



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

## FACULTAD DE CIENCIAS PÓLITICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

“Administración pública y transporte público masivo. Una corona regional para la ciudad de México: 1950-2003”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS  
POLITICAS Y SOCIALES  
ADMINISTRACION PÚBLICA

PRESENTA:

FRANCISCO JAVIER DÍAZ JAIMES

TUTORES:

DR. CARLOS MARTÍNEZ ASSAD  
DR. JAVIER DELGADILLO MACÍAS  
DR. LUIS CHIAS BECERRIL

MÉXICO D.F.

MARZO 2006



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.

## Contenido

|   |     |
|---|-----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | 4   |
| <b>Capítulo I</b>   | 9   |
| <b>Interpretación administrativa de la Corona Regional y del transporte público masivo.</b>                                 |     |
| 1.1) La administración pública en el proceso de regionalización   | 12  |
| a) Importancia de la planeación en la administración pública  |     |
| b) La relación que se da entre gobierno y administración pública  | 15  |
| c) El enfoque de las relaciones intergubernamentales  | 22  |
| d) Una posición acerca de la descentralización  | 26  |
| e) Centro periferia una perspectiva de relaciones intergubernamentales  | 28  |
| f) Características de las relaciones intergubernamentales   | 30  |
| g) Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales  | 34  |
| 1.2) Territorio y ciudad  | 39  |
| a) Enfrentando el problema del territorio   | 50  |
| b) El asunto de las políticas a través de: Mallas, Nudos y Redes  | 50  |
| 1.3) Ciudad, ciudad urbana: ciudad central y transporte masivo  | 54  |
| a) Ciudad Urbana  | 58  |
| b) Hacia una definición de región   | 63  |
| 1.4) Transporte público masivo, ciudad-región y la Ciudad de México   | 73  |
| a) Regionalidad, centro urbano regional y transporte público masivo   | 79  |
| b) La necesidad de resolver el problema del transporte público masivo en una ciudad que se encamina a la centralidad urbana | 80  |
| <b>Capítulo II</b>  | 85  |
| <b>La República y los antecedentes de una ciudad sin planeación</b>   | 102 |
| 2.1.- El marco globalizador   | 111 |
| 2.2.- Servicios financieros y su impacto en la Ciudad de México   | 116 |
| 2.3.- Riesgos y vulnerabilidad del crecimiento urbano No planeado   | 119 |
| 2.4.- Evolución del transporte público masivo en la Ciudad de México durante el siglo XX                                    | 126 |
| a) Crecimiento urbano, metropolización y crisis del servicio público de transporte  | 128 |
| b) El crecimiento urbano no planeado acelera la metropolización y el desarrollo del transporte                              | 132 |
| c) La coordinación general del transporte y el primer contacto  |     |

|   |     |
|---|-----|
| con las necesidades de transporte metropolitano   | 140 |
| d) Elementos de coordinación metropolitana  | 144 |
| e) Ante el tamaño del problema, se crea la Secretaría de Transportes y Vialidad   | 146 |
| f) Regionalización y reordenación del territorio:<br>replanteamiento  | 155 |
| <b>Capítulo III</b>   | 164 |
| <b>Comportamiento intergubernamental de la Ciudad de México: Presente y futuro</b>  |     |
| 3.1.- Características de la megaciudad (1950-2000)  | 166 |
| 3.2.- ¿Cuáles han sido los esfuerzos por reordenar la Zona Metropolitana de la Ciudad de México?  | 169 |
| 3.3.- Las relaciones urbanas intergubernamentales en la corona regional de la Ciudad de México  | 184 |
| 3.4.- Relaciones de coordinación entre las entidades federativas en materia de transporte   | 190 |
| <b>Capítulo IV</b>  | 255 |
| <b>La conformación de una Corona Regional en México: una propuesta desde una perspectiva de gobierno</b>  |     |
| 4.1.- Factores propuestos para un adecuado desarrollo en términos de relaciones intergubernamentales entre las entidades federativas que componen la corona regional      | 256 |
| 4.2.- Elementos que influyen para que se pueda desarrollar un proyecto de transportación masiva desde el punto de vista regional.   | 265 |
| 4.3.- Tipos de transporte masivo: tren rápido, tren eléctrico y tren radial. Cuál o cuales serían adecuados para la corona regional de la Ciudad de México                | 293 |
| 4.4.- Elementos comparativos para obtener parámetros de planeación de la Ciudad de México, en relación con la aglomeración de París y Nueva York en materia de transporte | 305 |
| 4.5.- El proyecto desde una perspectiva de gobierno   | 326 |
| <b>Bibliografía</b>   | 351 |
| Anexos  | 361 |

## INTRODUCCIÓN

La prestación de servicios públicos es quizás una de las demandas más importantes que tiene que atender el Estado y más cuando debe ser en combinación con empresas privadas y con la participación de la sociedad. Este es el caso del transporte público masivo, servicio que es objeto de la presente investigación, cuyo título es “Administración pública y transporte público masivo. Una corona regional para la Ciudad de México: 1950-2003”.

La combinación de estos tres agentes, sector público, inversionistas y sociedad involucrada, según sea el tipo de proyecto, como el de transporte masivo, no necesariamente se aplica con técnicas para el desarrollo de grandes proyectos estructurales en todas las naciones.

En esta investigación nos podremos dar cuenta que países como Francia y Estados Unidos, países que presentan grandes desarrollos de infraestructura urbana, en especial del tema relacionado con el transporte masivo a base de trenes, ha generado crecimientos más ordenados de su población, impactando con ello, la productividad de los habitantes de grandes ciudades como Paris y Nueva York, ciudades por cierto con características de sobrepoblación parecida a la de la Ciudad de México.

Aquí encontramos dos variables que son vitales en el desarrollo de este texto, la primera tiene que ver con la búsqueda de un modelo que ayude a reordenar la zona metropolitana de la Ciudad de México, y la segunda, que se refiere al crecimiento poblacional de ésta ciudad, la cual cuenta con cerca de veintidós millones de habitantes.

Existen en México interesantes investigaciones, que se encuentran sustentadas en el Instituto de Geografía de la UNAM y en el Instituto de Investigaciones Económicas de esa casa de estudios que hablan sobre el transporte masivo, sin embargo, no se encontró alguna investigación realizada en las diversas universidades del país, especializadas en administración pública, que cuenten con este enfoque, para resolver problemas de transporte público a nivel regional y con planeación prospectiva de mediano y largo plazo, es decir de 50 o 75 años o más.

Esta investigación, entonces, buscó darle una óptica gubernamental a un problema multidisciplinario, se consideró que las investigaciones realizadas en geografía y en económicas, podrían tener un mayor grado de aplicación si se les incluye la visión gubernamental que tiene la administración pública, es esta una de las aportaciones de esta tesis, la utilización de las tecnologías administrativas a un enfoque práctico y además estructural, como es el que aquí se presenta.

Bajo esta tesitura, el primer capítulo esta dedicado a ubicar el transporte público, en el contexto de una Ciudad Central, en donde la visión de región

resulta muy importante para tomar decisiones de manera coordinada, entre las entidades involucradas, las cuales como ya veremos, en este caso, serían la Ciudad de México, Puebla, Morelos, Estado de México, Querétaro, Hidalgo y Tlaxcala.

La idea de la corona regional, requería de una explicación desde la perspectiva de la administración pública, en donde la capacidad coordinadora de las instituciones públicas para convocar a la iniciativa privada y a la sociedad, son un ingrediente fundamental para hacer crecer proyectos de inversión, como es el caso de obras de infraestructura.

La planeación es un tema que se trata en este primer capítulo, para intentar precisar su importancia y la necesidad de su aplicación trascendiendo periodos gubernamentales, los obras de creación de infraestructura tienen que ser apoyados por los gobiernos y sostenidos por la sociedad a través del tiempo.

Las relaciones intergubernamentales es otra herramienta de la administración pública que se trata en este primer apartado, porque los modelos actuales son poco utilizados como técnica de aplicación de la administración pública en México y para el enfoque aquí presente resultan de vital importancia.

La realidad es que este planteamiento permite repensar algunos elementos de la administración pública que no habían sido perfectamente bien explorados por los gobiernos, pero que al momento de buscar una aplicación menos paternalista por parte del Estado y más participativa por parte de la sociedad, resultan necesarios que se replanteen, tal es el caso de la descentralización, concepto que al plantear la perspectiva regional nos obliga a adoptar una posición diferente a la que se ha tenido.

Los modelos de las relaciones intergubernamentales nos ayudan a buscar cual es el más idóneo para cada uno de posproyectos ejecutivos que se estén implantando, no quiere decir que un solo modelo resuelva todos los casos, la realidad es que dependiendo el tipo de comunidad y el grado de relación intergubernamental que se tenga a nivel federal, estatal y municipal, así como también el grado de involucramiento de la sociedad, en esa medida se aplica alguno de los modelos que se plantean por parte de las relaciones intergubernamentales y que se tratan con mucha extensión en varios capítulos de este trabajo.

Aunado al planteamiento político-administrativo anterior, también se introducen elementos técnicos que son importantes para ser considerados en la implantación de un plan general que conduzca a la creación de la mencionada corona regional, estos elementos son: la forma de concebir la reconstrucción de las ciudades a través de mallas nudos y redes, considerando por supuesto lo que ya se tiene, pero ahora ya no en el contexto de la ciudad urbana, sino en el de una ciudad región.

Una vez que en el transcurso de este primer capítulo, se fueron identificando y sentando las bases políticas, administrativas y técnicas, se continuó explicando el enlace del punto nodal de la investigación que es la administración pública y

el transporte público, pero ubicándolo en el contexto ya descrito, a nivel de región.

La complejidad del tema obligó a que este primer capítulo ubicará al lector en lo que se pretende con una investigación que busca encontrar algunos elementos técnico-político-administrativos, para que se pueda hacer realidad la implantación de un megaproyecto como el que aquí se plantea, la corona regional para la Ciudad de México, no se puede ser exhaustivo porque se requeriría de mucho más tiempo tanto en investigación como en implantación para ajustar muchos de los puntos que aquí se tienen o que no se incluyeron. En todo caso, se busca con este tipo de propuestas, detonar investigaciones con características estructurales que pueden ser viables, pero que no han sido dadas a conocer en toda su extensión.

El capítulo dos, se refiere a la forma como se ha construido la Ciudad de México, en un contexto no planeado. El crecimiento desordenado que a pesar del mismo, ésta ciudad se convierte a través del tiempo en el centro financiero más importante del país.

Sin embargo, pese a su importancia política, económica y social que representa, es también importante señalar que el crecimiento desordenado puede causar problemas a mediano y largo plazo de características incalculables, porque si consideramos que para el 2025 la población de la ciudad será de aproximadamente 36 millones de habitantes y que para el 2050 esta cifra subirá a casi los 40 millones de habitantes, según cifras del INEGI, esto implicará que las ciudades arriba señaladas estarán conectadas. Y de seguir con el crecimiento no planeado y donde cada entidad tome las decisiones que mejor le convengan sin coordinarse adecuadamente, la prestación de servicios podría caer en un colapso de no tomarse las medidas necesarias.

Los errores de no planear los servicios e irlos prestando de manera coyuntural, muestran las ineficacias e ineficiencias que todos los capitalinos y los habitantes de la zona metropolitana sufren a diario, el caso que en este apartado se presenta es el del transporte público, se muestra su crecimiento desproporcionado, la forma en como se ha privilegiado al transporte privado por encima del transporte público. Las ineficacias del transporte concesionado, entre otros aspectos técnicos que provocan la insatisfacción de los usuarios del transporte público y por supuesto las sangrías que provocan al país al correlacionar transporte público concesionado, y transporte privado, en la pérdida horas-hombre en cuanto a productividad, por pasar de una a dos horas en promedio ya sea en el coche privado o en el público, solamente en traslados a sus centros de trabajo o en la realización de otras actividades.

Una variable que se considera importante y que se introdujo en este apartado, fue el del crecimiento territorial no planeado, debido a que esta es una variable que nos demuestra con claridad que pasa con las zonas conurbadas o fronterizas que van creciendo de manera no controlada, pero que al paso del tiempo se le tiene que prestar servicios públicos por parte del gobierno.

El tercer elemento que se consideró fue el de la coordinación metropolitana, debido a que ésta ha respondido más a problemas de orden político, que a asuntos de desarrollo de los habitantes de la zona metropolitana de la Ciudad de México. En el caso del transporte, es un hecho que las decisiones que se han tomado prácticamente desde los 90's, debieron haber sido desde una perspectiva metropolitana y no de manera unilateral por parte de cada uno de los gobiernos de las entidades que ahora componen la zona metropolitana, es más, si pensamos en el contexto de regionalidad, prácticamente cualquier decisión que se tome sobre el servicio del transporte público, esta decisión debe ser consensuada con las seis entidades descritas, pero también con los municipios, los empresarios involucrados en el transporte y la sociedad.

En suma, en este capítulo se trata de resaltar aquellas cosas que se han hecho y que nos demuestran que se requiere de una nueva cultura acerca de la regionalidad y de la importancia de reordenar el territorio en un esquema de replanteamiento de la vida de lo que hemos denominado corona regional de la Ciudad de México.

Las tendencias presentes en materia de transporte, son los temas que se tratan en el tercer apartado, la intención es confirmar la forma en como los gobiernos actuales siguen desarrollando proyectos de creación de infraestructura pero únicamente desde una perspectiva federal o estatal, no se consideran a los privados y mucho menos a las organizaciones sociales de aquellas comunidades que podrían ser afectadas, es más, ni siquiera se consideran a los gobiernos municipales.

La falta de planeación y de un correcto manejo de relaciones intergubernamentales, desde la óptica de esta investigación, no ayudan a generar una infraestructura sólida y planeada desde un horizonte de 25 a 50 años.

Existen proyectos importantes de obra metropolitana que se señalan en este capítulo, como es el caso del metro, pero que en esta administración no fueron consensuados entre las entidades involucradas, Estado de México y Ciudad de México y lo que es peor, no se construyó ningún metro adicional de transporte masivo desde el 2000, lo que retrasa más el proceso de desarrollo planeado de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Pero si buscamos mayores elementos para mejorar el desarrollo y crecimiento planeado de la Ciudad de México, se tendría que decir en este momento que los proyectos de la presente administración tanto federal y local, continúan desde una perspectiva autoritaria, lo que proyecta al gobernante en turno, ese es el proyecto que se hace y no tiene por lo tanto, un horizonte mayor a los seis años.

Estos puntos a manera de propuesta se afianzan en el cuarto y último capítulo, en donde se propone una posible solución, no la única, a los problemas estructurales que en materia de prestación de servicios públicos presenta la Ciudad de México.



La conformación de una corona regional, a partir de una perspectiva gubernamental, es el tema que se ataca en el último capítulo, el cual a manera de conclusión se tratan de cerrar todos los cuestionamientos planteados a lo largo de la investigación.

El primer punto tiene que ver con los factores propuestos para que las relaciones intergubernamentales puedan funcionar, considerando las características de cada entidad federativa, sin perder de vista a los municipios, los cuales en la propuesta adquieren una posición más sólida en términos de toma de decisiones. De hecho la propuesta es que las decisiones en lo que corresponde al ámbito gubernamental, sea de manera colegiada.

Esta posibilidad de relaciones intergubernamentales se inserta en el contexto de regionalidad, además de otros elementos como la participación de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales en la creación de la red férrea de la corona regional.

Los tipos de opciones de trenes puede ser distinto, desde el tradicional convoy como el que ya se conoce en la Ciudad de México (metro, tren radial), hasta trenes eléctricos o tren rápido, lo anterior dependerá de la situación geográfica en donde se implante algún o algunos de los planes parciales que se desarrollen, los cuales, por supuesto, estarán supeditados al plan general.

De manera apretada se incluye un aparatado relacionado con planeación prospectiva desarrollada en dos ciudades. Nueva York y París, se incluyen sólo para consolidar la idea de la importancia de planes a largo plazo para generar una infraestructura adecuada para movilizar a grandes cantidades de personas y mercancías, como una forma de impulsar a estas ciudades en el mercado internacional.

Finalmente, la perspectiva que deben tener los gobiernos, una vez que se decide realizar un proyecto de estas características es muy importante porque de ahí dependerá la continuidad del plan, sin estar a la deriva cada seis años, tiempo en que se hace cambio de Presidente.

## **Cómo interpretar la administración pública en el contexto de la corona regional y en la prestación del servicio de transporte masivo.**

### **Capítulo I**

La capacidad que tiene el Estado moderno como fuerza organizada de la convivencia civil (Bobbio, Norberto. Estado Gobierno y Sociedad: 178), es uno de los puntos clave para que este capítulo encuentre un significado en el contexto de la importancia de la administración pública, entendida ésta, como el conjunto de las instituciones que se encuentran en el poder ejecutivo en cualquiera de sus niveles del sistema federal mexicano, es decir, gobiernos federal, estatal y municipal.

Para que esa convivencia civil continúe, es necesario que los gobiernos estructurados mediante instituciones públicas, den respuesta a todas las demandas de la sociedad y en muchas ocasiones deban planear de manera prospectiva esas demandas para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Uno de los servicios públicos que más intervienen en el desarrollo de las sociedades es el transporte en cualquiera de sus modalidades, en este caso me referiré al transporte público masivo, el presente capítulo pretende resaltar la importancia de la administración pública en el proceso de creación de un sistema de transporte público masivo en un entorno de corona regional, buscando dar respuesta a los problemas de carácter metropolitano que presenta la Ciudad de México.

De esta forma, la investigación descansa sobre tres grandes soportes: Administración pública y sus técnicas en el contexto de la corona regional: la relación que existe entre ciudad, territorio y región; y finalmente la relevancia de la administración pública y el transporte público masivo.

La administración pública, como brazo ejecutor de las acciones gubernamentales se convierte, junto con sus tecnologías, en una pieza clave para tratar de resolver los problemas que plantea el crecimiento urbano desordenado que se ha venido dando en los últimos cincuenta años y que en términos prospectivos en cincuenta años más estará conectando a otras entidades, a parte del Estado de México e Hidalgo con quienes ya presenta este fenómeno, se hace referencia a Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro

Es de esta manera, que la necesidad de utilizar a la planeación prospectiva; las relaciones intergubernamentales y la gestión pública democrática, como tres tecnologías fundamentales para resolver problemas de lo que apuntamos como un asunto de sistema de ciudades, cuyas acciones deben estar coordinadas entre los niveles de gobierno, la sociedad civil y los ciudadanos en general.

La administración pública entonces, retomará de la ingeniería urbana los conceptos y técnicas utilizados en esta disciplina para aplicarlas en una perspectiva de governance para responder a los retos de crecimientos urbanos desproporcionados que amenazan con romper los esquemas productivos, la cultura y los usos y costumbres actuales que se encuentran en los territorios aledaños a la Ciudad de México.

En este sentido, José Juan Sánchez señala que “la governace fortalece la capacida política y también la legitimación de las acciones” (Sánchez González, José J. 2000. Administración Pública y Governance: 120), es por eso que al hablar de las acciones de gobierno este planteamiento resulta atractivo porque se adapta adecuadamente a esta investigación.

Pero aún más, con la gestión pública se contribuye también y se encuentra contemplada dentro de los elementos de governance, porqué con la gestión pública se apuntala la capacidad administrativa del gobierno. Estos elementos encuentran un apoyo en el el New Public Management, que se encamina a ver implicaciones técnicas y resultados administrativos. Si bien es cierto que el New Public marca desigualdades con respecto a la governance, también contribuye a la gestión pública lo que retomando sus aportaciones en cada una se podrá estar en posibilidades de usarlas para fortalecer la administración pública y ubicarla adecuadamente en las necesidades de la corona regional.

Este planteamiento encuentra aún más sentido con el planteamiento de Luis Aguilar, cuando apunta que la administración pública tiene dos tendencias: por un lado las estructuras y procesos de gobierno reactivan y reconstituyen la capacidad administrativa, de ahí la importancia de la governance, la gestión publica y el management: en tanto que la segunda tendencia se refiere al ejercicio profesional y disciplinario el cual reactiva y reconstruye la naturaleza pública y política (Villanueva, Luis. 1991: 88-94), estas dos tendencia son las que en la modernidad le dan sentido a la administración pública.

El gobierno actuando, con la perspectiva arriba indicada, tiene que ser complementada con conceptos como territorio, ciudad, ciudad urbana, zona metropolitana, región y sistema de ciudades, términos que se analizan aquí para que aunados a otros, como red, malla y nudo, los unamos al modelo de corona regional, las relaciones intergubernamentales y la participación ciudadana, para tratar de responder a los problemas que están presentando las grandes ciudades como es el caso de la Ciudad de México.

Con el marco teórico planteado anteriormente, referente a la relevancia de la administración pública, aunado a conceptos de territorio, regionalidad y corona regional, se esta en condiciones de plantear soluciones a problemas de servicios públicos como el transporte público masivo.

En este primer capitulo, se establece el marco teórico que engloba la investigación, sustentado en los indicadores arriba señalados a fin de dar respuesta al problema de transportación que están teniendo los ciudadanos que habitan la Ciudad de México y su zona metropolitana, mismos que se reflejan en la perdida de productividad al invertir más de dos horas diarias de transportación, repercutiendo en importantes perdidas de productividad, si el problema lo enfocamos en horas-hombre.

Ampliando la perspectiva, se podrá observar en este capitulo que el nombre de esta investigación “Una Corona Regional para resolver problemas de servicios públicos en la Ciudad de México<sup>1</sup>: el caso específico del transporte público masivo”, tiene diferentes inquietudes, a saber:

---

<sup>1</sup> Cuando hacemos referencia a la Ciudad de México, debemos tener claro que ésta aún no está reconocida como una entidad federativa, la cual sería el Estado del Valle de México, de acuerdo a la Constitución. En tanto no adquiera estas atribuciones que implicarían una reforma al marco constitucional del país, seguirá

- a) Fortalecer el servicio del transporte público masivo, desde una visión de regionalidad, en el entendido de que el crecimiento urbano de esta ciudad obliga a repensar la forma en como se pueden prestar servicios desde una perspectiva de complementariedad entre diferentes entidades federativas, sin perder de vista la participación de las municipalidades y por supuesto del gobierno federal.
- b) Resaltar el papel de la administración pública como brazo ejecutor del gobierno, frente a las demandas de la sociedad.
- c) Resolver el problema de territorialidad jurídica que dota a las distintas esferas de gobierno de atribuciones que impiden pensar, desde el punto de vista de prestación de servicios públicos, en política(s) pública(s) desde una perspectiva regional, sin lesionar intereses políticos o económicos.

La intención es detonar los elementos teóricos que nos ayuden a esclarecer el entramado, conduciéndonos a plantear, finalmente, un modelo de transporte masivo desde una optica de la especialidad de administración pública. Tal modelo incorporará elementos multidisciplinarios de materias como la geografía, la economía y de la ingeniería urbana, para que entrelazados con las herramientas de la administración pública, se pueda proponer un modelo viable de transporte masivo, desde el punto de vista de gobierno, que contribuya al desarrollo competitivo de la Ciudad de México en el ámbito internacional y que, además, la consolide como una ciudad región con servicios de primer nivel, que ayude al desarrollo económico nacional, enriqueciendo con esto la importancia que ha tenido a lo largo de la historia del país.

El planteamiento de la investigación no pretende resolver el problema de la prestación de servicios públicos en una ciudad como ésta, mediante gobiernos que siempre han visto solamente hacia el interior de sus marcos jurídicos y políticos, entendidos éstos como integrantes de una población, un territorio y un poder político. La pretensión es desarrollar salidas como las relaciones intergubernamentales, las cuales nos conduzcan a dar soluciones a problemas como los de servicios públicos, vistos a través de una red intergubernamental, operada de acuerdo a las necesidades poblacionales y no sujeta a disposiciones jurídicas que impiden una gestión gubernamental que beneficie a los ciudadanos.

En ese mismo sentido, también es necesario señalar que esta investigación tampoco plantea que la única forma en que los ciudadanos cuenten con mejores servicios públicos o de otra índole, sea a través de una reforma política por parte del Estado, la cual otorgue más atribuciones a las entidades miembros de la federación. Dicho de otra manera, el estudio del federalismo en todas sus facetas, incluido el fiscal, no necesariamente es la única forma de resolver problemas de los ciudadanos, máxime en ciudades que como

---

siendo contemplada también como el Distrito Federal, sin embargo, como esta disertación no es objeto de la presente investigación, nos limitaremos a decir que se han venido dando reformas parciales a la normatividad que han hecho que desde 1997, dejara de ser Departamento del Distrito Federal, lo que implicaba que esta ciudad fuera un órgano desconcentrado del Gobierno de la República y el responsable de la administración pública era una persona designada por el presidente de la república. Después de los cambios de 1997 el responsable de la administración pública es una persona electa directamente por los habitantes de esta Ciudad, por lo que ahora se le denomina Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Guadalajara, Monterrey o Ciudad de México, ya presentan problemas de megalopolitanización muy importantes.

De esta forma, podemos destacar lo siguiente: 1) La importancia de la administración pública en el proceso de esta investigación (Figura 1); 2) Territorio, Ciudad Transporte Masivo y finalmente; 3) Qué entendemos por corona regional y los conceptos que giran alrededor de ella.

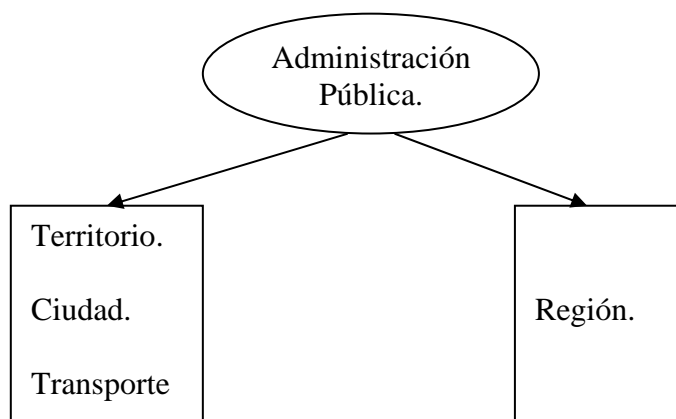


Figura 1

### 1.1) La administración pública en el proceso de regionalización.

La administración pública sirve como factor de comunicación entre el Estado y la sociedad, "...La forma doble de la mediación, a través de las clases sociales y de la administración pública. Las clases como mediación entre la sociedad y el Estado y la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad" (Guerrero, Omar. 1986: 214), y es la encargada de generar servicios públicos que ayuden a esa sociedad a desarrollarse y a crecer en términos de sustentabilidad. Es por ello que se vale de todas las herramientas de corte administrativo a su alcance a fin de lograr ese objetivo (Figura 2).

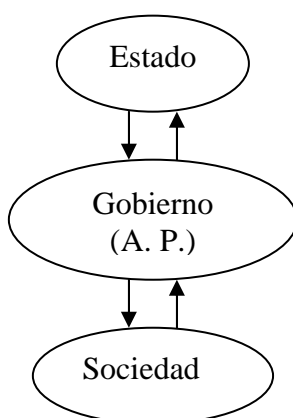


Figura 2.

Como se observa en la figura 2, la forma en que se materializa la administración pública de manera formal es a través del gobierno. En el caso mexicano la forma de hacer actos de gobierno se refleja en tres esferas formales, a saber: federal, estatal y municipal. Las instituciones que crean cada

una de estas esferas es lo que Woodrow Wilson señala como el “gobierno en acción”.

En la época moderna, esta relación entre el gobierno y la sociedad se ha modificado. Como señalamos anteriormente, la administración pública entendida como el brazo comunicante y ejecutor del quehacer gubernamental, tiene también que readaptarse o modificarse para seguir cumpliendo cabalmente con su papel dentro del Estado. Dicho papel consiste en crear las condiciones para una sana convivencia y velar por el desarrollo de ésta.

Esta función no ha sido realizada plenamente por distintas causas: la situación de transición política que vive el país, la cual complica la actividad de la administración pública; los cambios en el régimen político y jurídico; y el ascenso al quehacer gubernamental por parte de distintos partidos políticos, lo cual ha generado un movimiento constante en las estructuras del personal burocrático que conforman las instituciones públicas.

Estos factores explican el acontecer reciente de la administración pública de 1990 al 2003. Sin embargo, desde años atrás tenemos factores adicionales que mostraban retrasos en su desarrollo: pérdida de credibilidad en las instituciones públicas; un alto grado de corrupción en las estructuras burocráticas, tanto del ámbito federal, como estatal y municipal, así como falta de programas que se colocaran por encima de los períodos gubernamentales. Aunado a lo anterior, habría que comentar la falta del uso de herramientas de la administración pública que llevaran a un cambio en el desarrollo administrativo, como la planeación y las relaciones intergubernamentales.

Este último factor, la planeación y las relaciones intergubernamentales, son las herramientas a considerar aquí para que la administración pública mexicana, conforme a la situación política que vive hoy, contribuya a la consolidación de los gobiernos, independientemente de su plataforma política.

Antes de entrar a la explicación de estas dos herramientas, es necesario indicar que una de las particularidades de las sociedades modernas o en proceso de modernización, es decir, aquellas en las que la movilización social ha provocado cambios en las relaciones estructurales en los ámbitos económico, político y cultural, a fin de adaptarlos a las nuevas necesidades de esa misma sociedad, “es la constante búsqueda del progreso, expresado en la eficiencia de sus instituciones” (Eisenstadt, S. N. 2001: 17).

Este planteamiento expresado por Eisenstadt, no hace más que confirmar la importancia y el objeto de estudio de la administración pública en el acontecer del Estado.

De esta forma, la administración pública en tanto brazo ejecutor del Estado, se torna en una especie de engarce entre éste y la sociedad, cuya función consiste básicamente en atender las necesidades de ésta y dirimir sus conflictos.

Sin embargo, esta posición no se ha logrado por los factores anteriormente descritos, la falta de experiencia y la poca aplicación de herramientas administrativas que traspasen los escenarios del corto plazo. Dichos factores hacen que la administración pública mexicana sufra actualmente una especie de proceso oscurantista, donde el cumplimiento de sus objetivos se hace de manera parcializada.

Así, la administración pública entendida como “el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad”. (Uvalle Berrones, Ricardo. 1984: 108-109).

Como forma de mediación, la administración pública trasciende la mera ejecución de las normas universales del Estado y se erige en la instancia principal que organiza e impulsa la producción capitalista. En este caso, no sólo crea las condiciones materiales para que la sociedad se desarrolle, traducidas en prestación de servicios como agua potable, drenaje, pavimentación, limpia, electricidad, transporte, etc. También interviene en la economía, dependiendo el momento histórico, a veces lo hace salvando empresas y en otras ocasiones desarrollándolas. En ese sentido, reproduce las relaciones de clase, esto es, las relaciones de explotación y dominación. No para atizar el conflicto social, sino para atenuarlo y mantenerlo en límites que no rebasen a la sociedad ni al Estado.

En el planteamiento de la nueva gestión pública, esta participación del Estado se reduce a ser solamente el garante de la normatividad establecida, reduciendo el tamaño del mismo y privilegiando al mercado por encima de la política.

La administración pública, de cualquier manera, tiene como papel, encauzar las desorganizaciones y dislocaciones que surgen constantemente de los conflictos sociales que se dan entre diversos grupos y movimientos, así como al interior de las instituciones públicas.

Sin embargo, como trataré de demostrar en los siguientes apartados de este capítulo, y específicamente en el capítulo dos, cuando aborde de manera especial el comportamiento del transporte público para la Ciudad de México, la administración pública no ha podido cumplir con sus objetivos debido a que los planes y programas instrumentados desde 1950 a la actualidad, se han dado en el corto plazo y de manera parcializada.

La manera de insertar a la Ciudad de México en el ámbito mundial, es haciendo una administración pública más eficiente, que trascienda programas de mediano y largo plazo, despegándola de los intereses sexenales, y proponiendo que los intereses ciudadanos lleven a que las distintas esferas de gobierno se coordinen de manera adecuada cuando sea necesario, realicen negociaciones en los casos que se presenten y/o cedan atribuciones en los casos que se pudiera prestar un servicio entre más de dos esferas de gobierno.

No podemos olvidar que el objetivo de esta investigación tiene que ver con la creación de una corona regional que se formará en torno a la Ciudad de México<sup>2</sup>, catalogada como una ciudad región y como una megalópolis (figura 3). El planteamiento de un modelo de transporte masivo, como uno de los puntos centrales de esta investigación, estriba en la idea de que en la medida en que una ciudad cuente con medios de comunicación que cuenten con

---

<sup>2</sup> En adelante cuando hablemos de la Ciudad de México en términos de metropolización, estaremos manejándola como Ciudad región, de ahí que los términos serán sinónimos.

tecnología avanzada, en esa misma medida tendrá la posibilidad de entablar una competencia económica más beneficiosa para el país.

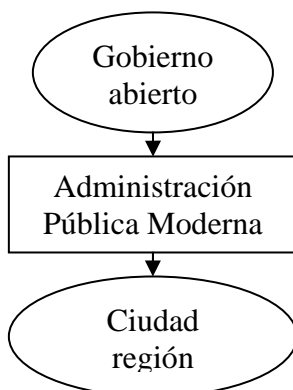


Figura 3

a) Importancia de la planeación en la administración pública.

Utilizar a la planeación como herramienta de la administración pública es de vital importancia porque, como método, la planeación sólo puede ser eficaz en una política que haya sido definida en grandes líneas. Pero su trascendencia no puede únicamente satisfacer criterios técnicos, políticos o administrativos: tiene que considerar las condiciones políticas y administrativas, además de la capacidad, el prestigio y la influencia técnica de los órganos encargados de la planeación, (Matus, Carlos. 1972: op. cit.: 62-63), y las demandas reales y cambiantes de la sociedad.

Este planteamiento de Matus en la actualidad queda rebasado, porque la perspectiva de este especialista se inscribe en un contexto donde la participación del Estado es determinante para que se pueda aplicar una correcta política usando las técnicas de planeación. Sin embargo, el horizonte de la participación del Estado si bien se sigue presentando, las decisiones ya no son unilaterales o solamente con algunos actores de la política. Al respecto, entre más plural y transparente se proyecte un programa a instrumentar, mayores probabilidades habrá de que cumpla a cabalidad su proyecto.

La planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos (Pichardo Pagaza, Ignacio; op. cit.: 1984), ordenados de acuerdo a prioridades; estableciendo el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dando las bases para realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados.

El planteamiento de Matus se refiere a una visión de planeación desde una visión de Estado, combinando a los tres poderes de la Unión en una trípode encaminada a planear y dirigir, en un contexto de verticalidad, los programas a desarrollar, lo cual en la actualidad ya no se podría aplicar, porque cada vez se diferencian más las posiciones entre los poderes de la Unión en su conjunto y el brazo operante del mismo, que es el Poder Ejecutivo con sus instituciones, que se traducen en actos de gobierno.



Por eso, el planteamiento de Pichardo Pagaza resulta más ilustrativo, al encauzar a la planeación como una función de la administración pública y, aún más, estableciendo que esa planeación puede ser de diversas clases según el sector, la actividad o la función a la que se refiera. Si se alude a alguna de las grandes actividades sociales, se habla de la planeación económica o social; hasta antes del 2000, cuando la planeación incluía a ambos sectores se refiere a una planeación del desarrollo.

Esta investigación se inclina hacia una planeación del desarrollo, dadas las características que se estarán comentando a lo largo de los capítulos uno y dos. Por lo pronto, es importante decir que las funciones administrativas pueden ser, y de hecho son, objeto de planeación. Asimismo, como la planeación de la administración pública prácticamente es del desarrollo, es necesario decir que se presentan subtipos de planeación sectorial y funcional, pero están subordinadas u orientadas a aquella otra.

La administración pública en el contexto de la administración pública regional, tal y como la estaremos manejando, se valdrá de la planeación como actividad que une las tareas políticas a las funciones administrativas. Tal vez la distinción entre una actividad y la otra se encuentra en la relación de forma y fondo. Es decir, los métodos de la planeación son básicamente administrativos mientras que la elección de objetivos y el establecimiento de prioridades entre ellos es, principalmente, una acción política. (Figura 4).

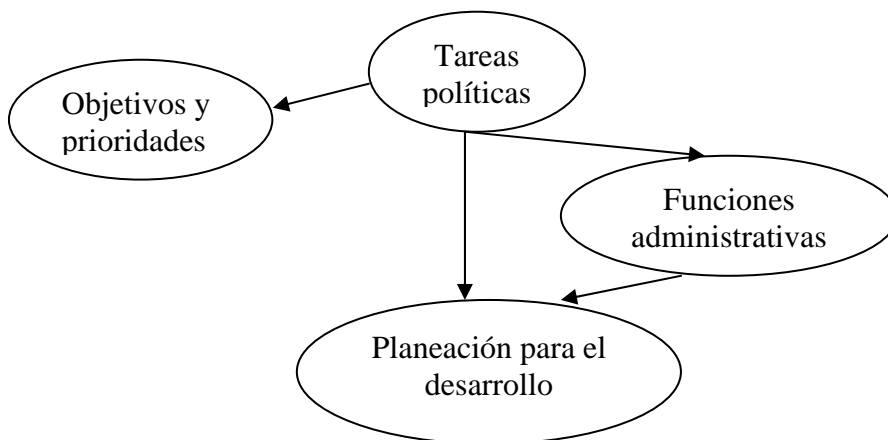


Figura 4.

Esta afirmación obliga a pensar en una participación de actores de los diferentes niveles de gobierno, como se dijo anteriormente, pero también en la aparición de organizaciones privadas con intereses económicos en el sector comunicaciones y transportes, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía que de alguna manera habita en la corona regional que se estará trabajando. Lo anterior transparentaría el proceso de toma de decisiones, facilitaría la delimitación de objetivos y el establecimiento de prioridades, sin el riesgo de que se frenara el curso de las actividades durante la implementación de los mismos.

La planeación como función de la administración pública, siguiendo a Pichardo Pagaza (op. cit.: 11), reviste dos formas básicas, instrumentadas por el gobierno federal:

- a) Obligatoria o forzosa, que es aquella que se sustenta en la propiedad pública de la mayoría de los bienes de producción, donde la propiedad privada juega un papel menor y en la cual la asignación de recursos en la economía no se hace a través de las fuerzas del mercado, sino administrativamente;
- b) Inducida o indicativa, que es obligatoria sólo para el sector público y un indicador no obligatorio para el sector privado.

Esta perspectiva se podía presentar en las administraciones anteriores al año 2000, porque muchas de las actividades del gobierno federal se daban de manera vertical, esto es, la administración del desarrollo provenía desde el gobierno central, mientras que las esferas de gobierno estatal y municipal tenían poco margen de intervención a la hora de definir objetivos y prioridades, en tanto que la sociedad civil, entendida ésta como todas aquellas organizaciones reconocidas por el Estado y que juegan un papel importante en la toma de decisiones políticas que se toman por el gobierno, no participaban todas, sino solamente aquellas que de alguna forma mantenían un carácter corporativo con el gobierno.

El poder que ejercía el gobierno central sobre las instituciones públicas, la sociedad civil y la ciudadanía en general, era tal que se hubiera podido hacer de una manera mucho más fácil la planeación del desarrollo, con la característica de imposición, pero ante esta perspectiva, los gobiernos se preocuparon poco por este tipo de planeación, y se enfocaron a realizar planeación de corto plazo, al menos en el enfoque que nos interesa a nosotros de administración urbana, esto es el desarrollo de ciudades que proyectaran a las mismas en un esquema competitivo de corte económico productivo, tanto nacional como internacional.

En el marco teórico de la administración pública, utilizando a la planeación como instrumento para el desarrollo, sí se contemplan los propósitos regionales. En el significado de planear encontramos que éste consiste en fijar objetivos y metas; requiere la determinación de estrategias y prioridades, la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, la coordinación de esfuerzos y la evaluación de resultados. (Ley de Planeación: 2001)

La precisión viene a la hora de señalar los elementos principales que sustentan el marco conceptual de la función:

- a) Un conjunto de principios de filosofía política, justicia, libertad y seguridad que sirven de inspiración a la formulación de un plan, ya sea federal, general o nacional, que defina los grandes objetivos del país.
- b) La determinación de los propósitos y prioridades sectoriales y regionales.
- c) El establecimiento de metas cuantificadas en el espacio y en el tiempo, y
- d) La coordinación de las interrelaciones al interior de cada sector, entre sectores y en el ámbito regional.

Ya en este punto, la función de planeación en cualquier organización será el proceso de fijar objetivos, escoger las mejores alternativas para alcanzar y tomar decisiones de acuerdo a ellas.

Es interesante hacer la señalización de que el aparato burocrático se rige por criterios de eficacia, lo que quiere decir que se apega a la norma legal. Por su parte, el encargado de la planeación realiza su trabajo partiendo de las relaciones de clase, manejando con esto la eficiencia técnica; el político aplica su visión en función de la fuerza social; el urbanista en términos de la infraestructura urbana necesaria tomando en consideración el crecimiento espacial y demográfico. La planeación exige una formalización institucional para poder operar. Esta institucionalización requiere una conjunción de estas cuatro visiones.

De esta forma, la administración pública al utilizar a la planeación como su principal herramienta, la inserta automáticamente en el proceso de desarrollo. No se trata de unir dos procesos (la planeación y el desarrollo de una sociedad), sino relacionar grupos humanos y satisfacer sus necesidades.

Es así, que la eficacia de la planeación radica en “la adecuada instrumentación e implementación de una política. La planeación es fundamentalmente el instrumento para la consecución de un proyecto político del partido en el poder, mediante el cual se ponen en operación los objetivos de gobierno y a través de ellos se expresa lo que se quiere realizar en un espacio y tiempo determinados. El ideal de la planeación nacional es concretar –a través de la ejecución de planes y programas- la realización de un proyecto de país”. (Ezequiel Ander-Egg. Op. cit.: 12). Figura 5.

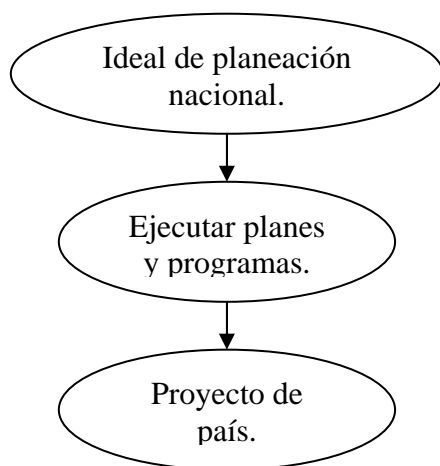


Figura 5.

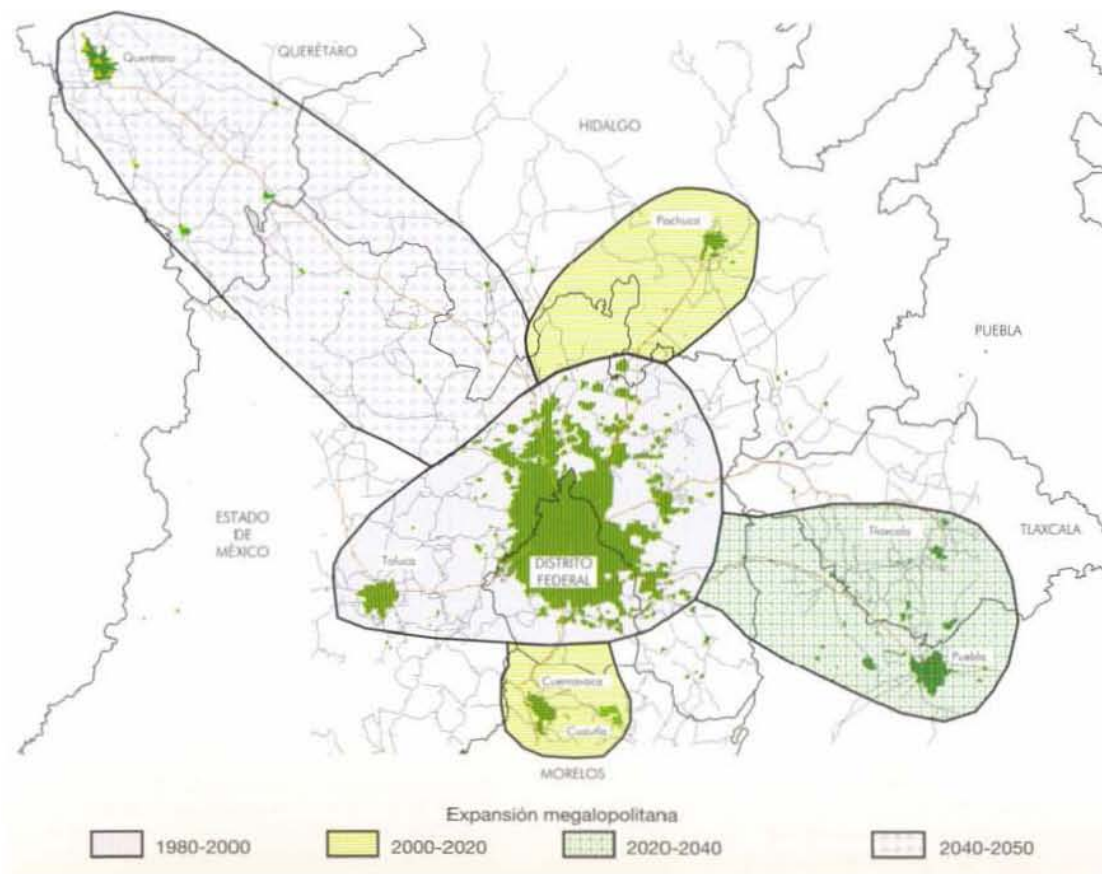
Este planteamiento resulta interesante, desde el punto de vista de que todo proyecto requiere de un proceso de planeación para la adecuada instrumentación e implementación, pero la visión se restringe porque sujeta a la planeación y por ende a la administración pública, al proyecto político de un partido en el poder, situación que contrasta con la modernidad de este país, en donde la administración pública actualmente vive un proceso de democratización en sus acciones a partir de que distintos partidos hacen gobierno en las diversas esferas gubernamentales.

Esta perspectiva se da de manera importante en Estados donde las decisiones se dan verticalmente, el Ejecutivo federal es fuerte en relación a los otros poderes de la Unión y quizás también ejerza poder sobre las otras esferas de gobierno.

En los casos en que el gobierno federal es sólo un actor más a la hora de realizar la planeación del desarrollo, se debe pensar en que los actores participantes cuando elaboraran planes gubernamentales los realicen no sólo tomando en cuenta las estructuras del Estado. Se necesita también pensar en la iniciativa privada, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Un proyecto como el que aquí se presenta, de una corona regional para la Ciudad de México, requiere de la suma de esfuerzos de todos los actores políticos y sociales, además de una importante acción de los gobiernos federal, estatales y municipales involucrados, pensando en Querétaro, Puebla, Estado de México (Toluca), Morelos (Cuernavaca), Hidalgo (Pachuca), Tlaxcala y por supuesto, la Ciudad de México, (Ver mapa 1), con sus respectivos municipios, todos ellos trabajando en la planeación para el desarrollo regional que beneficie a todos, porque las acciones que se realicen impactarán de manera específica a cada uno de los respectivos territorios. Una de las acciones primarias que son detonadores de esta perspectiva es la creación de medios de comunicación adecuada. En el caso que nos ocupa, estaremos pensando en un medio de transporte masivo de personas que dé respuesta a las necesidades de la población que habitará esta corona regional para el año 2050.

### **Megalópolis de la Ciudad de México, 1980-2050.**



Mapa 1, Garza Gustavo, "La Ciudad de México en el fin del segundo milenio", op. cit. Pag. 781.

Es así que para que el Estado trascienda, es necesario que piense en llevar a cabo la implantación de un verdadero sistema de planeación, en el cual se consideren todos los actores sociales, se pondere la magnitud de sus acciones,

se tenga en cuenta el entorno internacional y la capacidad financiera para sustentarlo; además de que se piense en la implantación de políticas de Estado y no solamente sexenales, para que en ese sentido se planifique a largo plazo.

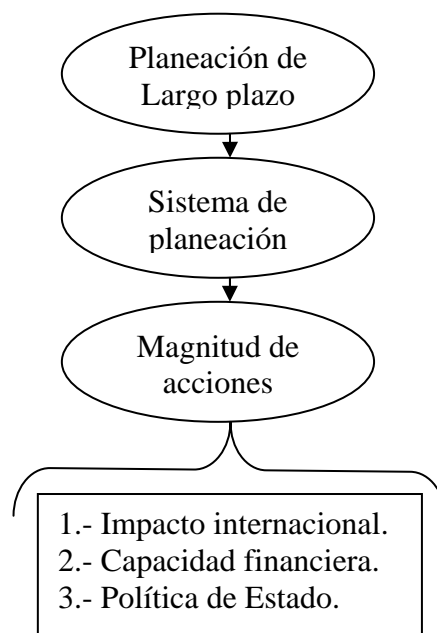


Figura 6.

La planeación debe ser entendida como un ejercicio a través del cual se busca interpretar el presente para después proyectarlo hacia el futuro. Precisamente en este concepto reside el carácter estratégico de la planeación, pues no sólo se trata de prever la ruta que se seguirá, sino de anticipar su rumbo y, de ser posible, cambiar su destino.

Ante las probables eventualidades, las instituciones públicas se ven en la necesidad de considerar todos los factores que puedan intervenir en el desarrollo de sus programas. Si se tiene en cuenta que la administración pública y su entorno son parte de un sistema interactivo complejo, las acciones de una pueden tener importantes efectos en la otra. Es por ello que una base para la planeación debe considerar los cambios futuros en las condiciones económicas, sociales y políticas. Dichos cambios, como se puede observar en nuestra vida cotidiana, se están dando a velocidades vertiginosas en la actualidad.

Técnicamente concebida, la planeación<sup>3</sup> es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tiene el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.

Desde inicios de los años ochentas se ha tratado de incorporar el concepto de planeación estratégica en la administración pública;<sup>4</sup> en este método se utilizan procedimientos estratégicos, en los que interesa de manera particular, la direccionalidad del proceso para alcanzar determinadas metas y objetivos para ajustar cuanto sea necesario, según la intervención de los diferentes actores sociales, la trayectoria del proceso de planeación en su realización concreta (Figura 7).

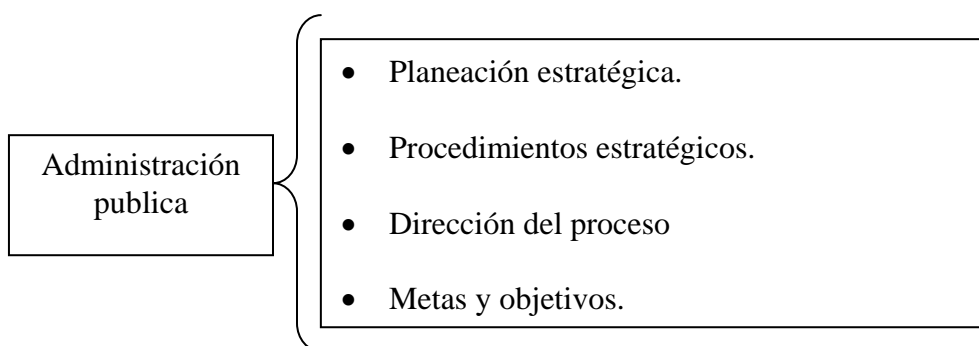


Figura 7

Lo interesante de este planteamiento es que para la elaboración de ese tipo de planeación, se parte de una situación inicial y se establece una trayectoria hacia la situación objetivo, mediante el consenso entre diferentes actores sociales. Desde esta concepción y práctica, la planeación es un modo de actuar emergiendo desde la realidad, teniendo en cuenta el modelo político de comportamiento que resulta de la actuación de los diferentes actores sociales que no tienen iguales objetivos, ni trayectorias de estrategia de actuación similares.

Los alcances de la planeación estratégica van mucho más lejos de un simple planteamiento a futuro, pues busca realizar en forma ordenada diversas

<sup>3</sup> Un plan hace referencia a las decisiones generales que expresan los lineamientos políticos básicos, las prioridades, la asignación de recursos, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos ( Ezequiel Ander-Egg, op. cit. Pp. 37-38).

<sup>4</sup> Aún cuando desde la gestión de Miguel de la Madrid se implantó el Sistema Nacional de Planeación democrática, que en algún sentido implica la aplicación de la planeación estratégica, fue con Carlos Salinas cuando se comenzaron a aplicar criterios gerenciales en la Administración Pública, entre los que se encontraba esta técnica; sin embargo, hasta mediados del gobierno de Ernesto Zedillo se comenzaron a impartir una serie de cursos y a elaborar guías metodológicas acerca de ella, por ende, estos cambios impactaron en la APDF, no obstante su implantación ha quedado meramente en intentos fallidos. Como se puede observar, los planeamientos hacen referencia a una actitud voluntarista por parte del centro respecto a las entidades y municipios o delegaciones políticas, las decisiones entonces son verticales y no horizontales, lo que no favorece a las relaciones intergubernamentales, necesarias para hacer administración pública y de manera específica gestión pública intergubernamental que favorezca la administración pública regional.

actividades que implican el uso de recursos humanos y materiales, es por ello que la administración pública debe tener claramente definidos cuáles son los objetivos que persigue, partiendo de la base de un diagnóstico científico, para que con base en la repetición del ciclo de la planeación, se acerque cada vez más al destino deseado.

La implantación de las dos visiones, la planeación del desarrollo y la planeación estratégica, más que plantearlas como distintas, es necesario pensarlas como complementarias: las dos nutren de elementos para una mejor eficiencia y eficacia de la administración pública, pues la ayudan a prever las posibles vicisitudes que se enfrenten en el desarrollo del plan, a la vez que conlleva un proceso de diálogo y concertación con los diferentes actores sociales, ayuda a optimizar recursos y por supuesto, a la consecución de sus metas.

#### b) La relación que se da entre gobierno y administración pública.

Como se comentó anteriormente, la comunicación que el Estado tiene frente a la ciudadanía se da a través de la administración pública. Sin embargo, para que ésta cumpla eficaz y eficientemente con el cometido ya señalado, requiere corporeizarse, esto es, hacerse presente. Eso lo logra mediante instituciones y organizaciones públicas. Estas instituciones se ubican en el Poder Ejecutivo, siendo allí donde se llevan a cabo las acciones de gobierno.

Hay distintas formas de hacer gobierno. Con el fin de ubicar la forma de gobierno que México tiene, se puede hacer referencia a las tipologías clásicas de las formas de gobierno, las cuales son tres: La de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu (Bobbio, Norberto. 1989. "Estado, Gobierno y Sociedad": 149 y subs.).<sup>5</sup>

El planteamiento de Maquiavelo es el que más nos explica la concepción de república, en donde aparecen descritas las aristocracias y las democracias, convergiendo en el gobierno de una asamblea, "de un cuerpo colectivo, sin tener relevancia la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea popular".

Montesquieu, agrega un criterio interesante que vale la pena rescatar: "el criterio con base en los principios, o sea, con base en los diferentes resortes (*ressorts*) que inducen a los sujetos a obedecer: el honor en las monarquías, la virtud en las repúblicas, el miedo en el despotismo", lo que conduce sin lugar a

---

<sup>5</sup> El estudio sobre gobierno se remonta a la Política de Aristóteles, en particular a los libros III y IV. El éxito extraordinario de la clasificación de las Constituciones con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos, con la consecuente duplicación de las formas corruptas, por lo que la monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía, la politeía (que es el nombre que Aristóteles le asigna a la forma buena del gobierno de muchos) en democracia. Maquiavelo en *El Príncipe* las reduce a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocracias como a las democracias, con base en la consideración de que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno sólo, de una persona física, y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colectivo, al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea popular, porque ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno solo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la formación de la voluntad colectiva. Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente de la aristotélica: monarquía, república, despotismo. Diferente en el sentido de que combina la distinción analítica de Maquiavelo con la axiológica tradicional en cuanto define el despotismo como el gobierno de uno solo pero sin "leyes ni frenos".

dudas a las formas de poder legítimo de acuerdo con Weber. En este sentido, debemos recalcar que la preocupación de Weber es por la capacidad de los gobernantes y sus aparatos para obtener la obediencia.

Lo anterior nos explica la importancia de la república democrática, como la que sustenta este país, pero con un elemento adicional, la virtud de los gobernantes para legitimar su poder político y administrativo.

Ese sustento histórico se rescata en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”. (Constitución Política Mexicana, actualizada)

El texto constitucional establece que la forma de gobierno que adopta el Estado mexicano, es la de un sistema:

- Republicano.
- Democrático.
- Representativo.
- Federal.

A estos cuatro elementos es a lo que se denomina “Forma de Gobierno”. Tal terminología es utilizada por tener su origen en la Constitución, pero nos debe quedar claro que no trata de la forma de organización del gobierno sino del Estado Mexicano.

Antes de ahondar en las actividades gubernamentales, es interesante explicar los cuatro elementos arriba señalados:

República: su origen etimológico es latino y significa la cosa pública, en oposición a las cuestiones privadas o particulares. El concepto común de república se plantea como sinónimo de Estado. En tanto que el concepto jurídico-político es aquella forma de gobierno en la que el titular del órgano ejecutivo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo, por propia decisión o selección, a la persona que le suceda.

Para fines de precisión, diremos que se puede considerar a un Estado como república si reúne dos condiciones:

- a) Que hay renovación periódica del titular del poder ejecutivo, y
- b) Que esta renovación sea hecha por elección popular.

Entender esta posición nos ayuda en la investigación, porque si tenemos conciencia de que los gobiernos no son vitalicios y por lo mismo sus programas pueden estar sujetos a un periodo específico, será necesario entonces generar mecanismos de cultura ciudadana. Esto haría que los posibles gobernantes se comprometan a continuar programas de desarrollo, lo cual implicaría que la sociedad se encuentre involucrada en las acciones de gobierno y en lo que se ha planeado en el mediano y largo plazo, para exigir su continuidad, a pesar de que los gobernantes no pertenezcan al mismo partido político.



Visto desde el ángulo de sistemas, el complemento del sistema republicano es la característica de ser presidencial. Por lo tanto, el nuestro es un sistema republicano-presidencial porque la titularidad del poder Ejecutivo recae en un presidente de la república.

Solo como nota adicional es interesante comentar que en la época moderna el sistema republicano puede adoptar la forma de una monarquía constitucional o de un sistema presidencial, aunque en la antigüedad clásica no fue así, pues en la república ateniense los arcontes y en la romana los cónsules, desempeñaban, colectivamente, el equivalente de poder Ejecutivo del Estado.

Democracia, por otra parte, es el concepto de mayor contenido y una noción política esencial. El concepto está ligado a las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que le afectan.

Es necesario decir que ni el concepto de soberanía popular, ni la salvaguardia a los derechos humanos básicos proporcionarían las características distintivas de la democracia, puesto que ambos serían compatibles con cualquiera otra forma de gobierno. El elemento a destacar específicamente propio de la democracia, resulta aparentemente del hecho de que, no obstante los múltiples cambios en el significado del vocablo, no se ha perdido la idea de que el poder político debe residir en manos de los más y no en las de los menos, los pocos o las de uno solo.

En este caso, el concepto de los más es una expresión cuantitativa que puede variar desde algunos a más de la mitad, hasta todos. Pero la explicación no se limita solo a cuestiones electorales o de decisiones específicas, donde se toma en consideración el sentir de los ciudadanos. Es necesario que el concepto abarque también los diferentes actores que participan en la toma de decisiones. Me refiero específicamente a las diferentes esferas de gobierno que son de las que estaremos hablando continuamente, y esto se liga a otro concepto que analizaremos un poco más adelante, y que es el de la descentralización.

Los gobiernos en un entorno de descentralización, también retoman a la democracia como bandera, porque hace que las decisiones sean de interés general, además de que son consultadas de manera congruente con las distintas instancias de gobierno y con la ciudadanía.

En un esquema de gobiernos con características megalopolitanas, es necesario que se conciba a la democracia en base a la igualdad y sea manifiesta la relación con el pueblo, a un pueblo concreto, no a la humanidad.

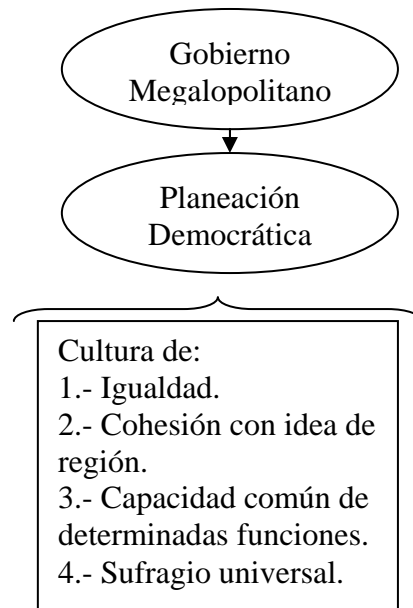


Figura 8.

Es necesario generar el sentimiento de homogeneidad (Figura 8) entre las personas que integran ese nuevo esquema megalopolitano, en donde la igualdad es importante. Pero no cualquier igualdad: una específica, de sustancia, que preste cohesión hacia el interior de la región y del país, y por reacción lo distinga de los demás.

La consecuencia de esa igualdad que conceptúa equivalentes a las personas que se encuentran al interior de esas ciudades megalopolitanas, es una fórmula de sufragio universal y de capacidad común para determinadas funciones, hasta identificar en términos de gobierno que hay una identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen. Ese es el gobierno de los iguales, pensado en términos de ciudades regionales.

Lo anterior nos hace pensar en remarcar que la nota dominante de la democracia es la afirmación de que, en principio, todos los nacionales tienen los mismos derechos al gobierno y, como consecuencia, la implantación de un régimen en que se acoja la voluntad de los más y se constriña a los menos.

La afirmación anterior, de igualdad democrática, la desprendo de la proclama que aparece en el texto constitucional cuando señala que "los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias..." (artículo 32); también cuando afirma que "son ciudadanos de la República los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos..." (artículo 34).

En este sentido no podemos olvidar que (Tena Ramírez, Felipe. Op cit.: 47) "El sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos, revela unánimemente o mayoritariamente, la voluntad general".

Ya que se han tratado los conceptos de república, democracia, y representativo, el elemento que nos falta explicar es el referido al Sistema Federal. En cuanto a éste, también el artículo 40 establece que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, compuesta de estados

libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación” (Constitución Política, op. cit.) establecida según los principios que la propia Constitución señala. El sistema federal mexicano ha creado tres esferas de gobierno o ámbitos jurídicos: el federal, el estatal y el municipal. En consecuencia, también son tres los ámbitos de la administración pública, en correspondencia con aquellos.

Los elementos normativos nos explican cuál es la parte formal sobre cómo están constituidas las formas de gobierno que se practican actualmente. Sin embargo, cuando se piensa en una forma de gobierno de corte regional, esta perspectiva no se contempla en la Constitución política, aunque habría que señalar que sí se especifica una relación de coordinación intergubernamental en aquellos casos en que resulte necesario, ya sea por la prestación de un servicio entre dos o más entidades o entre municipios de igual o diferente entidad federativa (Artículo 115 Constitucional, op. cit.).

Al pensar en la corona regional, se requiere considerar otro elemento importante que explica la necesidad de la administración pública a la hora de llevar a la práctica un proyecto de estas características. Esto es, la herramienta de la administración pública que contempla el mediano y largo plazo para la prestación de un servicio de transporte público masivo con las características que se pretenden, es la planeación, en tanto que cuando hablamos de gobierno, es necesario retomar la herramienta denominada relaciones intergubernamentales.

Estas dos herramientas: planeación y relaciones intergubernamentales, son los dos pilares sobre los que descansa la investigación, por ello es necesario explicarlos y conceptualizarlos adecuadamente. Una vez que ya se explicó la relación entre administración pública y planeación, a continuación se establecerá la relación entre gobierno y las relaciones intergubernamentales.

c) El enfoque de las relaciones intergubernamentales.

La complejidad de las relaciones entre gobiernos nos remite a la necesidad de plantearnos las siguientes preguntas: 1.- ¿Cómo atacar los problemas de servicios públicos que se están generando en la actualidad, tomando en consideración el desordenado crecimiento demográfico entre entidades y sus municipios, el cual rebasa fronteras territoriales?; 2.- ¿Cuáles son las relaciones que deben darse entre el centro y la periferia, desde una perspectiva de las relaciones intergubernamentales?; 3.- ¿Cuáles deberían ser las características de dichas relaciones intergubernamentales?; 4.- ¿Cuáles serían los modelos de relaciones nacional, estatales y locales?.

1.- ¿Cómo atacar los problemas de servicios públicos que se están generando en la actualidad, tomando en consideración el desordenado crecimiento demográfico entre entidades y sus municipios, el cual rebasa fronteras territoriales?.

El concepto de relaciones intergubernamentales, según José Luis Méndez, tiene que ver con dos dimensiones: la primera “hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno”. (Méndez, José L. op. cit.: 128). Aquí debemos entender que al hablar de instancias de gobierno, se alude a entidades político-administrativas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son

esencial o necesariamente jerárquicas, aún cuando puedan ser asimétricas. Pensamos aquí, por ejemplo, en las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional (un estado) y la instancia local (un municipio o delegación política)<sup>6</sup> o entre la primera y la última.<sup>7</sup>

La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, delegación política-delegación política, etc.). El concepto rescatable aquí se refiere a las relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etc.

Para los fines de la corona regional, este concepto ampliado de relaciones intergubernamentales ayuda de manera importante, ya que en México este proceso de activismo gubernamental no se da, debido entre otras cosas, a que estamos saliendo de un esquema de gobierno centralizado, el cual se practicó durante casi ochenta años, no siendo si no hasta el año 2000 cuando se presenta todo un proceso político administrativo de corte descentralizado.

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG's)<sup>8</sup> tienen tras de sí una historia distinta a la mexicana, que se explica a través de experiencias centrípetas o centrífugas pero que, en cualquier caso, poco han conocido del desarrollo de "redes" entre ordenes de gobierno o entre entidades territoriales del mismo nivel. Por supuesto no es que las relaciones entre dichos órdenes o entidades no hayan existido. El punto es que el órgano político central ha sido muy abultado, lo que ha contribuido a tener órganos periféricos disminuidos.

Dos de los problemas que encontramos en la práctica gubernamental mexicana son la descentralización y la planificación regional, esto sin duda ha conducido a una esquizofrenia en la que se transfieren responsabilidades pero no capacidades. D. Rondinelli y A. Nellis (1986) hacen referencia a esto cuando realizan su investigación con respecto a las relaciones intergubernamentales que se presentan en América Latina.

Otro aspecto que se presenta en esta problemática, es que se ha llegado a proponer o ejecutar esquemas que no toman en cuenta la necesaria coordinación entre instancias, y entonces se detienen ante el peligro de la dispersión y el reforzamiento de los cacicazgos regionales (o conducen a ellos).

De ahí la importancia de enfocar el problema de la corona regional desde una perspectiva de las RIG's, con la intención de conocerlas y diseñar

---

<sup>6</sup> Es necesario que se distinga en todo momento municipio de delegación, porque como se sabe, la Ciudad de México, principal objeto de estudio de esta investigación, se estructura a partir de un gobierno central y delegaciones políticas, las cuales operan político-administrativamente de manera distinta a los municipios y sus entidades federativas.

<sup>7</sup> En otros países, frecuentemente hay más de tres instancias, por ejemplo: Nacional, subnacional (o estatal), regional (v.g. un condado dentro de un estado), local y sublocal (v.g. una ciudad o poblado), distrital (v.g. un condado dentro de un estado), local y sublocal (v.g. una ciudad o poblado), distrital (v.g. una colonia, comunidad, delegación, distrito educativo, etc.). Además puede haber varios tipos de entidades dentro de una misma instancia (quizá especialmente la distrital).

<sup>8</sup> En adelante la manejaremos como (RIG's), a fin de facilitar el manejo del concepto.

estructuras que nos sirvan como modelo para dar estabilidad, funcionalidad y durabilidad a las posibles regiones que se estarían creando.

d) Una posición acerca de la descentralización.

En esta perspectiva, la descentralización no es una técnica suficiente para desarrollar el presente estudio de la corona regional, porque a pesar de que se ha intentado utilizarla para responder a los problemas de crecimiento urbano y demográfico en grandes ciudades, no ha logrado resolverlos por circunstancias que a continuación explicamos:

La descentralización se ha presentado como una visión gubernamental, es decir, esta técnica se ha fortalecido sólo a partir de que el poder Ejecutivo ha mostrado voluntad de hacerlo. “Desde principios de los años noventa, las autoridades federales mexicanas presentaron opciones para la descentralización de las funciones gubernamentales así como para lograr un nuevo federalismo en lo que respecta a la participación en los ingresos públicos. En aquel entonces, se tomaron medidas para descentralizar los servicios de salud, la enseñanza, las redes de distribución de agua, los sistemas carreteros, la lucha contra la pobreza, etc. En la actualidad, dichas medidas han dado lugar a la redistribución de ciertos poderes hacia los estados y municipios, así como a un cambio, aunque lento, en los principios rectores de la distribución de los recursos públicos entre los diversos componentes del federalismo mexicano”. (Díaz. Javier.: 2000. Tesis de Maestría).

Lo anterior demuestra que “el viraje hacia la descentralización es irreversible, aunque algunos de los temas pendientes parecen más importantes que los ya resueltos. Ello es perfectamente normal, ya que la descentralización nunca ha representado un objetivo en sí” (OCDE. 1998), sino una técnica para organizar la administración pública. Dicho en otros términos: fue pensada para organizar la administración de la vida pública de forma que se logre involucrar más profundamente en el futuro a todos los habitantes del país. La descentralización debería permitir que tanto los recursos públicos como privados se dediquen a mejores usos al proveer de infraestructura, con el fin no sólo de facilitar el desarrollo económico sino también de reducir las desigualdades.

En este sentido, es importante que las políticas macroeconómicas –principal instrumento para lograr una integración- reviertan los beneficios esperados a favor de la sociedad mexicana sólo si los territorios del país se vuelven productivos y competitivos en un contexto global.

“La descentralización de la vida nacional (Zorrilla, Martínez, Pedro. 1985: 21) supone una acción, un interés, una solicitud, unas manifestaciones de los órganos de poder institucional, municipal o estatal, a favor de la propia descentralización y la expresión de la vitalidad de las comunidades en donde surgen dichos poderes públicos y a las cuales se refieren”. Este acercamiento a una definición de descentralización desde el ángulo de las instituciones públicas, plantea niveles de descentralización, donde los órganos de gobierno tienden a pluralizar el concepto hasta llevarlo a la participación de decisiones gubernamentales por parte de las comunidades.

Esta técnica de la administración pública en realidad es ya muy antigua. Sin embargo, su conceptualización se ha seguido manteniendo. Oliván Alejandro señala al respecto: "...la descentralización administrativa es esparcir las atribuciones de la autoridad que existe en un punto, distribuyéndolas ampliamente en los demás puntos del territorio nacional. Es, en suma, sacar del centro único o prevaeciente las atribuciones situadas en él y distribuir las entre los otros centros que se encuentran en el espacio territorial del Estado nacional. La descentralización administrativa, por tanto, sería transferir atribuciones del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios." Esta perspectiva de la descentralización se presenta acotada porque sólo hace referencia a la perspectiva de la administración pública. Dicho de otra manera, sólo se refiere a las atribuciones que se encuentran radicadas en el poder Ejecutivo.

Con la idea de clarificar aún más el concepto, debemos señalar que existe otra técnica<sup>9</sup> de la administración pública que se encuentra ubicada entre un gobierno centralizado<sup>10</sup> y otro descentralizado; ésta es la desconcentración. José Chanes Nieto define a la desconcentración como "...la transferencia de órganos, decisiones, acciones, recursos y servicios, ahí donde su presencia es directamente beneficiosa". La diferencia fundamental que se da entre descentralización y desconcentración es que en el último las atribuciones se mantienen en el centro. Al respecto el mismo autor indica: "la desconcentración facilita que el ciudadano reciba mejores servicios, que cumpla con sus obligaciones y ejerza sus derechos, en fin, que reciba un servicio mejor, más rápido y oportuno. Así, la desconcentración puede estimular el fortalecimiento del Estado multicentrado, porque acerca los órganos federales al lugar donde nace su razón de ser". (Chanes Nieto, José. 1985,: 16 y subs.).

La idea de incluir estas técnicas administrativas es con la finalidad de que no se confundan éstas con conceptos de administración pública regional y metropolitana, mismos que definiremos más adelante. Sin embargo, esta aclaración no es ociosa si pensamos que algunos estudiosos y prácticos de la administración pública los confunden. Al respecto sólo baste un ejemplo:

- "En México (como en cualquier otra parte) algunas personas consideran la descentralización como la mera redistribución de poderes y recaudación, por falta de una perspectiva económica de las oportunidades estratégicas y de los costos involucrados." (OCDE, op. cit.: 10).

Esta perspectiva que se plantea por parte de la OCDE, es la que normalmente se maneja por cualquier autor, sin embargo, a la hora de hablar de coronas

---

<sup>9</sup> Cuando hablamos de planeación hacemos referencia a una herramienta de la administración pública y cuando hacemos referencia a concentración, desconcentración y descentralización, hablamos de técnicas de administración pública. Sobre el concepto de técnica, me refiero a la forma que adoptan las instituciones públicas para aplicar sus programas y proyectos de gobierno; estos pueden ser desde un ángulo federal, estatal o municipal o una combinación de los tres.

<sup>10</sup> La centralización es una condición estructural, es la respuesta a la necesidad de reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores". Oliván Alejandro. Op. cit.

regionales y gobiernos metropolitanos, debemos atender a otra herramienta de la administración pública y no a una técnica; hago referencia a las RIG's.

e) ¿Cuáles son las relaciones que deben darse entre el centro y la periferia desde una perspectiva de las RIG's?

De acuerdo a la definición de Anderson y que retoma Wright, RIG's es "un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal". (Wright, S. 1997, "Para entender las relaciones intergubernamentales": 55).

Las RIG's trascienden las relaciones entre nación y estados, así como los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas. Además implican un enfoque empírico y orientado a resultados de las políticas públicas<sup>11</sup>, son neutrales y tienen poca carga emocional. (Figura 9).

---

<sup>11</sup> A nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos". (Aguilar Villanueva, Luis F. 1996,: 6-7).

# Relaciones Intergubernamentales

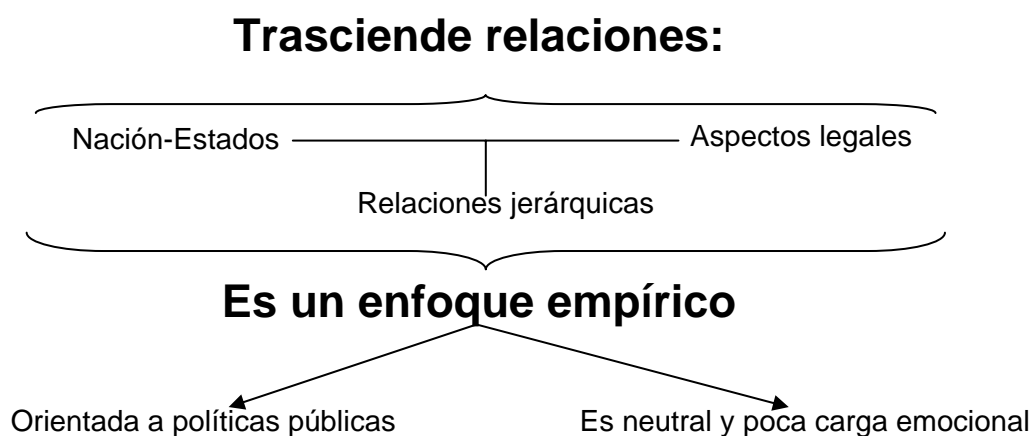


Figura 9

El término de RIG's es cuestionado por presentar dos vertientes: por una parte, cuando se le plantea en términos de co-soberanía entre el centro y los estados; y en segundo término en la relación jerárquica donde el centro podría estar imponiendo las condiciones sobre cómo aplicar las políticas públicas enfocadas al desarrollo del país. Estas dos polémicas no son motivo de la investigación, sin embargo, es rescatable la perspectiva de aplicación de las RIG's, como una herramienta en la medida en que "...precisamente enfatiza todavía más las relaciones plurales entre niveles de gobierno".

Esta última concepción de relaciones plurales entre niveles de gobierno, sirve a la hora de abordar las RIG's en las tres esferas de gobierno sobre las que está planteada la presente investigación, relativa a cómo resolver el problema de prestación de servicios públicos desde un ángulo de corona regional, la cual concibe la participación de dos o más estados, dos o más municipios o delegaciones, además del gobierno federal.

En estricto sentido, las RIG's ilustran algunas formas, estrategias y riesgos de la administración de la complejidad. Es un instrumento para utilizarlo ciertamente con cuidado. Una de las lecciones es que más que descentralizar funciones y recursos, como ya lo habíamos señalado, o incluso, establecer comisiones o consejos regionales o locales, de lo que se trata es de desarrollar redes y sinergias intergubernamentales efectivas, ya que éstas constituyen un aspecto crucial de la capacidad, eficiencia y quizá de la democracia estatal.

Estas redes resultan importantes para la presente investigación, entre otras cosas porque implica aspectos fiscales, políticos y administrativos de tipo formal pero también informal. Como ha dicho Putnam, la base que origina y sostiene las normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico es "moral",



no legal: la sanción por violaciones es la exclusión de la red de solidaridad y cooperación.

En palabras de José Luis Méndez, "...creo con visión, estrategia y tenacidad es posible lograrlo", -esto lo señala al referirse a la necesidad de romper o deshacer la estructura piramidal que está encima de nuestras redes y reestructuradas de manera más horizontal-. Continúa el autor, "...se puede hacer mediante la construcción y cierre gradual de una gran pinza cuyos brazos son: por un lado, la reestructuración estratégica de los arreglos formales (incluidos los constitucionales) y fiscales, orientados a una mayor participación y, por el otro, el desarrollo de intensos procesos paralelos de modernización, capacitación y profesionalización administrativas que: 1) 'nivelen el piso' y el lenguaje de la interacción entre los funcionarios de distintas instancias y organizaciones, 2) permitan el surgimiento de una mayor confianza interpersonal y de actitudes y percepciones mutuas conducentes a la coordinación, y 3) desarrollen las habilidades necesarias para la administración multiorganizacional e intergubernamental. Ante la ingenua tendencia a querer cambiar nuestros países gracias a la distribución de dinero o la reestructuración normativa formal, a concentrarse en las grandes fachadas y no en los cimientos". (Méndez, José Luis, op. cit.: 45).

Sin bien es cierto que las RIG's se originaron en 1930 en Estados Unidos, y que su concepción ha sido mal comprendida, mucho de esto se debe a lo intrincado que resulta operar una herramienta como esta, en donde los participantes son funcionarios públicos y una muestra de ciudadanos. Esta variedad de funcionarios pueden ser desde presidentes y gobernadores hasta alcaldes y administradores de ciudades.

Es en este sentido que las relaciones entre las diferentes esferas de gobierno deben ser muy fluidas, pero también es muy importante la voluntad de enfrentar proyectos de manera conjunta en bien de la población, principalmente por parte del centro. Ronald Reagan comentaba al respecto de las RIG's: "Todo lo que pueda ser administrado más eficazmente por el gobierno estatal y el local, lo entregaremos al gobierno estatal y local, junto con las fuentes de recursos para pagarlo. Pondremos fin al carrusel de dinero en el que nuestro dinero se vuelve dinero de Washington para que las ciudades y los estados lo gasten exactamente como lo ordenan los burócratas federales". (17 de julio de 1980, Convención Nacional del Partido Republicano celebrada en Detroit). Cito a Reagan porque fue en su gobierno donde se consolidó con mayor claridad las RIG's, dado que su gobierno las impulsó de manera importante.

Pero la voluntad del centro no es condición suficiente para que las relaciones centro-periferia funcionen. Se requiere cambiar la naturaleza de la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales y locales. La coordinación entre todas las esferas y su disposición a cooperar a favor del conglomerado social, resulta pieza fundamental para que las RIG's operen y pueda concretarse un proyecto como la prestación de un servicio público, como el que aquí pretendemos de un transporte público masivo a través de una corona regional que se circunscribe a la Ciudad de México.

Es necesario entender la interdependencia que existe entre los gobiernos: hoy en día ya no es posible tener un gobierno eficiente en determinado nivel, a menos que lo tengamos en todos los niveles. Hay demasiado que hacer para

que las ciudades lo hagan por sí solas o que el gobierno federal lo haga por sí solo o, aún más, para que los estados lo hagan por sí solos.

Es necesario repensar y darle su justa posición al esquema federal. No debemos olvidar que el gobierno federal no fue el que creó los estados, al contrario: fueron los estados los que crearon al gobierno federal.

Lo anterior no implica quitarle atribuciones y responsabilidades al gobierno central. Él es responsable de la seguridad nacional, la deuda nacional, la seguridad social y los programas destinados a mantener los niveles de ingreso, entre otras.

Pero todo esto debe estar apuntalado por la participación de las otras esferas de gobierno, ya que el crecimiento demográfico no respeta fronteras territoriales y va conformando regiones, haciendo que los gobiernos estatales y locales trabajen cada día de manera conjunta, pensando en redes que ayuden a que los demandantes ciudadanos tengan todos los servicios necesarios, pensando en que su calidad de vida lejos de disminuir, aumente. Ese es el reto actual de los encargados de la administración pública regional y metropolitana.

Con este planteamiento se podría estar pensando en que los estados y las localidades estarían en posibilidades de crear una contrafuerza que minara la posición del gobierno federal, principalmente al intentar alterar la dirección de las políticas nacionales. Sin embargo, esto se puede subsanar si la cultura política y la fuerza de este tipo de resoluciones impactan en el ánimo del ciudadano.

Actualmente, es necesario que en este país empecemos a pensar en la necesidad de analizar cuestiones como la ideología y el intenso partidismo ante las relaciones nacionales, estatales y locales. Anteriormente, el ambiente predominante era la falta de autonomía por parte de los gobernadores, ya que sólo eran transmisores de las políticas aprobadas, selladas y entregadas por el gobierno federal.

Hoy esta perspectiva ha venido cambiando: los esfuerzos descentralizadores de la política y la administración pública se han venido haciendo más evidentes prácticamente desde 1994, con el planteamiento del nuevo federalismo, el cual sirvió para impulsar la descentralización de sectores como el educativo, el social y el de salud. Se ha hecho irreversible el proceso descentralizador, sin embargo, ahora la tarea es conformar una nueva cultura en el entorno de las RIG's para que las relaciones entre gobierno se hagan cada vez en un tejido político-administrativo que conduzca al desarrollo de los conglomerados humanos de las grandes ciudades, los que de no contar con las herramientas necesarias, harán posible una ya cercana *calcutización*.

Para lograr lo anterior, se deben dejar de lado viejos atavismos: las preocupaciones por la soberanía de la toma de decisiones locales simplemente son imprudentes y caducas. Las actitudes de independencia local son asuntos negociables. Lo que el administrador público debe comprender ahora es que la independencia está presente y es inevitable, y que las únicas opciones

auténticas tienen que ver con el grado en que la ciudad desee comprometerse con un grado superior de independencia.<sup>12</sup>

Para concretar la importancia de las RIG's es necesario responder a las siguientes preguntas sobre ellas:

- ¿Quién? Las RIG incluyen a la vez a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos los tamaños, tipos y ubicaciones.
- ¿Dónde? Las RIG se encuentran por doquier en nuestros sistemas políticos, económicos y administrativos. Las RIG penetran y desarrollan toda la acción gubernamental.
- ¿Cuándo? Las RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo enfrentemos en el futuro problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte, la beneficencia y similares, con un enfoque de administración pública metropolitana y magalopolitana.
- ¿Qué? Es decir; ¿cómo se pueden definir sistemáticamente las RIG? William Anderson la definió como “un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.”<sup>13</sup>

f) ¿Cuáles deberían ser las características de las relaciones intergubernamentales?.

Retomando la definición de Anderson acerca de las RIG's como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”, esta perspectiva ideal para el esquema mexicano tiene como principales rasgos característicos de las RIG's:

Todas las unidades gubernamentales.

Federales.

Estatales.

Municipales.

Acciones y actitudes de los funcionarios.

Comportamiento de los funcionarios.

Percepciones de otros participantes.

Interacciones regulares entre funcionarios.

Contactos cotidianos.

---

<sup>12</sup> A propósito de las relaciones intergubernamentales entre ciudades, existe un documento interesante de Edward I. Koch, “The Mandate Millstone”, en *Public Interest* 61 (otoño de 1980), p. 42. Además, otro texto que explica de manera excelente y sistemática el estudio de veinte alcaldes de grandes ciudades que incorpora significativas relaciones nacionales y estatales con las ciudades, véase John P. Kotter y Paul R. Lawrence, *Mayors in Action: Five Approaches to Urban Governance* (Nueva York, 1974).

<sup>13</sup> Algunas ideas extraídas de este planeamiento pertenecen a William Anderson, *op. cit.*

Relaciones prácticas de trabajo.  
Continuidad de pautas de acción.

Todos los funcionarios públicos.

Funcionarios electos: legisladores, ejecutivos, jueces.

Funcionarios designados: administradores, gerentes, jefes de departamento, personal.

Cuestiones de política (centradas principalmente en las finanzas).

Ingresos: impuestos, ingreso intergubernamental, gasto fiscal.

Gastos: gastos funcionales, impactos de la ayuda federal.

Prestamos y deudas: mercados de capital, crisis financiera.

Formulación y aplicación de políticas.

Contenido de las políticas: cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas.

Siguiendo el contexto de las RIG's, es conveniente señalar el porqué del análisis de éstas y no del federalismo: Mientras que el federalismo subraya las relaciones estatales-nacionales, con ocasional atención a las relaciones interestatales, el concepto de RIG's reconoce no sólo las relaciones estatales-nacionales e interestatales, sino también las locales-nacionales, locales-estatales e interlocales; en pocas palabras, el concepto de RIG's abarca todas las permutas y combinaciones de relaciones entre las unidades del gobierno.

Entenderemos por unidades de gobierno a: “una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental” (Wright, Deil S. op cit.: 73).

Entonces, como “entidad organizada”, una unidad normalmente tienen facultades corporativas, existencia perpetua o continua, y el derecho a firmar contratos, a entablar demandas judiciales y ser demandadas, y vender propiedades. “Carácter gubernamental”, significa un alto grado de responsabilidad ante el público, como queda indicado, por funcionarios de elección popular, informes públicos y registros o reuniones abiertas y accesibles a los ciudadanos.

Por otra parte, “Discrecionalidad suficiente” se refiere a la existencia de un grado considerable de autonomía o de independencia al tomar decisiones importantes, especialmente respecto a impuestos y erogaciones. Algunos ejemplos de esto serían la capacidad de fijar impuestos, de fijar y recabar cargos por servicios y de asignar gastos presupuestarios sin la revisión o modificación de esas decisiones por otros funcionarios o gobiernos. Discrecionalidad para tomar estas decisiones no revisadas significa que la entidad esta “separada de la estructura administrativa” de alguna otra organización o unidad gubernamental.

Estas entidades administrativas se crean para distintas materias, tales como: conservación de tierras, riego, control de inundaciones, protección contra incendios, transporte público, abastecimiento de agua, vivienda, parques, hospitales, bibliotecas entre otros. Lo destacable aquí es que estos “distritos

especiales”<sup>14</sup> son entidades de un solo propósito, cuyo crecimiento, y el enfoque centrado en una sola función y autonomía, ha introducido una complejidad considerable en los gobiernos locales.

La estructura de estas entidades depende del tipo de materia y del proyecto que se quiera crear, si a nivel nacional o regional; en cualquiera de los dos casos, se requiere de la representatividad de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Las RIG's también deben contemplar el elemento humano, esto es, los servidores públicos que participarán en la entidad creada, es decir, las actividades y actitudes de las personas que ocupan cargos oficiales en las unidades de gobierno que estamos considerando. Como dice Anderson, “los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de conducta humana”. (Anderson, op cit.: 4).

En estricto sentido, no hay relaciones entre gobiernos; sólo hay relaciones entre servidores públicos que gobiernan diferentes unidades (Figura 10). Las acciones y actitudes de los servidores públicos se encuentran en el meollo de las RIG's. Por ejemplo, su conducta tiene un propósito, ya sea para obtener una transferencia, para prestar un servicio o para modificar una política. Y sus acciones son poderosamente influidas por la forma en que perciben las acciones y actitudes de otros participantes.

---

<sup>14</sup> Así se les denomina en Estados Unidos. Pero pueden ser entidades u organismos, aunque el propósito de manejarlos como distritos es su alto grado de igualdad y responsabilidad, parecido al de las entidades federativas o municipios.

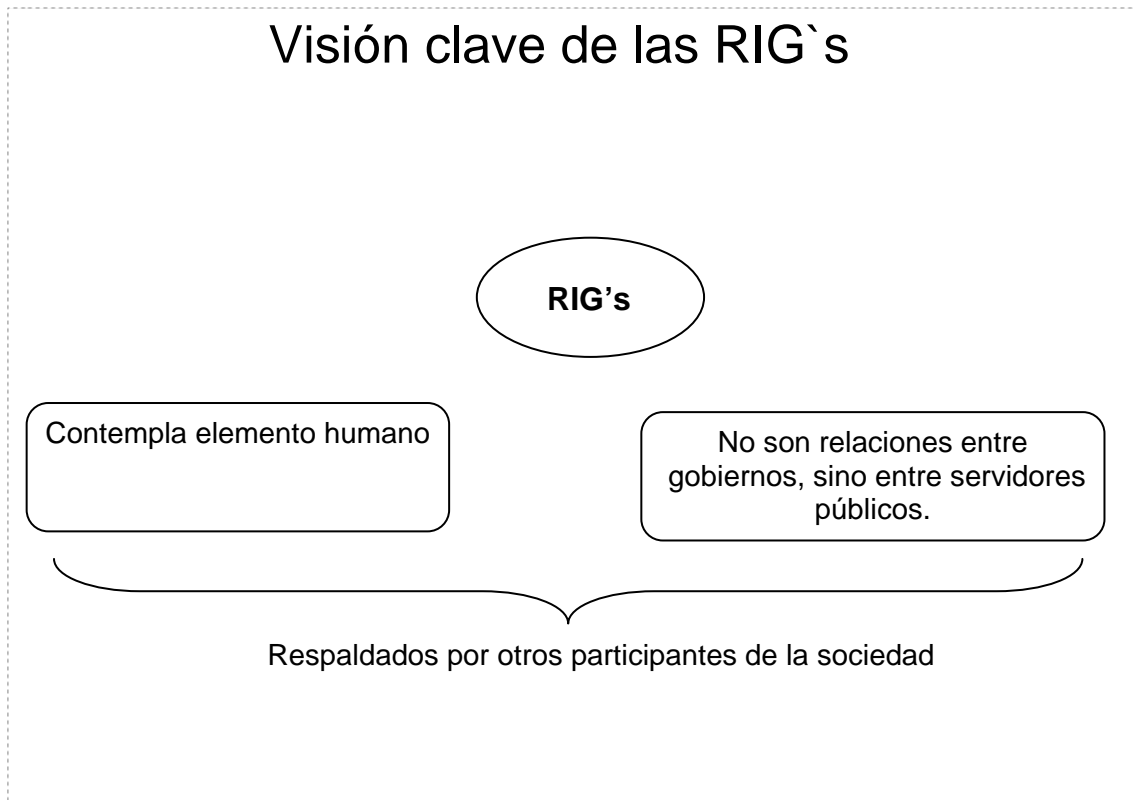


Figura 10.

Otra característica de las RIG's es que todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones. Con la intención de dar un poco de luz sobre los servidores públicos potenciales, se expone la siguiente lista:

Actores nacionales:

- Presidente.
- Senadores.
- Diputados.
- Magistrados de la Suprema Corte.
- Jefes de organismos de la rama ejecutiva.
- Jefes de programas de asistencia federal.
- Miembros del personal presidencial, especialmente en la oficina de administración y presupuesto.
- Miembros del personal de comités legislativos que tratan con programas de asistencia y actividades regulatorias de RIG.

Actores estatales:

- Gobernadores.
- Legisladores.
- Personal del Tribunal Superior del estado.
- Jefes de las dependencias administrativas del estado, especialmente las que reciben asistencia federal.
- Personal de alto nivel asociado a la oficina del gobernador.
- Director del presupuesto del estado.
- Coordinadores intergubernamentales.

- Directores ejecutivos de asociaciones estatales de ciudades.
- Directores de las representaciones de los estados en la Ciudad de México.

Actores locales:

- Alcaldes (especialmente los de las grandes ciudades).
- Miembros del Consejo Municipal (selectivamente).
- Administradores de ciudades, jefes administrativos o miembros del personal de la alcaldía.
- Comisionados municipales (selectivamente).
- Ejecutivos electos de municipios.
- Jefes de departamento y dependencias de ciudad y municipios, especialmente los que reciben asistencia estatal y/o federal.
- Coordinadores intergubernamentales (en ciudades, municipios y otras instancias locales).
- Directores de las oficinas de ciudades y municipios.

Con estos elementos, tenemos un mejor conocimiento de quiénes pueden ser los seres humanos que desempeñan un cargo público y que pueden dar dirección y significado a las RIG's. Se han incluido algunos puestos que existen en otros países, como Estados Unidos, y que en los próximos años potencialmente se podrían estar creando en grandes ciudades como la Ciudad de México, Monterrey o Guadalajara, dadas las necesidades de coordinación intergubernamental que empiezan a ser indispensables por su crecimiento, tal es el caso de administradores de ciudades responsables de algún o algunos servicios, como; recolección de basura, transporte, entre otros.

Elemento importante es la relación que se da entre las RIG's y las políticas. Entenderemos por políticas "a aquellas intenciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones" (Deil S. Wright: 84). De esta forma, las políticas en el marco de las RIG's se deben combinar con las rápidas tasas de cambio social y tecnológico que han reducido la capacidad de tribunales y legislaturas para hacer frente a las continuas presiones a favor del cambio de políticas. Esto puede ser aprovechado por los gobiernos para ejercer mayor presión y, a la vez, dar mayor espacio a los administradores para formular y ejecutar las políticas públicas.

# Relación RIG's y Políticas Públicas

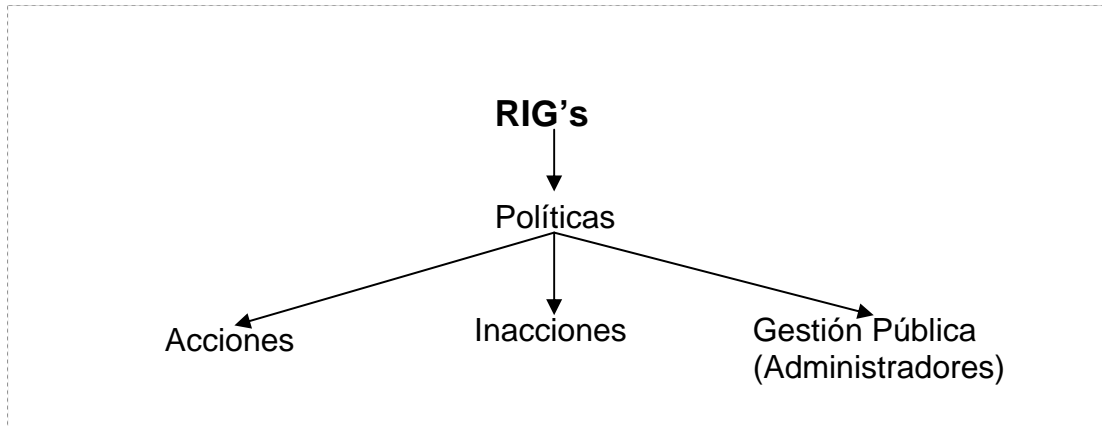
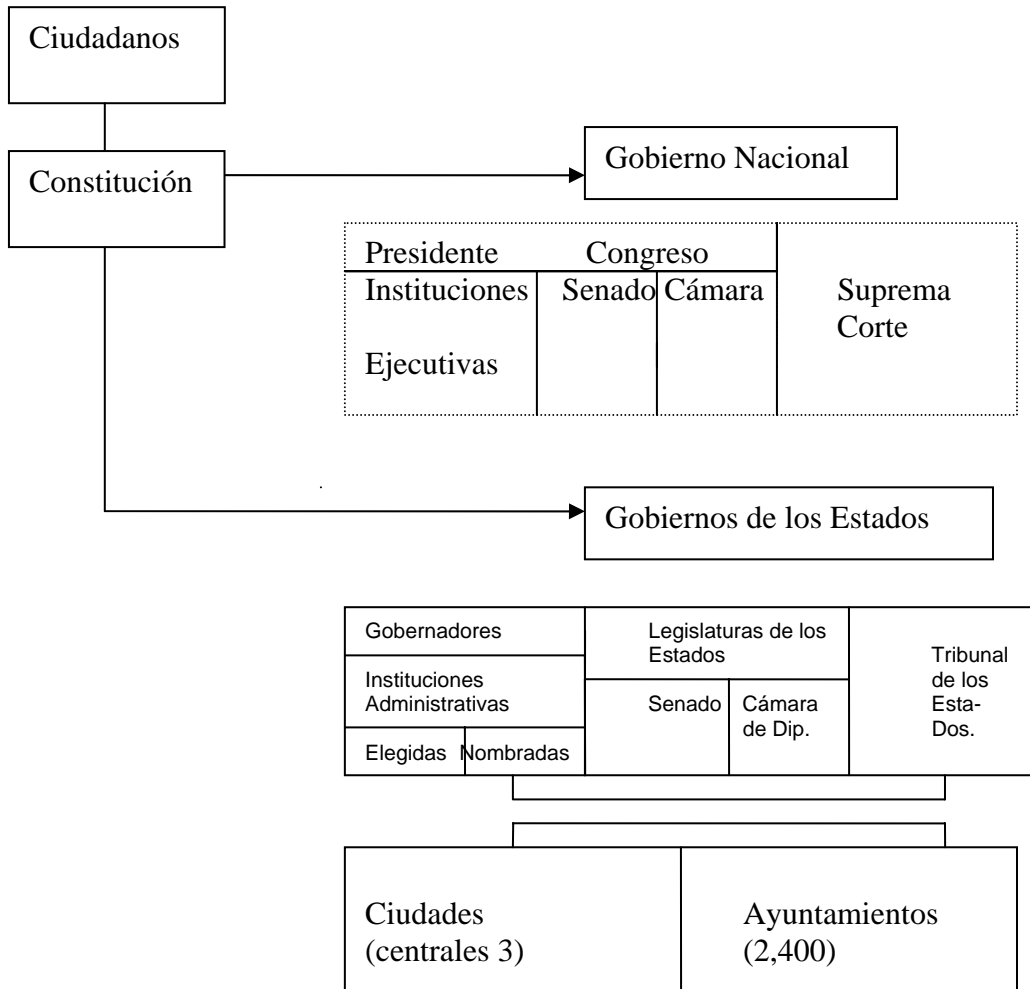


Figura 11.

g.- ¿Cuáles serían los modelos de relaciones nacionales, estatales y locales?

Los modelos deben explicarse a partir de la diferencia entre federalismo y RIG's. Esto lo podremos comprender a partir de una caracterización visual del sistema federal, donde los ciudadanos deben aparecer como actores que han dado su consentimiento a la constitución del país. Con esto le daremos el carácter republicano que se encuentra consagrado en nuestra Constitución, cuando nos referimos al gobierno. Enseguida, se presenta a la misma Constitución, la cual asigna poderes a los gobiernos nacional (federal) y estatales, y finalmente se encuentran los municipios, en donde incluiremos a las principales ciudades centrales del país, como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.





Fuente: Deil S. Wright, op. cit.: 95. y adaptación al caso mexicano con datos propios.

Debemos recordar que, según nuestra Constitución, los poderes no otorgados al gobierno nacional quedan reservados a los estados. En esencia se debe pensar en un federalismo cooperativo, en donde se consideren a todas las esferas de gobierno antes de dar un fallo positivo o negativo con respecto a un modelo o proyecto a implantar. Al respecto, Corwin señala muy acertadamente cuando dice: "...el federalismo cooperativo, o sea el Gobierno Nacional y los estados son partes mutuamente complementarias de un solo mecanismo gubernamental, cuyos poderes todos pretenden realizar el actual propósito de gobierno según su aplicabilidad al problema que se esté discutiendo". (Corwin, Edward S. op. cit.: 1-24).

Hemos llegado al punto de señalar porqué preferir las RIG's, en lugar de buscar que el modelo que se presentará se desarrolle a través del federalismo. Una primera razón para preferir el concepto del RIG's por encima del federalismo es que el federalismo, según el diccionario, "designa una forma de gobierno en el que una unión de estados reconoce la soberanía de una autoridad central mientras retiene ciertos poderes residuales de gobierno"<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> He preferido una definición inglesa porque me parece que cumple con los objetivos del modelo a plantear; American Heritage Dictionary of the English Language (Boston, Houghton Mifflin, 1969). Pág. 481.

De este modo el federalismo mexicano no ha impedido los nexos locales-estatales, aunque a lo largo de la historia el federalismo ha favorecido las relaciones estatales-nacionales. En contraste, las RIG's reconocen y a la vez analizan las interacciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades gubernamentales y en todos los niveles. Esto es importante, porque las experiencias que se tienen con respecto a relaciones de coordinación, aunque no estudiadas y poco practicadas, nos dicen que, por ejemplo, en la delegación Gustavo A. Madero y el municipio de Ecatepec, se han dado relaciones de coordinación para tratar asuntos de vialidad y de seguridad pública; sin embargo, esta coordinación se pierde una vez que se cambia de servidor público.<sup>16</sup>

Otra razón es que el concepto de RIG's trasciende el enfoque jurídico de la corriente principal e incluye toda una rica gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios, que de otra manera quedarían sumergidas.

Las RIG's destacan el papel entonces de la administración pública, en donde la administración se parece mucho a una apretada red que atrapa lo mismo a los pececillos como a los peces grandes que nadan en un río. En sentido figurado, ese río es nuestro sistema político. La red es especialmente útil no sólo en el caudal del río principal, sino también en los bajos y en las aguas estancadas.

Una tercera razón, es que las RIG's rompen con la idea de relaciones jerárquicas, de superioridad o inferioridad, aunque no excluye la existencia de tales diferencias de poder. Tampoco implica –como a menudo lo hace el concepto de federalismo- que el nivel nacional sea, presuntamente, el superior.<sup>17</sup>

La última razón estriba en la intersección de intereses en estudios de RIG's y de políticas que ha favorecido el desarrollo de un enfoque de “elección de políticas” (Policy-Choice) que “contribuye a elegir entre las mejores y las peores políticas”<sup>18</sup>. El enfoque de elección de políticas aplicado al contexto de las RIG's, plantea preguntas que tratan de fines y de medios, de sustancia y de procedimientos. Estos son elementos importantes en los modelos que bosquejaremos a continuación, ya que las RIG's resultan pieza clave, sin dejar de lado una correcta aplicación de políticas.

Una vez descrito el concepto de RIG's y sus contrastes con el concepto de federalismo, ya podemos formular algunos modelos simplificados de RIG. La gráfica que se presenta a continuación, muestra visualmente tres modelos de relaciones de autoridad entre las jurisdicciones nacional, estatal y local (figura 12). Estos modelos no muestran todas las complejidades y realidades del

---

<sup>16</sup> Esta afirmación parte de la experiencia práctica que desarrolle como Subdelegado de Participación Ciudadana en esa demarcación a finales de la década de los noventa.

<sup>17</sup> Para los que se pudieran interesar en cuestiones de poder centralizado y en relación con la autonomía territorial, no podrían hacer nada mejor que examinar las tensiones entre poder y territorio en el contexto angloamericano analizado en tres obras: Rogger Gibbins, *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States* (Toronto, Butterworths, 1982): pp. 217.; Jim Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation* (Manchester, Manchester University Press, 1983), pp. 246.; Richard Rose, *The Territorial Dimension in Government: Understanding the United Kingdom* (Chatham, N. J., Chatham House, 1982)pp. 228.

<sup>18</sup> La elección de políticas o policy choice, no es motivo de esta investigación, sin embargo, el tema es tratado de manera abundante por Deil S. Wright, en “Intergovernmental Relations and Policy Choice”. En *Publius: The Journal of Federalism* 5 (otoño de 1975), pp. 1-24.

gobierno en sus diversos aspectos; por ejemplo, número y tipos de entidades, número y variaciones de personal, los diferentes tipos de programas y funciones, los variados recursos fiscales, etc. Los modelos muestran tres tipos genéricos de autoridad: autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad igual o superpuesta (negociación). Cada modelo al concentrarse en los rasgos esenciales de una posible disposición de RIG's, nos guía para formular hipótesis. (Desde luego, no hay dos modelos que generen conjuntos idénticos de hipótesis.) Y poniendo a prueba estas hipótesis, podemos descubrir qué modelo conviene más al sistema político tal como opera hoy y cuál es el que más respondería a las necesidades de la corona regional que estamos proponiendo.

## Relaciones Intergubernamentales (Modelos)

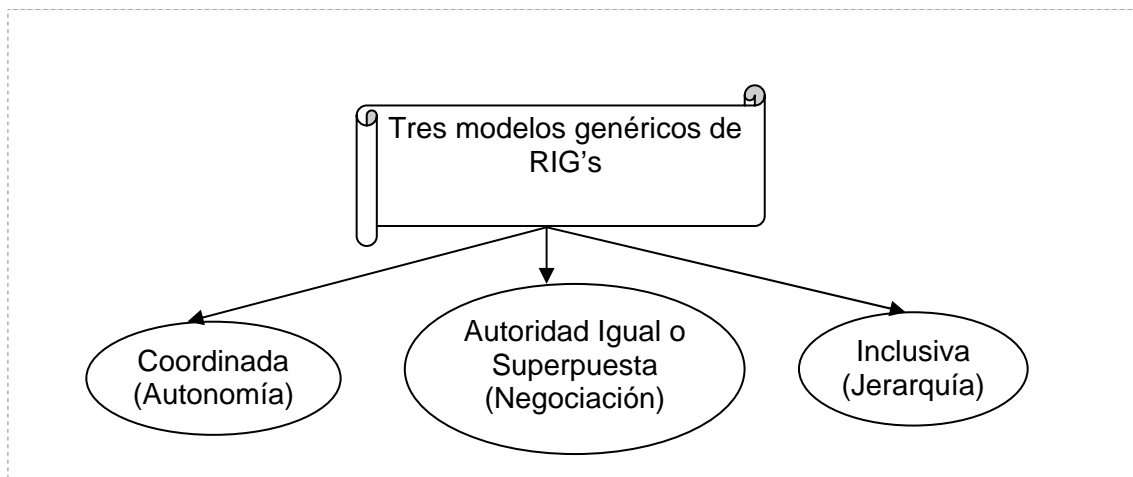


Figura 12.

Unos límites claros y bien determinados separan al gobierno nacional de los gobiernos estatales en el modelo de autoridad coordinada de RIG's. Sin embargo, también se han incluido unidades locales dentro de los gobiernos estatales, las cuales dependen de ellos. Los principales puntos que definen las relaciones estado-localidades, pueden ser las siguientes:

1. No hay un derecho consuetudinario de autogobierno local.
2. Las entidades locales son hijas del estado, sometidas a la creación y abolición a discreción absoluta del estado (salvo limitaciones constitucionales).
3. Las localidades sólo pueden ejercer los poderes que les han sido expresamente concedidos.
4. Las localidades son "simples inquilinos, a merced de la voluntad de la legislatura".

Estos puntos son los más sobresalientes, aunque no los únicos, para el caso de autoridad traslapante. Es importante señalar que se dan relaciones de la siguiente manera: Gobierno Nacional-Gobierno Estatal; Gobierno Nacional-

Gobierno Local; Gobierno Estatal; Gobierno Local y Gobierno Nacional-  
Gobierno Estatal-Gobierno Local.

Este es el caso que más se apega a las necesidades que plantearemos en el caso de la “Corona Regional para resolver problemas de Servicios Públicos en la Ciudad de México: Un Modelo de Transporte Masivo”, tal como se ha denominado a la presente investigación. Es por ello que estos modelos resultan relevantes. Sin embargo, hay que explicarlos a fin de observar las combinaciones que presentan.

## Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales.

|                     |                      |                       |
|---------------------|----------------------|-----------------------|
| Designación:        | Autoridad coordinada | Autoridad traslapante |
| Relación:           | Independiente        | Interdependiente      |
| Pauta de Autoridad: | Autonomía            | Negociación           |



|                     |
|---------------------|
| Autoridad inclusiva |
| Dependiente         |
| Jerárquica          |

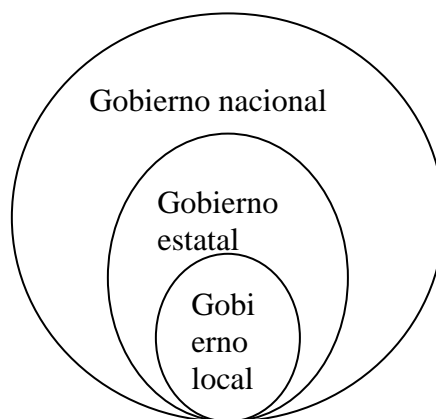


Figura 12-A

Fuente: Deil S. Wright, op. cit.: 105.

El rasgo característico y el interés especial del modelo de autoridad coordinada, es que nos señala dos gobiernos que cubren un mismo espacio y que, sin embargo, son distintos y separados en su acción. Cada uno está haciendo su propio trabajo sin tocar ni obstaculizar al otro.

El modelo de autoridad inclusiva está representado en la gráfica anterior por círculos concéntricos que disminuyen de tamaño, del nacional al estatal y al local. Suponiendo que el área cubierta por cada círculo representa la

proporción de poder ejercida por esa jurisdicción respecto a las demás. Y suponiendo también que el gobierno nacional desea expandir su proporción de poder en relación con los estados y las localidades, son posibles dos estrategias: una de ellas reduce los diversos poderes de los estados o de las localidades, o de ambos; la otra aumenta el círculo del gobierno nacional ensanchando o no los círculos estatales y/o locales.

En la realidad, los dos modelos hasta ahora presentados tienen que ver con la teoría de juegos, la cual consiste en un método sistemático para estudiar el comportamiento en situaciones de toma de decisiones. Esta teoría presupone que todos los participantes se esfuerzan por optimizar su comportamiento, intentando cada uno maximizar sus ganancias y minimizar sus pérdidas dentro de los límites de la conducta permitida (de aquí la analogía con los juegos). Los resultados dependen no sólo del comportamiento de cualquiera de los participantes sino de las reacciones de los demás actores.

La primera estrategia, de tipo coordinada, es el clásico caso de un juego de tres personas de suma-cero, como en el póquer. La suma de las ganancias de los jugadores es igual a la suma de sus pérdidas. Una ilustración de esto es la descentralización que se realizó en México, en relación a la educación, en el sexenio de Ernesto Zedillo. Sin embargo, ya en el gobierno de Vicente Fox, cuando se quiso mantener esa política descentralizadora, donde las entidades y las localidades deberían de hacerse responsables de la educación con sus propios recursos, el asunto ya no resultó muy atractivo para algunas entidades las cuales se quejaron ante la federación.

En ese sentido, el gobierno nacional ejerció (expandió) su poder a expensas de los poderes estatales y locales. La ganancia del poder central equivalió al poder perdido por las entidades estatales y locales. La solución entonces fue apoyar por parte del gobierno central a aquellas entidades que tuvieran mayores problemas presupuestales.

El modelo de autoridad inclusiva sirve para otras aplicaciones, además de permitir predicciones sobre las políticas de RIG's. También sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad. Las relaciones de dependencia implican pautas de poder, es decir, estados y localidades serían simples paniagudos<sup>19</sup> del gobierno nacional, con un impacto incidental o insignificante en la política del país y, por lo tanto, en las políticas públicas. A la pregunta de quién gobierna, este modelo da una respuesta inequívoca: el gobierno nacional.

Este modelo nos resulta, entonces, muy familiar porque hasta antes del 2000, vivimos uno similar que duró por espacio de setenta años. Sus características más relevantes fueron:

- Durante decenios, el país se fundió en una sociedad nacional, pero una sociedad en singular, no en plural. La verticalidad de las decisiones en la aplicación de políticas públicas no respondía a la totalidad de la sociedad, sino a un determinado grupo.

---

<sup>19</sup> Paniagudo, significa "El allegado a una persona y favorecido por ella: los paniagudos del ministro". Diccionario Enciclopédico Larousse.

- Se hizo evidente una centralización en la fijación de los objetivos no sólo del gobierno central, si no también en los demás niveles de gobierno (estatal y local).
- Se daba un vacío en la estructura del federalismo. No se tenía, y no se tiene hasta ahora, la responsabilidad de guiar la evolución de todo el sistema de relaciones federal-estatal-local como un solo sistema.
- Durante ese trayecto histórico, los estados no actuaron con autonomía, sino más bien como distritos administrativos.

En suma, las características del modelo de autoridad absoluta deben ser claras ahora. Los gobiernos estatales y locales dependen totalmente de decisiones de alcance nacional, mismas a las que llegó el gobierno nacional, o poderosos intereses económicos o alguna combinación de ambas cosas.

Los modelos de autoridad inclusiva y autoridad coordinada de las RIG's, se encuentran en los polos opuestos del espectro. En el primero prevalece la jerarquía; en el segundo, los gobiernos nacional y estatal son iguales y autónomos. La aplicabilidad pasada, presente y futura de ambos modelos para las RIG's en los Estados Unidos ya ha sido acaloradamente debatida. Aunque hay ejemplos ocasionales de tales pautas jerárquicas y autónomas de RIG's, el peso de la investigación académica sugiere que estos dos modelos describen inadecuada e imprecisamente la forma en que se debe conducir el grueso de las operaciones gubernamentales.

Ante estas circunstancias, el tercer modelo que se presenta y que es más representativo de la práctica de RIG's, es el modelo de autoridad superpuesta. El traslape de los círculos muestra tres rasgos característicos del modelo.

1. Áreas considerables de operaciones gubernamentales incluyen, simultáneamente, unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales.
2. Las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad son relativamente pequeñas.
3. El poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción (o funcionario) están considerablemente limitados. Los límites producen una pauta de autoridad que bien puede llamarse de negociación.

De entre las definiciones que encontramos en el diccionario en cuanto a la negociación, es la "de las condiciones de una venta, intercambio o acuerdo". En el contexto de RIG's, la venta es mucho menos importante que el intercambio o el acuerdo. Como se puede observar, las áreas de RIG's contienen intercambios o acuerdos.

En ese sentido, el gobierno federal puede ocupar un papel importante. Por ejemplo: el gobierno federal ofrece numerosos programas de ayuda a los estados y las localidades a cambio de su acuerdo para implementar un programa, llevar a cabo un proyecto o cualquier actividad entre una gran variedad. Depende luego, como parte de la negociación, que el que recibe la ayuda debe aceptar habitualmente condiciones tales como la aportación de fondos iguales y la satisfacción de requisitos de contabilidad, información, auditoría y desempeño.

De entre las bondades que se pueden encontrar en las RIG's están la negociación local-nacional, la cual se puede visualizar a través de convenios anuales y transferencias para obras de desarrollo urbano. Estos convenios anuales han surtido efecto en otros países<sup>20</sup> y en México también se realizan convenios de estas características, pero no con esa periodicidad, ayudan a evitar la falta de coordinación y la fragmentación resultantes del programa de transferencias específicas en las ciudades mediante el fortalecimiento de la autoridad de los alcaldes.

Es interesante ver como el ejemplo de los convenios anuales tiene mucho que ver con el modelo de autoridad superpuesta, cuatro de las cuales merecen cierta mención: 1. Intercambia la transferencia de recursos y de influencia mediante límites gubernamentales, haciendo posible alterar las relaciones de autoridad entre los participantes (funcionarios). 2. En este modelo, el poder suele quedar ampliamente disperso y, probablemente, su distribución es desigual. 3. Este modelo no presupone unas relaciones exclusivamente cooperativas ni exclusivamente competitivas entre los participantes. A este respecto, el modelo evita las conclusiones prefabricadas de que la colaboración y el consenso prevalecen sobre el conflicto y la separación. Deja el tema abierto para el análisis de casos e investigaciones empíricas de las operaciones de RIG's. 4. Como lo muestra la posición de los círculos en la gráfica anteriormente descrita, la intersección de relaciones nacionales, estatales y locales constituye el dominio más grande: sólo le quedan áreas modestas de acción autónoma (las áreas no superpuestas de los círculos) a cada jurisdicción respectiva. Esta distribución refleja la interdependencia que parece permear a las RIG's. Como lo ha observado Catherine Novell, "las políticas ya no se hacen principalmente en una sola entidad gubernamental, sino que se logran a través de relaciones de negociación y regateo entre múltiples entidades gubernamentales". (Novell, Catherine. 1979, op cit.: 14).

Existen cuatro elementos importantes a destacar en la implementación de este modelo y que tiene que ver con la perspectiva que se tenga o que se pretenda implantar si se adopta esta alternativa: Desregulación (eliminar reglas y restricciones). Devolución (delegar discrecionalidad a estados y localidades). Decremento (recortes al presupuesto e importantes reducciones a la ayuda federal). Descongestión, el cual quizás resulta más complejo por las cosas que se tienen que hacer: descongestión significa "una gran recomposición de las responsabilidades funcionales entre los tres niveles del gobierno"<sup>21</sup>. En este ejemplo, la organización encargada solicitó que muchos programas de ayuda federal se cancelaran, consolidaran y/o se transfirieran a los gobiernos estatales y locales.

Este planteamiento en un primer momento resulta un poco difícil, por las características de las entidades y localidades mexicanas, sin embargo, por ello se requiere de una importante evaluación, desde un enfoque de la

---

<sup>20</sup> Para tratar este tema, consultar a Deil S. Wright, Op cit. Pp. 122.

<sup>21</sup> Op cit. El continuado interés de la Comisión Consultiva de relaciones Intergubernamentales en Estados Unidos, por ejemplo, se da a través de la idea de la descongestión (y su divisibilidad) que apareció en el informe de la comisión, *Devolving Federal Program Responsibilities and Revenue Sources to State and Local Governments* (Washington, D. C., Government Printing Office, 1986). Si existe interés en ver la evolución de este caso, acudir en especial al capítulo I (pp.1-8), para los resultados de la Comisión y sus recomendaciones de política, así como de los disensos de éstas.



administración pública, en específico de la Gestión Intergubernamental, para determinar la situación de cada una de las entidades y localidades y a partir de ello saber como se actuaría en consecuencia.

Este estudio también puede ser útil a la hora de pensar en un proyecto de perspectiva regional en donde se le dé impulso a una ciudad central, como puede ser el caso de la Ciudad de México y su pretendida corona regional que estamos planteando en esta investigación, en donde este tipo de estudios nos ayudarían a entender todas y cada una de las entidades y localidades participantes y a partir de ahí desarrollar el modelo de transporte masivo, tomando en consideración las capacidades económicas y políticas de cada una de ellas.

Algunos elementos que conviene introducir en este momento son los que se circunscriben a la negociación, de entre los que destacan: 1) partes múltiples, que son 2) interdependientes y que 3) tratan de influirse mutuamente por medio de 4) intercambios de información en varias formas que incluyen argumentos, peticiones, amenazas y promesas 5) a lo largo del tiempo, sugiriendo que probablemente, las partes aprendan unas de otras y acerca de ellas mismas y, en consecuencia, sus posiciones puedan cambiar.

Es importante dar seguimiento a lo que pudiera pasar principalmente en los puntos 2, 4 y 5, puesto que en esos casos la influencia del Ejecutivo federal puede ser determinante y pudiese provocar serios desequilibrios si así ocurriese.

Es importante llevar a cabo esfuerzos por desarrollar un verdadero sistema intergubernamental. Las condiciones se están dando. Desde el año 2000 se dio un cambio de régimen, lo que ha permitido una descentralización política, pero no así en cuanto a la descentralización administrativa, ya que ésta se encuentra en ciernes. El establecimiento de relaciones intergubernamentales que permitan establecer planes y programas a largo plazo, tardará mucho en alcanzarse porque ciertos actores del Estado, como los partidos políticos, se encuentran en proceso de consolidación con miras a terminar la transición política por la que está atravesando el país y eso dificultará, por ende, el desarrollo de la administración pública.

Ante esta circunstancia, el desarrollo de la administración pública también debe hacer esfuerzos por avanzar, buscando consolidar relaciones intergubernamentales, demostrando con ello la importancia de la cooperación dentro del sistema que debe darse entre los tres niveles de gobierno.

Lo anterior por supuesto, tomando en consideración las características principales del modelo de autoridad superpuesta. A saber:

- Un poder ilimitado y disperso.
- Áreas de autonomía moderada e incierta.
- Un alto grado de interdependencia potencial o real.
- Competencia y cooperación simultáneas.
- Relaciones de regateo e intercambio.
- La negociación como estrategia para llegar a un acuerdo.

De esta forma ya podemos llegar a ciertas posiciones concretas, como es el hecho de que el análisis y la interpretación del modelo de autoridad

superpuesta, tiene una clara tendencia hacia la cooperación y el acuerdo negociado. También podría aplicarse otro modelo de autoridad superpuesta desde un enfoque competitivo, de cuasimercado y elección pública. Es decir, la presencia de múltiples entidades (y actores) que operan como proveedores (y consumidores) de los servicios públicos, podría funcionar más como un mercado económico, como base para las relaciones de intercambio.

Este último enfoque lo manejan claramente autores como Ostrom, Tiebout y Warren (op. cit.: 54); ellos arguyen que las áreas metropolitanas, como la de Los Ángeles, eran sistemas policéntricos. En este planteamiento, la producción y provisión de bienes públicos podría verse como industrias de servicios públicos, en las cuales diferentes ciudades (así como los gobiernos municipal, estatal y nacional) ofrecen diferentes “paquetes” de niveles de servicio a los ciudadanos-consumidores. Esta visión de la elección pública del modelo superpuesto fue elaborada más ampliamente por Bish y Ostrom (op. cit.: 111).

Bish y Ostrom comentan que las relaciones intergubernamentales son de especial importancia en una economía pública compuesta por una multiplicidad de jurisdicciones gubernamentales superpuestas. La competencia y coordinación fiscal, las transferencias fiscales y los contratos de servicios pueden facilitar una cooperación intergubernamental mutuamente productiva. También se puede recurrir a tribunales, legislaturas y acuerdos informales para la resolución de conflictos intergubernamentales. Se puede ver a múltiples dependencias sirviendo a las mismas personas con diferentes “paquetes” de bienes y servicios públicos como múltiples empresas en las industrias del servicio público. Una reñida competición entre múltiples “empresas” que operen en diferentes industrias de servicio público puede crear sistemas de gobierno relativamente eficientes e interesados en las áreas metropolitanas.

Aquí es importante diferenciar entre el enfoque del acuerdo negociado del modelo superpuesto y este último enfoque, el de la elección pública. La diferencia se centra en hasta qué grado hay, puede haber y debe haber un objetivo común o un propósito dominante en una situación de RIG's. El enfoque negociado tiende a suponer que hay, puede haber y se debe cumplir un interés común, a pesar del carácter conflictivo y hasta caótico de las condiciones de las RIG's. El enfoque de elección pública se inclina mucho menos a ver, esperar y promover un objetivo básico o unos objetivos como el de partidos en situación de RIG's.

Los modelos presentados resultan importantes, como se ha podido observar. Las RIG son un canal oculto del gobierno y se centran en la gestión, pero el concepto de RIG's hace visible varios aspectos, inadvertidos por el sistema político. Las RIG's evitan hacer hincapié en las relaciones estatal-nacionales, van mucho más allá del legalismo, no presuponen relaciones jerárquicas, incorporan una extensa gama de intereses interconectados de políticas y son un concepto más neutral que el frecuentemente politizado federalismo.

A diferencia de otros países, como Estados Unidos de Norteamérica, donde tratan al federalismo como anticuado y que su sustituto son las RIP's<sup>22</sup>, en nuestro caso no se trata de desplazar al federalismo. A decir verdad, el nuestro

---

<sup>22</sup> En esta referencia nos referimos a las declaraciones de Michael Reagan, citado en Deil S. Wright, op. cit. Pp. 130.

apenas está asentándose con el proceso de transición política que se dio a partir del 2000. Además, el federalismo, desde el ángulo de la administración pública, debe ser observado como una técnica que ayuda a darle cohesión al régimen político, en tanto que las RIP's correrán aparejadas con la intención de resolver problemas de carácter urbano-metropolitano que ya son insoslayables cuando hablamos de grandes ciudades como Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

## 1.2) Territorio y Ciudad.

Vincular a la administración pública en relación con el fenómeno de crecimiento urbano y densidad poblacional en grandes ciudades, nos obliga a entrar a la delimitación de conceptos como territorio y ciudad.

a). Enfrentando el problema del territorio.

Los especialistas en geografía urbana y de las grandes metrópolis, han logrado un importante desarrollo en los últimos años debido a las alternativas de aplicación que ofrecen, entre ellas la posibilidad de racionalizar la organización del espacio, hacerlo más acorde con las necesidades de las ciudades y en consecuencia, favorecer el bienestar de sus habitantes. Estos estudios son de gran interés para un país como el nuestro, en el que la dinámica de su población urbana y la enorme concentración de ella en grandes ciudades, dan lugar a serios problemas, entre los que destaca la mala organización del espacio. La acción de gobierno, entonces, se hace relevante. Por ello es necesario enlazar el fenómeno urbano, ubicarlo en su espacio geográfico y darle aplicabilidad con técnicas gubernamentales. (Figura 13).

### Enfoque del crecimiento urbano-administración-territorio.

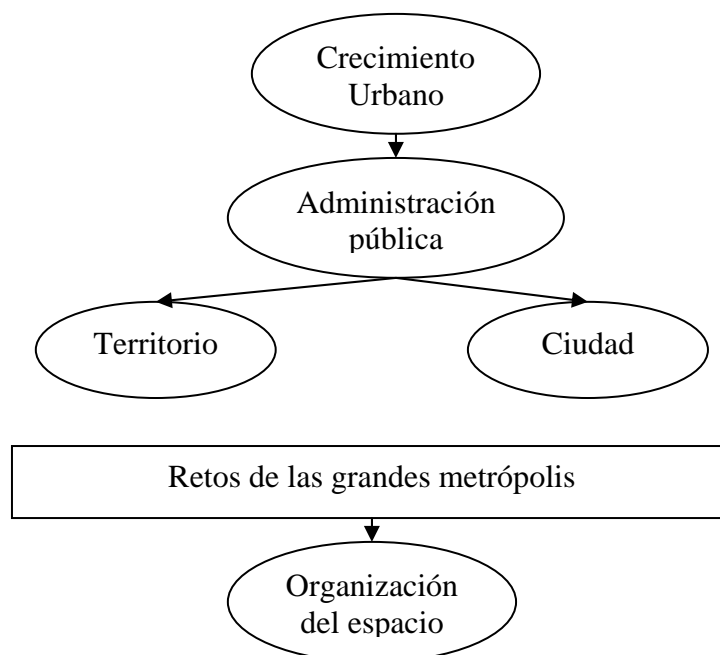


Figura13

En este sentido, la acción gubernamental debe iniciar todo un proceso de culturización a fin de aprovechar las experiencias obtenidas por estos

especialistas y actuar en consecuencia, con la intención de obtener ciudades con un mayor nivel de calidad de vida para sus habitantes. Entendiendo por calidad de vida a toda aquella infraestructura urbana que genera el gobierno y que beneficia a la sociedad en general, como puede ser: drenaje, agua, luz, salud, medio ambiente, transporte, entre otros.

Al hablar del problema del territorio, Jean Bastié hace una reflexión que parece interesante traer a colación. Esta reflexión gira sobre la naturaleza, los objetivos y los medios de lo que suele llamarse ordenación del territorio, lo que plantea necesariamente numerosos problemas:

1. Los de las relaciones con el Estado, las actividades regionales y locales con los intereses privados y las iniciativas individuales más o menos reglamentadas o espontáneas, pero condicionadas a motivaciones muy diversas. El individuo obra como consumidor, ahorrador, inversionista o propietario, lo que le hace ser un elemento activo sobre el mercado de trabajo. ¿Cómo pueden sus microdecisiones ser influenciadas o cómo pueden los efectos de la suma de esas microdecisiones ser corregidos por las macrodecisiones de los diferentes niveles de poder?.
2. Los de las relaciones entre los individuos o los grupos y su entorno, su apego a su tipo de vida, sus posibilidades de conservarlo, de modificarlo o de abandonarlo.
3. Los conflictos permanentes entre el corto y el largo plazo, lo deseable y lo posible, las dificultades de hacer prospectiva, la parte de lo imprevisible y del azar. (Bastié, Jean: “¿Es un mito la ordenación del territorio?”. 11).

De esta manera, la finalidad de la ordenación del territorio es, entonces, la de asegurar las mejores condiciones de vida posibles, tal y como ya se explicó anteriormente, en donde se debe empezar por el pleno empleo, el hábitat y los equipos y servicios convenientes relativos ante todo a la salud y a la educación, elementos que son responsabilidad de la administración pública, pero que son distintos al nivel de vida. Ninguno de los conceptos anteriores es condición suficiente, ni siquiera necesaria, para el bienestar, el cual es una noción eminentemente espiritual, subjetiva e individual, incluso cuando depende en parte de las condiciones materiales de existencia.

Uno de los planteamientos tiene que ver con la posibilidad de generar una concepción de objetivos, métodos y medios generales de la ordenación del territorio, que sean comunes a 31 estados de la república y un Distrito Federal, los cuales son tan distintos en tamaño, configuración, condiciones naturales, regímenes económicos, sociales y políticos y en nivel de desarrollo. Ahora se sabe que hay problemas de ordenamiento que atraviesan las fronteras, como por ejemplo, los de las grandes cuencas fluviales, el transporte, la electricidad, mientras el marco nacional permanece en esencia en cuanto a sus especificidades en numerosos dominios, a su unidad política y a las reglas idénticas a las que está sometido.

La intencionalidad de esta propuesta de investigación de corona regional, vista desde el ángulo de gobierno, es el de usar ese espacio nacional para sacar el mejor partido de sus recursos para lograr un desarrollo económico y social eficaz y para beneficiar a sus habitantes con un nivel de vida más elevado, gracias a la localización más adecuada de las actividades y de los hombres.

La ordenación del territorio, incluso cuando hay ayuda extranjera o internacional, está ante todo en función de los medios nacionales: capacidad de inversión, técnicos, mano de obra, equipos y voluntad política. Estos medios están condicionados a la evolución económica del país, la cual escapa, en gran parte, a la planificación y a la previsión. Una buena ordenación del territorio necesita una buena salud económica y recíprocamente. Pero con igualdad de medios, estos pueden ser más o menos bien utilizados.

Es por ello que se debe considerar la situación política, como las elecciones, las prioridades de cada uno de los actores participantes, un calendario, una buena política de ordenamiento tiene su interés y su eficacia.

Con la idea de alcanzar una definición y siguiendo a Jean Bastié, podemos decir que cuando hablamos de ordenamiento del territorio nos referiremos concretamente a: "...la creación de actividades y empleos, así como en construir viviendas y equipamiento, protegiendo a la vez el entorno". (Bastié, Jean, 1988 op cit.: 13). Este primer acercamiento a la definición nos ayuda a entender por donde estaremos ubicando la corona regional de la Ciudad de México. Cuando nos referimos a la utilización de un modelo para resolver el problema de los servicios públicos, en específico el del transporte masivo, utilizando una técnica como las RIG's, implica que la propuesta debe contemplar no sólo el equipamiento, que es donde está ubicado el transporte. Ese es sólo un paso, que se considera necesario, pero no suficiente como para que los ciudadanos de la corona regional resulten beneficiados. Es necesario todo un proceso de planeación, donde se proyecten otro tipo de materias a atacar, como la vivienda, empleos, e incluso ciudades pequeñas si así fuese necesario, entre otros, sin desproteger el entorno en el que se esté enfocando el proceso intergubernamental.

Esta perspectiva, entonces, ayudará a evitar las tendencias naturales de los crecimientos desordenados o espontáneos de la población, mismos que encontramos no únicamente en al Ciudad de México; también se dan en muchas ciudades del mundo moderno, desarrollado o no. Asimismo, se tratará de evitar también la polarización con acentuación de las desigualdades, aún cuando los polos ejerzan efectos de arrastre alrededor de ellos.

La importancia de involucrar la perspectiva del espacio territorial es nodal en el proyecto, una vez que se le involucra a las acciones gubernamentales, porque la administración urbana debe contemplar la forma de aplicar la solución a las demandas de la sociedad, pensando en el axioma del ordenamiento territorial encaminado a lograr un mejor reparto de las actividades y los empleos, así como atenuar las disparidades regionales. Como ya se señalaba anteriormente, estos enfoques no sólo se resuelven con la descentralización; no siempre esa será una divisa que nos solucione los problemas, sin importar cómo y a qué precio. El gobierno tiene que buscar distintas herramientas de aplicación, sin perder de vista el derecho imprescriptible del ciudadano común a encontrar, allá donde nació, todas las posibilidades de promoción profesional y social a las cuales aspira. Ese es otro de los objetivos que se consiguen con una visión de fortalecimiento regional: no sólo se beneficia la ciudad central (Figura 14), también lo hacen las ciudades medias y pequeñas, independientemente de la esfera de gobierno en la que se encuentren.

## **Entorno Regional**

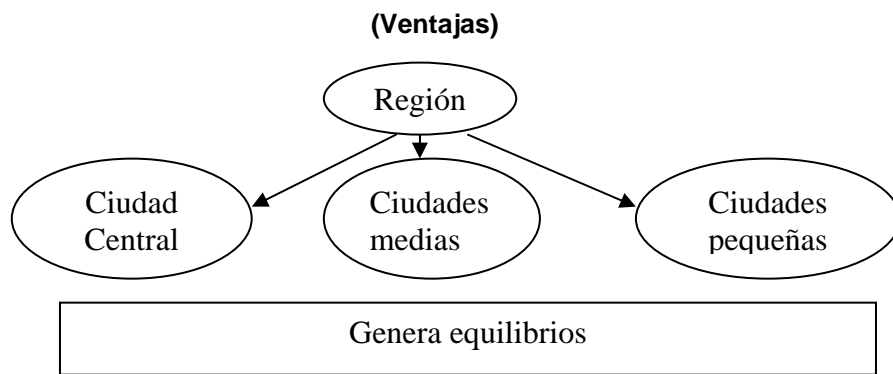


Figura 14.

Al respecto el mencionado autor señala que: “Sobre el plano de los conceptos espaciales, la ordenación del territorio, por ejemplo en Francia, ha obedecido a gestiones sucesivas o simultáneas: metrópolis de equilibrio, ciudades nuevas, industrialización a toda costa, zonas críticas, polos de reconversión, zonas naturales de equilibrio, parques nacionales, etc.”. (Bastié, Jean, 1988 op. cit.: 13).

Los gobiernos modernos deben encaminarse a controlar los tiempos de aceleración del progreso y de incertidumbre económica. El empleo, a la inversa del alojamiento, es más y más volátil. No basta con crearlo: la eficacia de la administración pública debe mantenerlo. Se trata también de diseñar barrios vivos, espacios urbanizados polarizados, regiones activas con una red de ciudades de todos tamaños, bien integradas a su región, bien relacionadas entre sí, bien jerarquizadas. La circulación de los hombres, de las mercancías, de las ideas es mucho más benéfica que nociva (Figura 15).

**Red de ciudades de todos tamaños.**

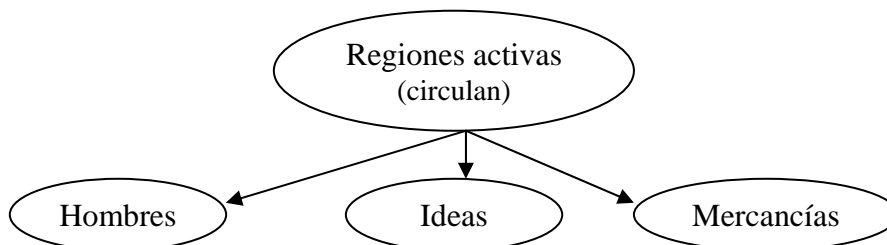


Figura 15

Estos conceptos de regionalización y territorialización serán tratados con más detenimiento en el capítulo uno, sin embargo, con fines del marco teórico, es necesario precisar que más que desaparecer los territorios que se encuentran al interior de cada uno de los países, en un contexto globalizador, es necesario fortalecerlos. Se requiere de un soporte y estación de relevo de su propia expansión.

Dicho de otra manera, los territorios se transforman y evolucionan incesantemente en razón de la mundialización geopolítica y geoeconómica. Pero esto no significa su extinción.

Los territorio son actores económicos y políticos importantes y siguen funcionando como espacios estratégicos, soportes de sus lugares de origen. Esa es la importancia de la Ciudad de México, en su perspectiva nacional. Por ello la necesidad de plantear proyectos como este, guardando sus elementos

culturales que la hacen distinta a las demás y pese también a la presión que ejerce la globalización por homologar a todas estas ciudades.

Una vez expuesto lo anterior, ya estamos en condiciones para ofrecer otra definición de territorio, como puede ser la que nos presentan algunas enciclopedias, “cualquier extensión de la superficie terrestre habitada por grupos humanos”. Raffestin enriquece esta definición diciendo que es el “espacio apropiado y valorizado instrumentado por grupos humanos” (Raffestin, 1980: op cit.: 152).

b) El asunto de las políticas a través de: mallas, nudos y redes.

Para fines de la administración pública, en el ángulo de aplicabilidad de las RIG's, los gobiernos cuando apliquen una política urbana donde intervienen dos o más territorios, tendrán que estar pensando en tres tipos de operaciones: la delimitación de las superficies, creando “mallas, implantando nudos y trazando redes” (Figura 16). Estos conceptos se desarrollan con más precisión, repito, en el capítulo uno, sin embargo, aquí es vital conceptualizarlos:

#### **Participación de dos o más territorios en Políticas Urbanas.**

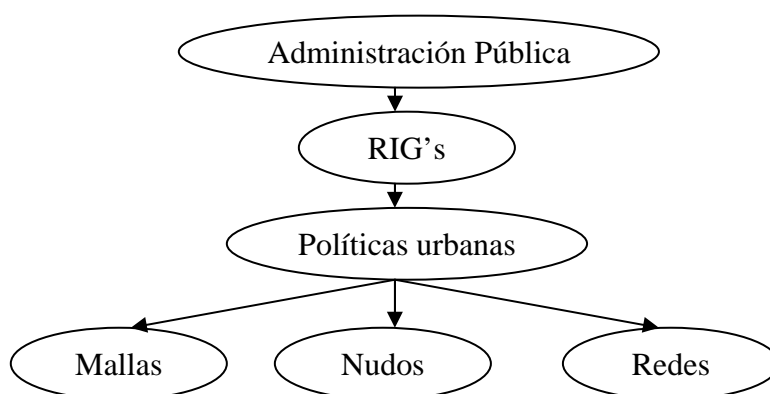


Figura 16.

- Malla, implica la noción de límite (linearizado o zonal), resultan de la división del espacio en diferentes escalas o niveles (municipal, estatal, regional, etc.).
- Nudos, centros de poder o de poblamiento jerárquicamente relacionados entre sí (aldeas o pueblos, ciudades, capitales, metrópolis, entre otros).
- Red es el entramado de líneas que ligan entre sí a tres puntos o nudos, por lo menos. Se deriva de la necesidad que tienen los actores sociales de relacionarse entre sí, de influenciarse recíprocamente, de controlarse, de aproximarse o alejarse.

Estos elementos del sistema, base de la territorialidad, no son excluyentes: dependerán de la situación histórica y de desarrollo que se esté enfrentando, y esto lo tiene que observar la administración urbana. Los gobiernos a través de su sensibilidad política, económica y social determinarán cómo aplicar, a fin de hacer viable el proyecto a implantar.

En este contexto, también vale la pena resaltar que el territorio es el resultado de la apropiación y valoración de un espacio determinado. Esta apropiación-valoración puede ser de carácter instrumental-funcional o simbólico-expresivo. En el primer caso se enfatiza la relación utilitaria con el espacio, con fines de explotación económica o de ventaja geopolítica; en tanto que en el segundo se destaca al territorio como espacio de sedimentación simbólico-cultural, como objeto de inversiones estético-afectivas o como soporte de identidades individuales y colectivas.

En la presente investigación, el gobierno a través de la administración pública, debe cuidar estos tres aspectos; no puede dejar de lado ninguna perspectiva porque la corona regional está buscando fortalecer esta relación colectiva, para mejorar el nivel de bienestar de la sociedad que se encuentra inmersa en ese entramado social, tal y como se observa en la figura 17.

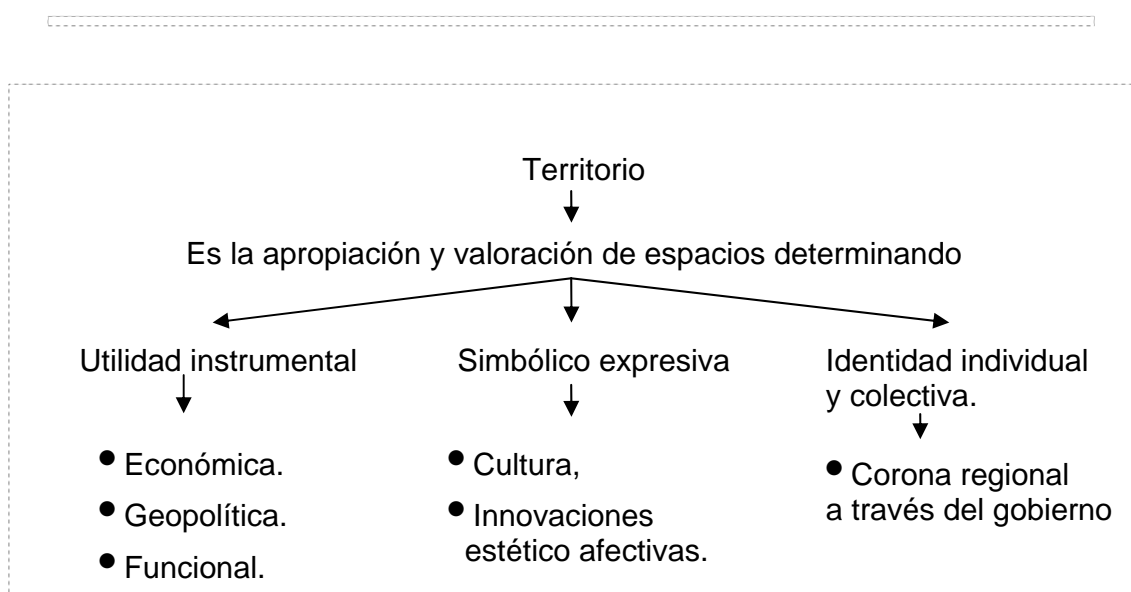


Figura 17.

Si no fuera de esa manera, estaríamos entonces negando el objeto de la organización del espacio que plantea el territorio, que responde en primera instancia, a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad, y bajo este aspecto su producción está sustentada por las relaciones sociales que lo atraviesan. Claro, ésta no es la única función, o sea de carácter instrumental, lo cual sería una visión reduccionista del territorio. También tiene que ver con operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la que los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo.

De ahí la importancia de esta perspectiva del territorio. Ahora podemos decir que se considera al territorio como: zona de refugio, medio de subsistencia, fuente de recursos, área geopolíticamente estratégica, circunscripción político-administrativa, belleza natural, entorno ecológico, objeto de apego afectivo, tierra natal, lugar de inscripción de un pasado histórico, memoria colectiva y como geosímbolo.

También existe una idea globalizadora del territorio, que va más allá del Estado- Nación: la que hace referencia a los “territorios apilados”. Para



aplicarla basta con “clasificar por orden de magnitud los múltiples conjuntos de todos los tamaños que deben tenerse en cuenta y representar estos diferentes órdenes (de lo local a lo planetario) como una serie de planos superpuestos” (Lacoste Yves, “La geografía: un arma para la guerra”,; 1977).

Esta idea de Lacoste ha llevado a plantear la metáfora de nichos territoriales del hombre, constituidos por capas supuestas pertenecientes a diferentes escalas. Así por ejemplo, si una persona vive en “X” lugar, llámese municipio, barrio citadino, su ubicación también pertenece a un determinado municipio, región, estado nación, área cultural supranacional.

Lo anterior por la idea de que los productos que consumimos o usamos tienen diferentes componentes que no necesariamente se encuentran en el hábitat donde nos desarrollamos.

Es bajo estas circunstancias que los gobiernos que se encuentran tanto en la ciudad central (ya sean delegaciones políticas y jefatura de gobierno), como aquellos que se ubican en las diversas entidades federativas que componen la corona regional (municipios y las mismas entidades federativas), están obligados a ver a esta Ciudad de México como un territorio que se transforma y evoluciona incesantemente, no sólo en razón de la mundialización geopolítica y geoeconómica, sino también por las necesidades que demanda la sociedad a la cual sirven esos gobiernos.

Pero no sólo son estos factores los que determinan el planteamiento de una corona regional. Los estudios de planeación prospectiva son importantes en asuntos de gobierno, para determinar que al pensar en el futuro, imaginárselo, desarrollar estrategias e implantar a partir del futuro (Mirlos-Tello, “Planeación Prospectiva”: 51), no del pasado, un grupo de ciudades que ayuden a generar un medio de vida más satisfactorio para los ciudadanos, siempre es determinante para que los gobernantes se puedan mantener en el poder, ya que están respondiendo a las necesidades y expectativas ciudadanas.

La perspectiva mexicana sobre el territorio señalaba, en los años ochenta, que “los diferentes intentos y modelos de regionalización propuestos durante varios años, llevaron a la conclusión de que la mejor regionalización del país resulta ser la integrada por el propio pacto federal. El instrumento más idóneo para acelerar el desarrollo regional equilibrado, es robustecer las entidades federativas, sin intentar duplicar aparatos y sistemas administrativos y una infraestructura ya existente en los gobiernos estatales. El país está dividido histórica, política y administrativamente en treinta y dos regiones que son las que integran el sistema federal mexicano”. Frente al desequilibrio regional las ideas del nuevo federalismo y la descentralización adoptaron el camino de apoyar a las entidades federativas y disminuir importancia a otros modelos de desarrollo regional.

Esta perspectiva del territorio, se vio rebasada por los cambios políticos que se sucedieron en 1997 con el cambio de gobierno en el Distrito Federal y en el 2000 a nivel federal, en donde con la asunción del nuevo régimen se presenta un nuevo federalismo, más descentralizado en el ámbito político, pero que en otros aspectos, como el económico-financiero, aún falta mucho por hacer. En cuanto a la concepción de una visión de regionalidad de los asuntos públicos, como transporte, luz y agua, es necesario pensar en otras herramientas como

la que ya comentamos anteriormente de RIG's, aunadas a una correcta planeación.

Desde el punto de vista formal, la administración pública mexicana define al territorio como el segundo elemento que integra el Estado mexicano, de acuerdo a la clasificación que hemos adoptado. El territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder. (Pichardo Pagaza, Ignacio. 1984,; 38). La teoría jurídica considera al territorio, en su categoría de elemento del Estado, como ámbito espacial de la validez del orden jurídico.

Planteado de esta manera, la definición aquí vertida será la que tiene que ver con un soporte jurídico, en la que se trata de un "espacio tridimensional incluyendo el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, además de éste. Hacia abajo, se supone que el ámbito territorial espacial adopta la forma de un cono cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra. Hacia arriba se ha reconocido la soberanía de cada estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su superficie terrestre; la penetración en la estratosfera empieza a proponer serios problemas respecto del dominio de los Estados más allá de la atmósfera, especialmente más allá de la región de la atracción de la tierra". (Pichardo, Pagaza I. op cit.: 38).

Siguiendo esta definición, la Constitución describe al territorio nacional del modo siguiente (Artículo 42):

- El de las partes integrantes de la federación.
- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes.
- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico.
- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho internacional, y las marítimas interiores.
- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho internacional.

Como se puede observar, desde el ángulo de la política y la administración pública, las especificidades del territorio son muy amplias y es necesario retomarlas, pese a que algunas de ellas no se manejarán por no ser objeto de estudio de esta investigación.

Así, podemos decir que en los últimos lustros han ocurrido cambios y modificaciones en el concepto del territorio nacional, en la regulación internacional y constitucional del mismo, aún en su medición física.

Los enunciados de esos cambios son:

- Reconocimiento por el Derecho internacional de la Zona Económica Exclusiva.
- Problemas relacionados con el uso del espacio exterior para fines pacíficos y militares.
- Protección jurídica del medio ambiente físico.

- Nuevos métodos de medición y conocimiento del territorio nacional por la vía de los satélites.

El planteamiento que se hace en la investigación, si bien toma en consideración las definiciones vertidas desde diferentes enfoques de ciencias especializadas en el estudio del territorio, tiende a la necesidad de identificar hacia dónde nos dirigimos cuando hablamos de Corona Regional. La idea no es trastocar el concepto jurídico de territorio. La intención tiene que ver con la posibilidad de valernos de estas distintas vertientes para que a la hora de hacer un planeamiento de gobierno especializado en determinadas materias, como “prestación del servicio público de transporte masivo para la corona regional que circunda la Ciudad de México”, utilicemos todas estas variantes a fin de no caer en errores a la hora de plantear una perspectiva de desarrollo de dicha corona regional.

### **1.3) Ciudad, Ciudad Urbana: ciudad central y transporte masivo.**

La ciudad es otro de los elementos conceptuales que debemos desarrollar. La perspectiva histórica nos brinda opciones para el análisis de la historia social en sus distintas vertientes y especialidades; también aporta elementos de quienes defienden la legalidad analítica de la sociología urbana. “En este último caso porque, en los distintos momentos de la evolución del hombre, entendido éste en su esencia gregaria, parece mostrarse una voluntad organizativa que toma cuerpo en instituciones, símbolos y formas de conducta social que sólo son posibles en esa forma específica de la asociación humana conocida con el nombre de ciudad”.(Lezama, José Luis. “Teoría Social, Espacio y Ciudad”,;: 31).

En toda circunstancia, afirma Lezama, bajo formas simples o complejas de la organización social, en los periodos históricos más remotos o en los más cercanos, ya sea en las primeras ciudades de la antigüedad, o en los diferentes cortes del Medioevo, la ciudad se asocia con prácticas sociales y valores en los que predomina un mayor apego a lo racional y a lo pragmático, pero también una mayor apertura en la búsqueda de lo espiritual. Se vincula, asimismo, a un predominio de las actividades secundarias sobre las primarias y a una más amplia complejidad de la vida social. A la densificación del espacio habitable le corresponde una densificación de las relaciones sociales y a ésta, una densificación moral. De todo esto emerge, a su vez, una potencialización de los esfuerzos y voluntades humanas que aumenta la capacidad para lograr las mayores adquisiciones materiales y espirituales. Parecería como si la ciudad fuera un instrumento indispensable para hacer posible la historia humana.

Es bajo este posicionamiento que a la administración pública le interesa rescatar esta conceptualización de ciudad, porque donde se presentan los intereses de los individuos en sociedad, ahí estará la administración pública, caracterizada ahora como urbana (figura 18). Es una administración pública urbana porque el desarrollo histórico de las ciudades ha producido demandas diversas, de entre las que sobresalen esas prácticas sociales de las que habla Lezama, que se entrelazan con los valores en los que predomina un mayor apego a lo racional y a lo pragmático.

### **Relación ciudad y administración pública urbana.**

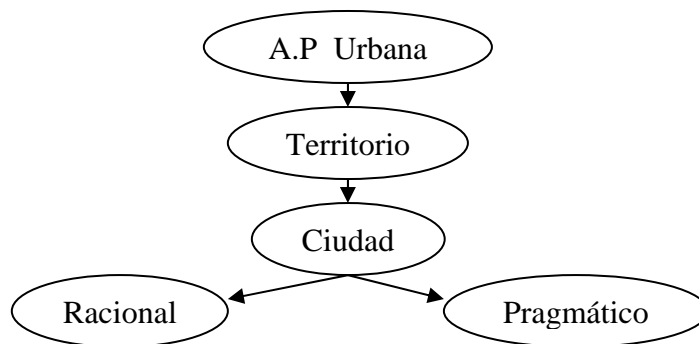


Figura 18.

En esa evolución de la ciudad, donde a decir del autor citado, a una densificación del espacio habitable corresponde una densificación de las relaciones sociales y, a ésta, una densificación moral, a la forma de cristalizar ésta densificación con racionalidad se le llama administración pública, la cual se cristaliza políticamente a través de instituciones públicas o privadas, en aquellos casos en los que el Estado determina concesionar algún servicio, que se encargan de dotar de toda la infraestructura necesaria a esas sociedades que se van desarrollando en las ciudades.

El origen de las ciudades, al igual que el de la aldea, puede explicarse como la resultante de esa tensión de la que participa toda la vida animal; ésta es la que surge entre la necesidad del asentamiento, que se puede encontrar como el antecedente más lejano de la aparición del fenómeno urbano. Es de carácter animal y se expresa como búsqueda de estabilidad, seguridad y resguardo ante el peligro; por ello la ciudad, o sus antecedentes más remotos, como pueden ser el caserío o la aldea, surge como expresión de esa necesidad de protegerse de la naturaleza hostil, ante un mundo todavía no dominado por el hombre (Mumford, 1966: 11). La propensión a almacenar y a asentarse no es exclusiva de los hombres, pero a diferencia del resto de los animales, en el origen de todo asentamiento humano estable se encuentra la tradición, la cultura; es decir, la expresión de un contenido espiritual.

Eso es lo que rescata la administración pública urbana a la hora de planear el desarrollo de los grandes conglomerados humanos, los cuales se encuentran en las grandes ciudades urbanas: la protección de los ciudadanos para que habiten en equilibrio con su medio ambiente, rescatando la tradición y la cultura.

Pero para entender a la ciudad es necesario continuar con el enfoque sociológico. Así, la aparición de la ciudad presupone un grado determinado de desarrollo de la vida social. Todo asentamiento humano para devenir ciudad, implica la constitución plena de hombre bajo su aspecto gregario y esto necesita algo más que la reproducción simple de la vida social; requiere necesariamente de la capacidad para crear excedentes alimentarios. Pero, además, en toda experiencia urbana, en toda emergencia de una ciudad, ya se trate de las antiguas o de las modernas, regularmente la ciudad está asociada con la sustitución de la agricultura por la industria y el comercio, así como por el reemplazo de las relaciones sociales de carácter primario por las de carácter secundario. De igual manera el nacimiento de la ciudad implica la presencia de una gran diversidad social, lo mismo que una relación más pragmática con el

mundo natural. La ciudad origina en su nacimiento progreso y civilización, pero también va acompañada del surgimiento de la desigualdad social y del poder.

Ante este tipo de paradigmas, en donde vamos a encontrar en las ciudades la desigualdad social y el poder, es necesario que el vaso comunicante entre estos dos elementos ayude a encontrar las formas de que esas desigualdades sean cada vez menos contrastantes. La administración pública urbana tiene como misión entonces, proyectar igualdad, equilibrio, nivel de vida. Además, la perspectiva de la corona regional (figura 19), estaría proyectando el rescate de la agricultura en aquellas zonas donde así se mantiene. La planeación de ciudades plantea la necesidad, como ya se señaló anteriormente, de respetar el entorno en el ámbito de tradición y cultura.

### Importancia de la corona regional y una correcta aplicación de políticas urbanas.

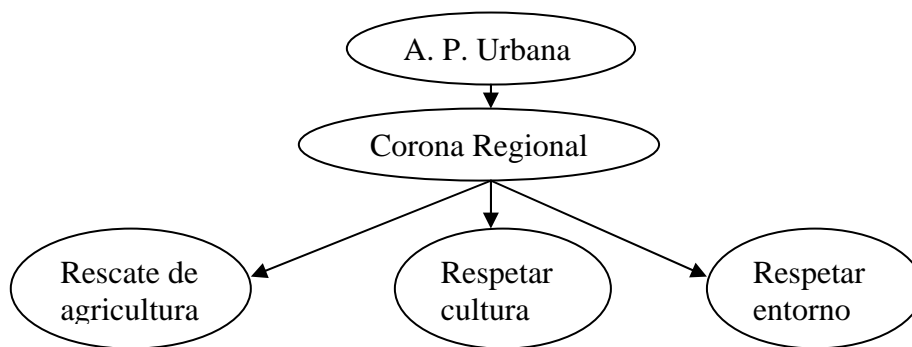


Figura 19.

Es en las ciudades donde se presenta la necesidad del intercambio comercial, apuntalado por transporte, como elemento indispensable del crecimiento y desarrollo de las ciudades, desde la antigüedad. “La ciudad tanto en Egipto como en Sumería, se expresa la necesidad de una organización social que requiere consolidarse y un sistema político necesitado de una centralización, para hacer posible las grandes obras públicas que requiere para la vida en los grandes conglomerados humanos. A una mayor complejidad social, corresponde una mayor diversificación de las necesidades materiales y espirituales; surge así la necesidad del intercambio económico, añadiéndose a la estructura social existente los comerciantes, los trabajadores del transporte...”. (Lezama, J. L., 1998, op. cit.: 46).

Este planteamiento se va haciendo cada vez más relevante en la medida que las ciudades van atrayendo a otras, esto es, que una vez constituida la ciudad, con sus prácticas comerciales e industriales como sustento de su vida material y con sus formas de vida y concepciones del mundo propias, es de suponerse, como señala Redfield, la presencia de un efecto multiplicador de las formas de vida urbana que, al penetrar en las comunidades y en las aldeas tradicionales, propiciaron modificaciones en sus estructuras y en sus prácticas de vida, a tal punto que estos pueblos avanzaron hacia la forma urbana de organización y de esta manera se generaron nuevas ciudades como resultado de un proceso de penetración cultural. (Redfield, Robert., 1941 “Tepoztlan, a mexican village. A study of Folk.: 47).

Aunque las aseveraciones anteriores supondrían que el desarrollo de las ciudades es lineal, la realidad es que desde su nacimiento, la ciudad no se produce como una acumulación o suma de adquisiciones que evolucione de manera contundente de la aldea. Supone, más bien, momentos de ruptura y el nacimiento de una organización social cualitativamente distinta a la aldea y demás asentamientos anteriores a la Revolución urbana. Estos cambios cualitativos implícitos en el nacimiento de la ciudad se hicieron patentes por la multiplicación de las capacidades humanas que provocaron. La ciudad significó una reorganización de la mano de obra, el surgimiento y consolidación de un sistema de transportes de larga distancia, medios de comunicación de largo alcance espacial y temporal, el fomento de la creatividad y mayores capacidades productivas, tanto en la industria como en la agricultura (Mumford, op. cit.: 14-42).

De esta forma, vemos que desde su nacimiento la ciudad aparece como depósito y transmisor de los bienes de la civilización. Por esto surge también como contenedora de relaciones de poder. Es precisamente esas relaciones de poder las que la administración pública busca mediatizar para que el individuo que ahí habita, encuentre las condiciones necesarias para desarrollo y bienestar familiar y comunitario.

Mumford dirá al respecto que desde la ciudad histórica, junto con las grandes estructuras hechas para almacenar riqueza, se asiste al nacimiento de las primeras instituciones estrictamente urbanas, como la biblioteca, la escuela y la diversidad. Éstas, junto con la escritura, denotan además de la presencia de un saber acumulado, la existencia de fuertes relaciones de poder y de dominación.

El desarrollo histórico de la aldea a la ciudad marca un hito en el desarrollo también de la administración pública, porque implicó el nacimiento de un sistema de poder centralizado, que se tradujo en la sustitución de jefes locales por la figura del rey y en toda una casta administrativa y militar conformada, entre otros, por soldados, recaudadores de impuestos, gobernadores. Es así que esas transformaciones provocaron también nuevas formas de hacer administración pública: es la administración pública enfocada a ciudades, preocupándose por cómo hacerlas crecer sin perjudicar su medio ambiente, pero sobre todo, cómo equilibrar las nuevas relaciones de poder y las comunidades que empiezan a habitar esas ciudades.

Las relaciones sociales también presentan importantes cambios. El principio de autoridad poseído por los ancianos en la aldea se sustituye en la ciudad por la capacidad profesional y la audacia juvenil. Es decir, ya desde el nacimiento de las primeras ciudades asistimos a un proceso rudimentario de sustitución de relaciones primarias por secundarias, que en todas partes acompaña al reemplazo de la agricultura por la industria y el comercio.

Aquí es necesario rescatar el concepto de Mumford de “implosión”, para referirse al “surgimiento de la ciudad y para dar cuenta de ese proceso en que se multiplican las capacidades humanas, producto de la concentración, en el territorio de la ciudad, de funciones que anteriormente estaban diseminadas y desorganizadas en la aldea. Es decir, señala fenómenos de expansión de energías humanas, así como una apertura y ampliación de la mentalidad del hombre, como resultado de los cambios cualitativos originados por la ciudad”. (citado en Lezama, J. L., op cit,: 48-49).

La administración pública, entonces, tiene que reestructurarse para dar respuesta a estos importantes cambios. Los muros de la ciudad venían a ser los límites en que se contenían y controlaban las fuerzas desencadenadas por los grandes descubrimientos. Los gobiernos de las ciudades, como contenedores de la gigantesca fuerza, ejercen desde allí su dominio sobre la naturaleza. Este dominio es posible tanto por la acumulación de nuevos conocimientos, como por la nueva manera de organizarse de los hombres, que permite optimizar los esfuerzos individuales, al formar parte de un gran engranaje social que dispone a los miembros de la comunidad, de manera tal que podían cumplir funciones de gran máquina humana.

Desde el punto de vista de la administración pública urbana, se puede decir que su objeto de estudio es muy antiguo, porque con lo visto hasta aquí se ha ido bosquejando ese desarrollo. Sin embargo, baste decir en abono a esto que entre los años 4000 y 3500 a. c. aproximadamente, coinciden en un territorio particularmente propicio los distintos procesos que dan lugar al nacimiento de las primeras grandes ciudades. Este territorio es el correspondiente a Mesopotamia, localizada entre el Delta del Tigris y del Éufrates. Allí nacen las primeras ciudades sumerias, entre las que destacan Eridu, Lagash y Ur (Childe, V. Gordon. 1972. "¿Qué sucedió en la historia?": 79-83). Pero aún más, este sitio, al decir de otros autores, además de presentar características naturales favorables para la vida urbana, constituía un territorio estratégico para establecer vínculos con otras culturas, (Sjoberg, G. 1967, "Origen y evolución de las ciudades",: 37-53), situación que continúa dándose en la actualidad.<sup>23</sup>

Tan era así, que a principios del siglo XVIII en Gran Bretaña, al hacer la diferenciación de *Policy* que en aquel tiempo se centraban en el gobierno, la diferenciaban de *police*, para significar el gobierno de las ciudades y los países y después la conservación de la paz y el orden. En tanto que la administración representó el conjunto de los ministerios. De cualquier manera es importante resaltar que ya se contemplaba la diferenciación que existe en la administración pública con respecto a la problemática de las ciudades.

En este esfuerzo por darle forma a lo que entendemos por ciudad y como la reflejaremos en la investigación, es importante decir de ella que no es sólo una serie de materializaciones de la expansión del espíritu humano que se manifiestan en los edificios, en las calles y avenidas, en las instituciones para la organización de la vida social (o sea, la administración pública urbana), en las estructuras para almacenar alimento, y en aquellas que sirven para concentrar y transmitir el conocimiento, sino que también representa un sitio en el cual se propicia el desarrollo del espíritu humano. En ella, el espíritu creció expandiendo y liberando toda su creatividad y sentimiento, dando lugar así a

---

<sup>23</sup> Nota: Para tratar con mayor profundidad el tema del desarrollo histórico de las ciudades, consultar autores como: Baldassare, Mark (1983), *Cities and Urban Sociology*, Peacock Publishers, Inc. Berry, B. y J. Kasarda (1977), "Contemporary Urban Ecology", Collier Macmillan, Nueva York. Blanc, Maurice (1983), "Pour une sociologie urbaine expérimentale", en *Espaces et Cosietés*, núm. 42, enero-junio, Toulouse. Bruhns, Hinnerk (1988), "Ville et État chez Marx Weber", en *Les Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 38, junio y julio, París. Castells, Manuel (1972), "Problemas de investigación en sociología urbana, Siglo XXI, México. CEPAL (1965), "La participación de las poblaciones marginales en el crecimiento urbano", CEPAL-División de Asuntos Sociales, Santiago de Chile. Duncan, O. D. y J. Reiss (1956), "Social Characteristics of Urban and Rural Communities", J. Wiley. Entre otros.

una serie de manifestaciones artísticas que enriquecieron, a su vez, la vida en las ciudades.

Esta idea la maneja Mumford con mucha claridad, además de que señala que el arte y su desarrollo son parte del proceso de “eterialización” de la ciudades, junto con el de “materialización”, que se refiere al momento en el cual se resumen toda una serie de valores, de ideas, de formas de organización en instituciones, edificios, infraestructura, imágenes y, también, en los hábitos y costumbres. (Mumford, 1966, op cit,: 143).

Este autor es importante porque describe, entre otras cosas, tres niveles de desarrollo de las ciudades. Comienza diciendo que la ciudad tanto en su estructura espacial como social, económica y política, fue haciéndose cada vez más compleja, lo que hizo que sus funciones no sólo se limitaran a concentrar y organizar el excedente alimentario, las técnicas y los hombres; servía también como punto centralizador del poder religioso y político. En un principio, los hombres llegaban a ella por motivos religiosos; después muchos llegaron por la fuerza en la medida en que habían sido esclavizados para trabajar en beneficio de la ciudad. En este momento, la ciudad cumple una función de “receptáculo”, que posteriormente se convirtió en “imán”, cuando los propios hombres acudían a ella de manera voluntaria, pues creían encontrar mejores oportunidades de vida y, después, se hizo “transformadora”, cuando se genera una mayor cantidad de conocimiento, así como un acceso a un número más grande de hombres.

Lo anterior propició cambios en los comportamientos, en las formas de pensar y también en la manera de organizarse. Esta idea transformadora de Mumford, siguiendo este razonamiento evolutivo, está llevando a una cuarta etapa que yo clasificaría como “estructuradora”, que sería aquella en la cual la ciudad ya se encuentra saturada y requiere de generar nuevos mecanismos para dar respuesta a la sociedad, que ya no sólo se ubica en ese espacio territorial establecido convencional y jurídicamente para que los habitantes radiquen ahí. Ahora es necesario que, a través de los gobiernos, se generen nuevos mecanismos de administración pública, a fin de lograr que los recursos escasos alcancen cada vez para más y que esos complejos urbanos se desarrollen en un ambiente planeado y con índices de bienestar satisfactorios.

Existen otros conceptos relacionados con ciudad desde el punto de vista sociológico. Hasta ahora hemos visto algunos autores, pero están por ejemplo, algunos otros pensadores que la asocian con el desarrollo de los modos de producción. Al respecto, Léon en 1977 señalaba que los inicios de la sociedad capitalista de los que da cuenta la modernidad, también estuvieron asociados con un incremento poblacional y un proceso de urbanización considerable. (Léon, Pierre. 1977, “Histoire économique et sociale du monde”).

#### a) Ciudad urbana.

Con la modernidad las grandes ciudades experimentan también nuevas manifestaciones culturales que toman cuerpo en formas de vida específicas. Por una parte, se presentan diferencias entre una cultura aristocrática y una de carácter popular. Por otra, en la esfera del saber surge una relación cognoscitiva distinta, que supedita la producción de conocimientos científicos



y los criterios de verdad a la razón y la experimentación. La ciudad entonces aglutina población, cultura y desarrollo científico, por eso se hace tan atractiva tanto al interior como hacia el exterior de las naciones. Este esquema de ciudades se consolida en la medida que la ciudad se va asentando más como una ciudad urbana.

Las ciudades urbanas son el producto de un lento proceso de conformación de nuevas estructuras. Sea o no representante de las nuevas formas sociales y políticas emergentes, el nuevo urbanismo se desarrolla al parejo que el capitalismo mercantil (figura 20), por lo que el equilibrio de fuerzas en la nueva estructura social resulta cada vez más favorable a los grandes capitales.

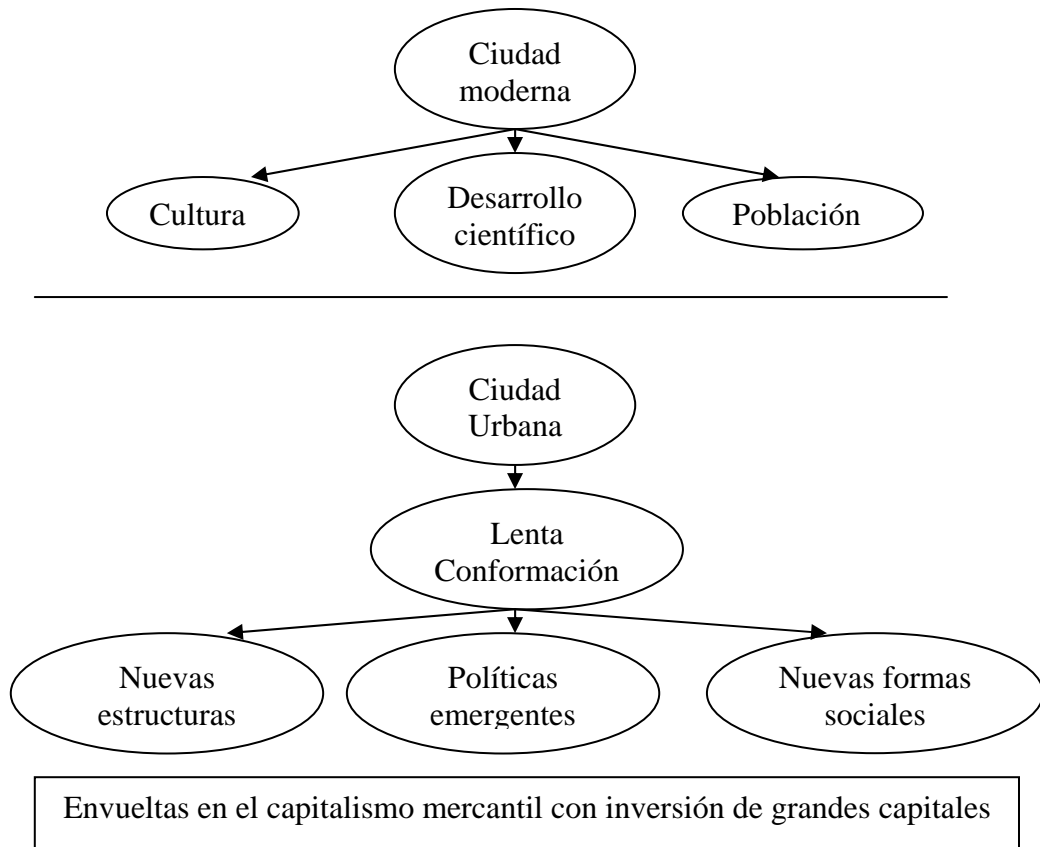


Figura 20.

El verdadero urbanismo moderno, se constituye en el siglo XVIII. Es entonces cuando surge una verdadera preocupación por lo urbano. Es hasta ese momento cuando la ciudad deja de ser pensada como un objeto ornamental y se desarrolla una orientación que pueda llevar a resolver los problemas de la circulación y del trazado de las calles, así como la manera de crear espacios libres. Ya no se trata de buscar únicamente el embellecimiento sino también la utilidad. El interés público empieza a doblegar al privado (Lavedan, P. 1952,: 193).

La ciudad urbana tiene una evolución: es hasta el siglo XIX cuando este tipo de ciudades se identifican más como ciudades comerciales, y se caracterizan por la existencia de una gran avenida que ordena la circulación y a cuyas orillas se construyen las viviendas de las clases altas. Sobre ella también se desarrolla el transporte público que surge en este siglo, aparece el ómnibus y después el tranvía. Este también es el primer antecedente del transporte y la importancia del mismo en esa época, importancia que no ha cambiado hasta ahora y cuyo objetivo es el mismo, o sea, que aparece precisamente al producirse el proceso de expansión urbana, traduciéndose ésta en un incremento de las distancias entre el lugar de trabajo y el de residencia de los obreros. (Mumford, op cit.: 49).

Uno de los problemas que también se detectan como constantes a través de la historia, es el de la disminución de la velocidad en esas ciudades llamadas urbanas, que encuentran su desarrollo, como ya lo mencionamos, en el siglo XIX, caracterizándose como ciudades comerciales e industriales posteriormente. Sin embargo, se debe dejar claro que desde esa época se nota

un aumento desproporcionado del número de vehículos y de las construcciones, apareciendo también un conjunto de problemáticas y patologías que caracterizará posteriormente a este tipo de ciudades; tal es el caso del deterioro de las condiciones de la vivienda y de la atmósfera, así como el incremento de la violencia, el suicidio y el crecimiento de los suburbios.

Sin la intención de hacer todo un seguimiento del surgimiento de estas ciudades,<sup>24</sup> si es importante destacar los elementos de este proceso evolutivo, a fin de ilustrar este análisis (Figura 21).

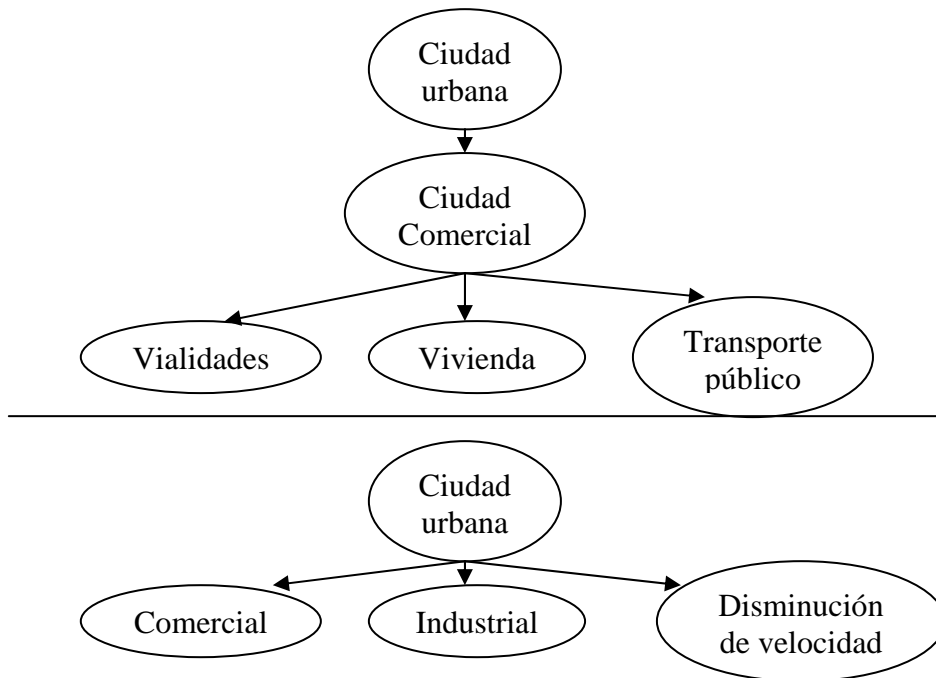
De esta forma, podemos decir que el intenso crecimiento demográfico de las ciudades<sup>25</sup> es una consecuencia de los desplazamientos territoriales de los ámbitos productivos del campo a la ciudad, y de una nueva lógica de dominación, en la cual el dominio económico y el político se ejercen simultáneamente en esa nueva unidad ecológica constituida por lo que fue la ciudad comercial e industrial, según clasificación de Lavedan citado anteriormente.

---

<sup>24</sup> Nota: Existen algunos textos que manejan con una claridad interesante el asunto del desarrollo de estas ciudades comerciales e industriales y que yo las he clasificado como ciudades urbanas, en el entendido de que desde el punto de vista de la administración pública ya cuentan con un proceso de planeación y con ciertas características de infraestructura. La Bibliografía comentada es: Bergeron, Louis et al. (1982), “La época de las revoluciones europeas 1780-1848”, Historia Universal siglo XXI, vol. 26, México. Lavedan, Pierre. (1952), “Histoire de l’urbanisme”, vol. 3, Epoque Contemporaine, Henri Laurens, París.

<sup>25</sup> Al respecto, “...la revolución en los transportes dio lugar a importantes desplazamientos poblacionales. Éstos, al efectuarse hacia ciudades que experimentaban un gran dinamismo, originaron un importante intercambio de ideas que enriquecieron la vida política y cultural de algunas ciudades”. (Lavedan, 1952, op. cit.: 63).

## Evolución de la Ciudad Urbana.



CONSECUENCIAS: Aumento de velocidad y construcción acelerada de vivienda, poco planificada. Frente a esto se presenta un deterioro de viviendas, del medio ambiente, crece la violencia, aumentan los suicidios y se da un crecimiento de los suburbios.

Figura 21

Al intenso proceso migratorio habría que añadir los incrementos del crecimiento natural de la población, todo lo cual es reforzado por el aumento de la riqueza social extraído por las distantes metrópolis europeas de los territorios colonizados. El gran crecimiento demográfico de las ciudades europeas se ejemplifica con el caso de Manchester: en 1780 tenía 50 000 habitantes; para 1800 contaba con 95 000; en 1850 ya sumaban 400 000 y, finalmente, en 1910, llegó a tener 710 000.

Lo anterior demuestra los crecimientos que se han dado en todas las grandes ciudades urbanas del mundo y que han sido producto de procesos, a veces rápidos y en otros más acelerados, dependiendo de la situación histórica por la que pasan cada una de ellas. La Ciudad de México es relativamente joven en el crecimiento propio, dado que es hasta mediados del siglo XX cuando se observa esta problemática, prácticamente con las mismas características arriba mencionadas; este crecimiento se presentará con más detenimiento en el capítulo II.

Otra característica que se da en el crecimiento de estas ciudades urbanas, es que a pesar de los incrementos poblacionales, no se modifica sustancialmente en cantidad y calidad la infraestructura urbana en relación con la que existía. Este fenómeno se ejemplifica principalmente en la llamada ciudad industrial, dentro de la cual se observa un deterioro sobre las condiciones generales de vida de la población. Los grandes progresos técnicos logrados con las

revoluciones industriales, incluida la francesa, sólo se destinan para fines productivos sin preocuparse por su aplicación para el mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad. Una de las expresiones de este deterioro de la vida urbana se tiene en la vivienda y en la prestación de servicios como agua potable, transporte, drenaje y la solución al problema de los desechos<sup>26</sup>.

Las ciudades europeas son las que ilustran más estos procesos de crecimiento de las ciudades urbanas, cómo la administración pública se ha ido aplicando y como los gobiernos han tenido que responder a las demandas de sus sociedades urbanas.

Los grandes problemas creados por el nacimiento de estas ciudades, en específico la industrial, dio lugar al surgimiento, por una parte, de una utopía urbana, que origina la creación de ciudades ideales, pensadas como soluciones para los males de las ciudades reales. Por otro lado, ya desde mediados del siglo XIX, arranca una concepción de lo urbano que pretende resolver las dificultades que presenta la adaptación de los antiguos núcleos urbanos a las necesidades de la ciudad. Las más importantes de estas ideas son: 1) la demolición de la ciudad antigua, como ocurrió en Francia durante los gobiernos de Napoleón I y Napoleón III. Esta idea urbanística se tradujo en la desaparición de construcciones del pasado, el alargamiento de las calles y avenidas, la creación de nuevos edificios y, en fin, el diseño de una ciudad más adecuada a las necesidades económicas y políticas de la clase industrial. Este fue, en términos generales, el papel de la obra realizada en París en la segunda parte del siglo XIX. 2) La segunda concepción que se puso en marcha consistió en realizar las nuevas obras respetando las anteriores. 3) La tercera, se expresó en el mantenimiento de la ciudad antigua y en la construcción de las nuevas estructuras urbanas fuera de sus límites territoriales. Con este último propósito, se planteó la creación de la Ciudad Jardín que, posteriormente, derivó en la Ciudad Satélite, como las que vemos actualmente en la Ciudad de México<sup>27</sup>.

La Ciudad Industrial en México en el siglo XX, se convierte en un territorio hostil para la vida humana. Los progresos científicos y tecnológicos son destinados para fines productivos y se desatiende la calidad de vida de la población, sobre todo de los pobres. La coincidencia de movimientos sociales y políticos, principalmente en la segunda mitad del siglo mencionado, influyó para proponer y lograr mejoras en las condiciones de vida urbana. De esta manera se dan avances en la dotación de agua, en las obras para tratar desechos y en las condiciones higiénicas en general.

Algunos de los cambios ocurridos en ese período tienen que ver con el surgimiento de una concepción urbanística, en la cual el municipio se hace responsable de la dotación de los servicios urbanos. Parte del desarrollo urbano se encuentra estrechamente asociado a dichos cambios en las concepciones y prácticas colectivas.

La ciudad de esta época se transforma, motivada por los cambios tecnológicos que allí tienen lugar. A lo anterior habría que considerar la consolidación de la

---

<sup>26</sup> Para mayor abundamiento sobre este proceso de industrialización de Ciudades Urbanas, ver a Lezama, José Luis. 1998. op. cit.:108-130).

<sup>27</sup> Lavedan profundiza con mucha claridad cómo se da ese desarrollo histórico de ciudades europeas. Op cit. 136.

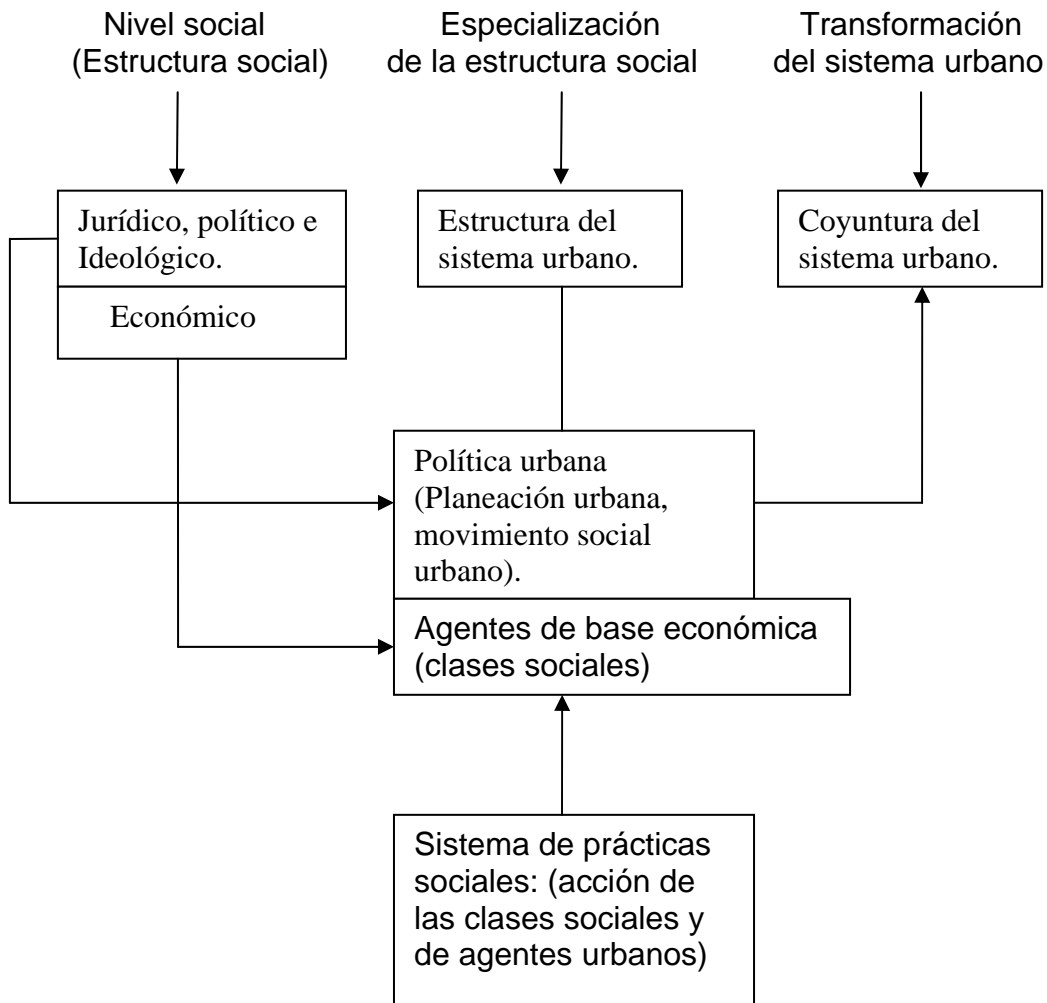
figura del Estado como uno de los agentes fundamentales en la construcción de la ciudad. Así, emprende obras públicas monumentales para el mejoramiento de la vida colectiva. El Estado dispone, reglamenta y emprende acciones de beneficio público. Efectúa obras de salubridad, de vialidad, jardines públicos, así como una legislación específica sobre la sanidad, los salarios, el trabajo, etc.

La vida urbana sigue siendo objeto de degradación. Las maneras de planear que se emplean y las reivindicaciones económicas, políticas y sociales, así como las que tiene que ver con los servicios urbanos, no satisfacen de manera adecuada las crecientes necesidades originadas por el crecimiento de la ciudad; esto es así, entre otras cosas, porque los grupos sociales que buscan el mejoramiento de la vida urbana no tiene el peso necesario para realizar con éxito la gestión de sus demandas.

La gestión que emerge entonces es una ciudad desequilibrada desde el punto de vista territorial, pero sobre todo del político y social. La ciudad de los servicios, que es la que sustituye a la que estamos señalando, es la que luchará contra estas tendencias extremas de la industrialización y les pondrá límites, al plantear un orden mínimo en la generación espontánea del desorden propio de la sociedad moderna en sus distintas expresiones territoriales y sociales.

Efectivamente, la ciudad de los servicios como fue en lo que se convirtió la Ciudad de México, si bien se vio en la necesidad de generar una infraestructura que hasta el momento ha respondido a las necesidades coyunturales de sus habitantes, es necesario que en el futuro se haga de manera planeada, buscando mejorar el nivel de vida de la ciudadanía que se ha convertido en un conglomerado humano. Pero sobre todo visto como un sistema urbano:

## El sistema urbano



Para continuar con la explicación conceptual y de acuerdo con Castells, el análisis de lo urbano requiere de la elaboración de conceptos que, articulados con una teoría, constituyan el objeto teórico requerido para aprehender el verdadero contenido social del espacio y que se rompa, así, con las ideologías arraigadas en ese estudio. (Castells, Manuel. 1988.: 89).

Ante el crecimiento de las grandes ciudades, algunas disciplinas se han tenido que ir especializando en este tipo de fenómenos. La geografía económica y espacial han contribuido de manera relevante para que la administración pública comprenda de manera más clara por qué se han dado este tipo de problemáticas en los sistemas urbanos.

Por otra parte, los ingenieros urbanos también han realizado importantes aportaciones en el estudio y ordenamiento de ciudades. La administración pública está abrevando en estos conocimientos para aplicar de manera más eficiente las políticas gubernamentales en bien de las comunidades urbanas.

A partir de las investigaciones realizadas por las disciplinas ya referidas, ha surgido una "jerga" que ayuda a tratar la evolución de las ciudades y que a

continuación se comenta a fin de clarificar las ideas en torno de las ciudades urbanas:

**Base física de una ciudad:** es el tejido urbano formado por todo tipo de construcciones, infraestructura y equipamiento que se extiende, desde su centro, en todas direcciones en forma “más o menos” continua, lo cual se conoce como “área urbana”.

**Ciudad metropolitana:** Se da cuando el área urbana de una ciudad se extiende desde el municipio donde se funda, hacia uno o varios municipios limítrofes, se considera así que adquiere un carácter metropolitano, aunque su núcleo pueda ser pequeño –pero no menor de una cantidad determinada-, que en México se establece en 100 mil habitantes.

**Zona metropolitana:** Constituida, en términos demográficos, por la suma de la población de los municipios del área urbana con los alrededores identificados como metropolitanos. Por lo regular, no se presentan grandes diferencias entre la población del área y de la zona metropolitana, aunque las superficies territoriales sean diferentes.

**Megalópolis:** Se da cuando se juntan dos o más zonas metropolitanas.

**Región urbana o subsistema de ciudades:** formada por una superficie de gran extensión donde se localizan un conjunto de ciudades altamente articuladas entre sí.

**La zonificación de los usos del suelo urbano es:** un instrumento urbanístico y administrativo que pretende regular directamente la actividad constructora, e indirectamente el resto de las actividades ciudadinas; con ella se determina la normatividad para el uso o actividad de los inmuebles, la densidad o volumen de construcción y su altura permitida.

**Distribución territorial de los usos del suelo:** se puede describir ya sea con el porcentaje de cada uso en la superficie territorial, o con la aportación de cada unidad al uso específico total de la metrópoli.

**Tipos de uso de suelo:** Habitacional, mixto, comercio y servicios, industria, equipamiento, recreación y espacios abiertos, vialidad primaria y no urbanizada.

**Modelo monocéntrico:** supone un mercado de suelo competitivo que tiene como resultado un patrón de uso de suelo, a partir de un proceso en el que los individuos y las actividades se adaptan a un sistema vial y de transporte.

**Modelo policéntrico:** es aquel en el que pueden identificarse múltiples subcentros de actividad secundaria en un tejido urbano (metropolitano) muy complejo.

**Centralidad:** es un concepto original de la teoría del lugar central e indica la capacidad de atracción de un área o punto con respecto a los demás. Dicha capacidad refleja la importancia relativa de las actividades ahí localizadas para inducir viajes desde su área tributaria, o *hinterland*, más viajes y desde mayores distancias.

**Territorio:** es “cualquier extensión de la superficie terrestre habitada por grupos humanos”.



**Espacio:** entendido aquí como una combinación de dimensiones (Nyangatom, 1978: 152), incluidos los contenidos que las generan y organizan a partir de un punto imaginario. Se concibe aquí 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 a todo conocimiento y a toda práctica.

**Mallas:** implican la noción de límite (linearizado o zonal). Resultan de la división y subdivisión del espacio en diferentes escalas o niveles (v. gr., delimitación de espacios municipales, regionales, provinciales, etc.) y tienen un doble propósito: el funcionamiento óptimo del conjunto de las actividades sociales dentro de una determinada población, y el control de la misma. Las mallas pueden transformarse por subdivisiones o reagrupamientos.

**Nudos:** son centros de poder o de poblamiento jerárquicamente relacionados entre sí (aldeas o pueblos, ciudades, capitales, metrópolis...) que simbolizan la posición relativa de los actores sociales dentro de un territorio, ya que todo actor se ve y se representa a sí mismo a partir de un “centro”.

**Red:** es un entramado de líneas que ligan entre sí por lo menos tres puntos o “nudos”. Se deriva de la necesidad que tienen los actores sociales de relacionarse entre sí, de influenciarse recíprocamente, de controlarse, de aproximarse o alejarse el uno con respecto al otro. Por eso las redes –viales, ferroviarias, bancarias de rutas aéreas, de comunicación electrónica, de ejes viales-, se conciben primariamente como medios de comunicación, aunque también pueden expresar límites y fronteras que impiden la comunicación (v. gr., ejes viales de una ciudad o carreteras que perturban el tráfico en las pequeñas poblaciones).

Existen una cantidad aún más amplia de ciertos conceptos, como es el caso de territorio, el cual ya hemos tratado anteriormente, en donde su interpretación para algunas disciplinas como ingeniería urbana y geografía espacial, se presenta de una manera práctica, misma que encuentra otra óptica desde el ángulo jurídico.

Ante estas circunstancias, la administración tiene que retomar de ellas y de la política la lógica conceptual de cada una para interpretarlas y aplicarlas en torno de los ciudadanos que habitan una ciudad o megaciudad, como es el caso de la Ciudad de México.

Sin embargo, la perspectiva de esta investigación es buscar resolver problemas de prestación de servicios públicos, a través de la planeación y de las RIG's que se debieran de generar a la hora de plantear un proyecto de corona regional<sup>28</sup>, para que ciertas decisiones ya no se den de manera territorial y, por lo tanto, a manos de los gobiernos que se encuentran detentando el poder en cada una de ellas. Ahora el planteamiento gira alrededor de la mencionada corona regional, que implica decisiones plurales, en donde dos o más entidades federativas y dos o más municipios se encuentran dentro de la

---

<sup>28</sup> Este concepto lo explica Javier Delgado como “el desdoblamiento de una metrópoli sobre su periferia regional cercana lo que le aporta una nueva funcionalidad...”. En esta investigación estamos hablando de seis entidades que se encuentran en dicha corona; Puebla, Morelos, Estado de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala. Op. cit. Pag. 88.

problemática y deberán tomar decisiones multilaterales, considerando inclusive al gobierno federal y a los diferentes actores de la sociedad.

b) Hacia una definición de región.

Ante esta circunstancia, es necesario clarificar qué entendemos por región y donde están los elementos que nos ayuden a desencadenar la aplicación de servicios públicos como el transporte, pero con este nuevo concepto que introducimos<sup>29</sup>.

El concepto de región es “una representación espacial confusa que recubre realidades extremadamente diversas en cuanto a su extensión y a su contenido, (Giblin-Delvallet, 1993.: 1264).

Pero por lo general el término suele reservarse para designar unidades territoriales que constituyen subconjuntos dentro del ámbito de un Estado-nación. Se trata, por tanto, de una “subdivisión intermedia” que corresponde a una escala intermedia entre la del Estado y la de las microsociedades municipales llamadas “matrias”. Si se retoma nuestra distinción entre territorios próximos o identitarios y territorios abstractos, la región –“demasiado grande para responder a las preocupaciones de la vida cotidiana y demasiado pequeña para ser institucionalizada como un Estado”– sería, como se ha dicho, la bisagra o punto de conjunción entre ambos tipos de territorio.

Esta conceptualización nos ayuda a entender lo que pretendemos con la Corona Regional. Pero asentemos más el término. “La región sería un espacio geográfico más amplio que una localidad, pero menor que la correspondiente a una nación-Estado (figura 22), cuyos límites estarían determinados por el alcance efectivo de ciertos sistemas cuyas partes interactúan en mayor medida entre sí que con sistemas externos”. (Giménez, Gilberto, 2000,: 34-37).

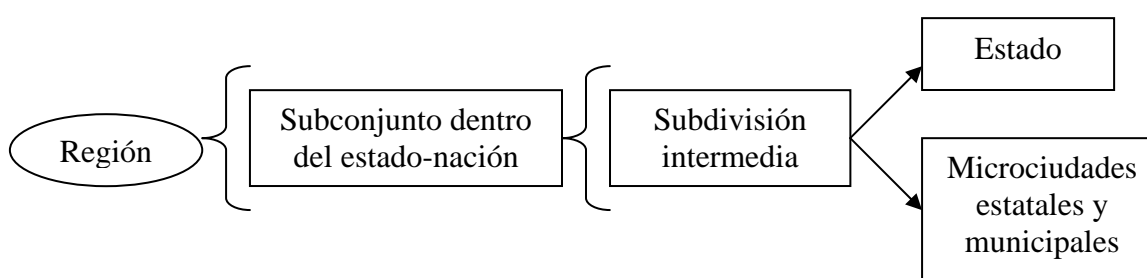


Figura 22.

Van Young (1992; 3) observa al respecto que “Por un lado, no se requiere que sus fronteras sean impenetrables y, por otro, tampoco se requiere que dichas fronteras coincidan con las divisiones políticas o administrativas más fácilmente identificables o incluso con accidentes topográficos”.

<sup>29</sup> Nota: Cuando hablo de nuevo concepto, me refiero a “Corona Regional”, sin embargo, para otras disciplinas este planeamiento ya no es nuevo, en tanto que para la administración pública sólo contados especialistas en administración urbana lo han planteado.

Si bien estos planteamientos resultan enriquecedores, también es real que como señala Hoerner (1996: 65 y ss.), se pueden distinguir tres tipos de regiones (cuadro 2):

- Las regiones históricas ancladas en las tradiciones rurales, más bien aisladas de los centros urbanos, dotadas de cierta homogeneidad natural, cultural y económica (economía predominantemente agrícola), pero claramente marginadas de las dinámicas económicas urbanas y mundiales. Tales regiones serían las que mejor expresan los particularismos locales y los regionalismos.
- Las regiones polarizadas y funcionales<sup>30</sup>, delimitadas por el área de influencia (*umlad*) de una red jerarquizada de ciudades (metrópolis, ciudades medianas...) y plenamente integradas a la dinámica de la mundialización de la economía. A este tipo de regiones se refería Le Lannou cuando afirmaba que la “ciudad es el fermento de la vida regional.
- Las regiones programadas o regiones–plan, resultan de la “división del espacio nacional en circunscripciones administrativas destinadas a servir de marco a la política de desarrollo regional y de organización de territorio” Estas regiones, que son fruto de una creación política e institucional, tienen una orientación fuertemente prospectiva (en la medida en que comportan un proyecto de desarrollo) y no son creadas *ex nihilo*, sino a partir de las potencialidades y complementariedades inscritas en su geografía física, humana y cultural. Son, por tanto, regiones simultáneamente homogéneas, polarizadas y funcionales.

---

<sup>30</sup> Nota: Esta denominación fue introducida, hasta donde se sabe, por economistas y geógrafos alemanes como W. Christaller, quienes refiriéndose a las teorías de los “lugares centrales” y de la base económica, analizaron los vínculos entre urbanización, industria y región.

## Tres tipos de Regiones

| <b>Históricas agrícolas:</b>  | <b>Polarizadas funcionales:</b>   | <b>Regiones plan:</b>   |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>-Aisladas de centros Urbanos.</li> <li>-Homogeneidad natural cultural y económica. Expresas particularismos y regionalismos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Red jerarquizada.</li> <li>- Integrada a la mundialización.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-División en Circunscripciones Administrativas.</li> <li>-Políticas de desarrollo regional.</li> <li>-Potenciales y complementarias.</li> <li>-Homogéneas, Polarizadas y Funcionales.</li> </ul> |

(Cuadro 2). Elaboración propia.

En la caracterización de región, Hoerner va más allá y también alude a las regiones de corte anárquico, siendo aquellas construidas en torno a “polos urbanos del subdesarrollo”, en un contexto de pauperización absoluta. Ellas serían espacios indiferenciados, surcados por delimitaciones administrativas puramente formales y carentes de servicios y de vías de comunicación. Tales serían los espacios de las periferias urbanas anárquicamente pobladas, de las villas-miserias y de los suburbios-ghettos caracterizados por el amontonamiento de todas las pobreza.

Es importante comentar, que como todo territorio, la región no constituye un dato a priori, sino un contacto resultante de la intervención de poderes económicos, políticos o culturales del presente o del pasado. “Las regiones son más bien hipótesis que necesitan ser probadas antes que datos que deben ser registrados”. (Young, Van. 1992, op. cit.: 3). Las vertientes que ofrece Van Young, resultan importantes porque marcan caminos por donde aproximarnos al problema. De los elementos que maneja (económico, político y cultural), el que retomaremos para resaltar la importancia de la corona regional, será el político, porque las monumentales obras que se desarrollan en las grandes ciudades, no se hubieran podido llevar a cabo sin la participación del gobierno.

Pero lo interesante en este momento es clarificar la idea de ciudad central y su relación con la idea de planear una infraestructura para esa ciudad central, llegando como consecuencia a la propuesta de una corona regional que ayude a resolver problemas de servicios públicos.

En este sentido, la ciudad se ha ido desarrollando a través del tiempo. Javier Delgado la describe de manera interesante al retomar a Friedman cuando señala que la “ciudad ha pasado por una serie de cuatro estadios históricos:<sup>31</sup> El primero que se refiere al paso de la ciudad preindustrial al segundo, con la aparición de una periferia masiva -y por consecuencia de un centro- apenas prefigurada por el *fauburg* medieval.<sup>32</sup> El tercero lo ocupa la metrópolis que

<sup>31</sup> El mismo autor comenta que Friedman (1992) habla de región y no de la ciudad.

<sup>32</sup> Nota: El *Fauburg* en la descripción de Javier Delgado, se le denomina a “la falsa ciudad”, así se denominaba a los barrios que crecían “fuera” de la “verdadera” ciudad intramuros.

todos conocemos: terciarización del núcleo central, nuevos distritos de comercio y servicios públicos en las áreas intermedias, creación de un anillo periférico, conurbación de los poblados cercanos y suburbanización. El cuarto estadio bien podría expresar los territorios de la revolución informática o, tal vez, de las corporaciones transnacionales. Se trata esencialmente de un reordenamiento regional alrededor de las metrópolis ya dominantes que refuerzan sus lazos transregionales. Como anteriormente sucedió con la ciudad-puerto y la ciudad-encrucijada, los polos con una conexión internacional recibirían el mayor impacto, según Claval, seguidos por las metrópolis regionales y luego por las ciudades satélites grandes. Quedarán fuera tres tipos de zonas; las de doblamiento suburbano disperso, a veces combinado con agricultura, ciertas áreas de explotación de recursos primarios, energía y agua, o bien terrenos de depresión que permanecen incultos, son reservadas para actividades de descanso” (Claval, 1993: 259).

Este esquema evolutivo, como bien señala Delgado, pareciera un tanto esquemático, sin embargo ilustra el desarrollo continuo de la ciudades, que no necesariamente debe ser natural.

El esquema resulta útil también para matizar el entusiasmo tecnocrático que presentan las modernizaciones urbanas como una panacea a los males sociales, lo cual es discutible, porque el desarrollo ciudadano en las grandes ciudades no es lineal, depende mucho del proceso cultural y la situación política y económica en el cual se encuentra.

En realidad, el problema de definir a la ciudad-región ha sido muy discutido desde los inicios del siglo XX. Por ejemplo, Geddes en 1915 hizo la propuesta de este término, porque expresaba la dimensión regional de la ciudad, aunque no fue tan apreciado como el de “conurbación”, que también inventó este investigador en 1994. (Geddes, 1994: 46-48).

Hasta entonces nadie había sospechado que la ciudad podría extenderse sin límites sobre su entorno hasta formar un entramado urbano regional. Ni siquiera los utopistas del siglo XIX, como muchas veces comenta Delgado, reputados como idealistas que no tenían los pies sobre la tierra.

Ya Mumford había propuesto un esquema de oleadas tecnológicas. El avance de la radiofonía y la televisión aún estaba lejos de alcanzar el nivel de la tecnología actual, pero anticipaba, en esencia, el perfil de la ciudad-región actual. (Mumford, L. 1961,: 24-30).

En realidad el proceso de formación y cambio de las ciudades y su región ha estado acompañado siempre de una constante lucha histórica resuelta solo mediante cambios económicos profundos en su régimen de acumulación, no exentos de acaloradas discusiones.

Bataillon hace una explicación que nos resulta útil para explicar el desarrollo de las regiones en México. El clasifica a la región como la idea de delimitación natural, básicamente geográfica. Otros investigadores la sustentan en la lógica espacial de procesos económicos. Lo cierto es que a partir de la crítica de ambas posturas, en particular de su incapacidad para acordar una delimitación única, se puede plantear la idea de que, para interpretar cabalmente la conformación de una determinada región, había que “introducir como elemento

suplementario, la polarización de las actividades humanas alrededor de un cierto número de ciudades de funciones muy diversas”<sup>33</sup>.

La perspectiva de regionalidad no es nueva en el estudio del desarrollo de ciudades como la del Distrito Federal, y ya en los años treinta del siglo XX Bassols comentaba al respecto, que se estaba entrando en una etapa de maduración regional (Bassols, A. 1979: 157-160).

Las características que destacan a partir de esta afirmación, son el predominio de la población y empleo urbanos, y de grandes obras de comunicaciones hacia la década de los sesenta, mientras se fortalecían las tres principales metrópolis regionales: Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Es a partir también de este tipo de estudios, que investigadores como Limas y Vásquez en 1994 hablan de la red de ciudades medias, otro concepto que es importante para entender la dinámica que se está presentando en la perspectiva regional de ciudades. Esta posición es consolidada con el XI Censo de Población, pues es hasta ese momento que se reconoce la utilidad del Sistema de Ciudades elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO 1991) para interpretar procesos regionales. (ver cuadro que se presenta a continuación, “Enfoque de la regionalización”).

### Enfoque de la regionalización

Regionalización en México. 1928-1994.

| 1ra. y 2da. Fase<br>Ciudad Industrial |              | 3ra. Fase<br>Metropolización |                        | 4ta. Fase<br>Ciudad-Región |               |
|---------------------------------------|--------------|------------------------------|------------------------|----------------------------|---------------|
| 8                                     |              |                              |                        |                            | ☉ INE-SEDESOL |
| 7                                     |              |                              |                        |                            |               |
| 6                                     |              |                              |                        | ☉ CONAPO                   |               |
| 5                                     | Bassols ☐    | Mashbits ☐<br>Bataillón ☐    |                        |                            |               |
| 4                                     | Mesa ◊       |                              | Carrillo ☉             |                            | ☉PNDU         |
| 3                                     | Sorre ☐      |                              | Unikel ☐               |                            |               |
| 2                                     | Yillarreal ☉ | Pztiño ◊                     |                        |                            |               |
| 1                                     |              |                              | SHCP ☉                 |                            |               |
| 1928-1930                             |              | 1936-1938                    | 1961-1964<br>1973-1974 | 1976-1991                  | 1992-1993     |

Fuente: Delgado Javier, op cit.: 58.

- ☉ Gobierno
- ☐ Academia
- ◊ Consultoría

Enfoque de la regionalización:

7. Ecología.
6. Funcional.
5. Geoeconómica
4. Económica.
3. Socioeconómica.
2. Agrícola.
1. Fiscal.

<sup>33</sup> Nota: Bataillon, es citado por Delgado, op cit. P.p. 56.

Debemos decir que esta es sólo una de las interpretaciones. Anteriormente ya habíamos presentado otra perspectiva, a partir del enfoque sociológico, sin embargo, esta visión presentada por Javier Delgado, resulta ilustrativa ya que además lleva el caso hacia donde nosotros convergeremos, que es la corona regional de la Ciudad de México.

Esta perspectiva socioespacial, planteada por un geógrafo como Javier Delgado, pero sustentada por sociólogos como Braudel, fortalecen esta postura. Así, con el enfoque braudeliiano de la larga duración, Delgado utilizará el concepto de “armazón regional” (Delgado, op cit.: 57), para describir el surgimiento de una red de ciudades y sus articulaciones socioespaciales con distintas partes del territorio, que puede ser útil para identificar las principales tendencias de estructuración regional, en la medida que condensa procesos económicos, y sobre todo, prácticas políticas de los actores dominantes locales, en un momento histórico específico.

Este planteamiento es valioso, pero resulta insuficiente, puesto que el término armazón regional lo tomaron de Lipietz, un enfoque teórico marxista que rechaza ser combinado, pero que utiliza Delgado porque expresa la idea de una región articulada de relaciones sociales que no dispone de un aparato de Estado completo, pero en su seno se resuelven las contradicciones secundarias entre clases dominantes locales. (Lipietz, 1979: 43).

De esta forma, la pregunta sería ¿que pasaría con aquellas armazones regionales que se han venido desarrollando y que no terminan de madurar, pero que además ya cuentan con un aparato de Estado completo e incluso ante la pérdida de operatividad del gobierno, se empiezan a resolver las contradicciones secundarias entre clases dominantes locales y aún más metropolitanas?.

Este planteamiento, como bien lo maneja Delgado, es tentativo y algunos autores incluyéndolo a él y a Bataillon, han dudado en trasladar a nuestra realidad las nociones de región polarizada y de red urbana –las cuales constituyen la columna vertebral de los armazones regionales- ya que las consideran como formas excepcionales de la organización regional europea, como: “...fruto de un desenvolvimiento histórico sin solución de continuidad y que no podría reconstruirse en otras partes a posteriori” Bataillon, op. cit., 21). El escepticismo de Bataillon parte de la dificultad que existe para reorganizar las regiones y para revertir la concentración de unos cuantos lugares centrales, sin embargo, también resultó cierto que las estructuras territoriales del capitalismo periférico terminan por reproducir aquellos modelos y patrones territoriales, aún cuando sea de una manera incompleta y con un alto grado de desarticulación regional.

Aquí es precisamente, donde la administración pública puede jugar un papel importante. Su capacidad de actuación en el Estado, a través de los tres niveles de gobierno, podría ser un factor determinante a fin de resolver esta problemática que no terminan de resolver los geógrafos y la ingeniería urbana. Este vaso comunicante del que habíamos hablado anteriormente y que tiene que ver con dos conceptos determinantes para la aplicación de un proyecto como una corona regional utilizando la idea de armazón regional, nos obliga a pensar en la relación que se da entre administración pública y *policy* (políticas públicas) donde ésta última se encargará de subir como tema de agenda

intergubernamental esta necesidad social, y a la hora de aplicar la administración pública estará presente utilizando herramientas como la planeación, programación y creación de otros organismos que se encaminen a la resolución de demandas ciudadanas, como el transporte público, agua, vivienda, electricidad, entre otros, servicios éstos que sin la participación del Estado, resultaría prácticamente imposible su realización.

#### **1.4) Administración pública y Transporte público masivo para una ciudad-región, (como debería ser el caso de la Ciudad de México).**

Este enfoque de la regionalización se puede dar de diferentes maneras, como se presenta en el cuadro anterior. Para el caso de la corona regional en la Ciudad de México, los siete factores presentados anteriormente en el cuadro resultan vitales para que se pueda cumplir el objetivo del proyecto. Todos los temas tratados por las diferentes instituciones, resultan temas de agenda del proyecto, pese a que en este caso nos referiremos a otra materia que de una u otra manera coaliga a éstas: la propuesta de un modelo de transporte público masivo, que comunique a las diferentes entidades participantes, sin romper con sus costumbres, su forma de vida y su medio ambiente, pero que impulse el desarrollo planeado de un crecimiento urbano de corte metropolitano que, hasta ahora, está fuera de control, ya que las visiones que se han tenido para dar solución, son parcializadas y de acuerdo a los intereses políticos de los gobernantes. Por eso se propone la intervención de la administración pública en el manejo del proyecto.

Algunos autores como Friedman, señalan que una de las características de las ciudades centrales es el fortalecimiento de determinados nodos de su periferia bajo el impulso de una descentralización comercial. El punto aquí es que la rearticulación socioespacial adopta la forma del moderno centro comercial. (Delgado, Javier. op. cit.: 124).

Esta postura, no hace más que reflejar el hecho de que el crecimiento de estos centros urbanos se debe, en muchas de las ocasiones, a la participación de poderosas fuerzas sociales y económicas, que son las que remodelan el espacio en cuestión.

Varios autores como Tomas, Mercado y Legorreta identifican la noción del moderno centro de la ciudad como un lugar que no existía antes del siglo XIX y su gestación se debe a los servicios requeridos por la industria (Tomas, F. 1991: 107-119). Además, hay que decir que el centro topográfico de la Ciudad de México reúne los edificios más antiguos y simbólicamente significativos, concentra las sedes del poder del Estado-nación, las funciones del más alto nivel y los grupos sociales más pudientes. Por su parte, Ángel Mercado ha ido más allá y concibe la terciarización como una reurbanización aún más violenta que la transformación histórica de lo rural a lo urbano, aun cuando no desaparece ahora una clase social como en aquel caso (Mercado, 1988: 21). Lo interesante de esta última postura es que se ha identificado como típica de la fase monopólica del capital, como parte de una secuela de grandes transformaciones espaciales en la historia de la ciudad. (Legorreta, 1991: 231).

Esta es la etapa en la que se encuentra la Ciudad de México. Es un factor detonante de las nuevas perspectivas que deben tomarse en cuenta por parte



de los gobiernos inmiscuidos en la vorágine de este crecimiento de los modernos centros urbanos. El capitalismo ya se encuentra mezclado en el centro del crecimiento, lo importante es hacer que desde el gobierno se busquen las condiciones más adecuadas para que los habitantes de estos centros vivan en condiciones y niveles de vida favorables para su desarrollo y, de esta manera, lograr equilibrios sólidos en la relación: capital-trabajo-medio ambiente y aprovechamiento de los recursos, que cada vez son más escasos y más disputados internacionalmente, en un contexto de capitalismo globalizado.

La planeación prospectiva es una útil herramienta al respecto, entendida ésta como la forma de pensar en el futuro, sobre lo que queremos de una verdadera ciudad central de aquí a cincuenta años, y luego, una vez planteada, regresar al presente, identificar qué es lo que se necesita, buscar en el pasado cuáles son los elementos sustentantes de esa posible ciudad central y entonces iniciar el proceso de implantación. Esta también es una postura que se propone en la investigación presente como un factor no necesario para iniciar un cambio, pero que adelantándonos al porvenir, planteamos estrategias para hacer realidad un futuro de bienestar para los ciudadanos que habitarán esta corona regional.<sup>34</sup>

a) Regionalidad, centro urbano-regional y transporte público masivo.

La identificación del concepto de regionalidad y los niveles de su crecimiento para el caso de un centro urbano como el de la Ciudad de México, han quedado explicados líneas arriba. Sin embargo, ahora es necesario que se contextualice con relación al transporte público masivo, como una alternativa de solución a problemas concretos de sobrepoblación y crecimientos urbanos desproporcionados como ocurre en la Ciudad de México.

En este sentido, el enfoque de sistemas (figura 23), nos resulta apropiado para explicar la necesidad de denominar como un subsistema al conjunto de ciudades, las cuales por su grado de crecimiento poblacional, conurbación, infraestructura urbana e intercambio comercial y financiero, interactúan de manera permanente. Al hacerlo, provocan con ello que los gobiernos de distintas esferas (federal, estatal y municipal) también se vean en la necesidad de resolver problemas sociales de manera coordinada, desarrollando procesos intergubernamentales cada vez más novedosos, para cumplir con el objetivo de servicio público para el cual fueron electos.

---

<sup>34</sup> Nota. Para mayor información acerca de Planeación Prospectiva ver el texto de Miklos, op. cit.

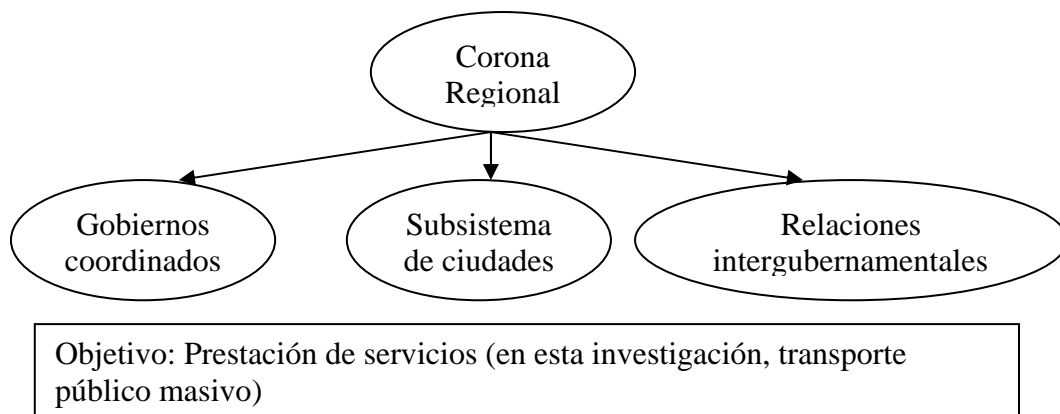


Figura 23.

De esta manera, desde los años setenta se ha identificado como el principal subsistema urbano nacional al constituido por las ciudades de México, Toluca, Puebla, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca, entre las principales (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:95). Aunque la Ciudad de México interactúa con todas las urbes del país, con las anteriores observa un elevado nivel de intercambio, conformando un conjunto urbano que debe ser denominado el subsistema urbano de la Ciudad de México, por ser esta última el polo dominante.

Como se ha venido desarrollando, todos esos elementos interactúan dialécticamente con las características socioeconómicas de la población y de las actividades económicas, teniendo como resultante una peculiar forma en la que las personas, empresas, equipamiento y servicios se distribuyen en el tejido urbano en expansión. Una vez que la urbe alcanza un tamaño de alrededor de 5 millones de individuos, emergen nuevos ámbitos y relaciones territoriales que constituyen unidades espaciales más difusas y difíciles de caracterizar empíricamente: conurbaciones, áreas y zonas metropolitanas, megalópolis y regiones o subsistemas urbanos muy integrados.

La base física de una ciudad es el tejido urbano, el cual está formado por todo tipo de construcciones, infraestructura y equipamiento que se extiende, desde su centro, en todas direcciones en forma “más o menos” continua, lo cual se conoce como “área urbana”. En una ciudad pequeña este concepto es relativamente fácil de constatar en la realidad, pero el elemento de más o menos continuidad es ambiguo y le imprime cierta arbitrariedad a su delimitación empírica. Por ejemplo, en 1995 la falta de continuidad entre el tejido urbano de Nextlalpan con el de Zumpango y el de éste con Tizayuca, se justifica por el más o menos (Garza, G.: 238). En este caso se puede aceptar que forma parte del área urbana de la Ciudad de México en el año correspondiente, porque más o menos se encuentra vinculado de manera funcional con el resto de la traza. La decisión implica cierta arbitrariedad, pero el concepto de tejido urbano es claro y el criterio a seguir para definirlo dependerá de los propósitos que se persigan en dicho ejercicio.

Cuando el área urbana de la ciudad se extiende desde el municipio donde se funda hacia uno o varios municipios limítrofes, se considera que adquiere un carácter metropolitano, aunque su núcleo pueda ser pequeño, pero no menor de una cantidad determinada, que en México se establece en 100 mil habitantes (Unikel, Ruis y Garza, 1976: 125). Así, se tendría un área urbana

metropolitana o, por simplicidad, área metropolitana. Si los municipios que envuelven o tienen límites políticos con los de dicha área presentan ciertas características de tipo urbano, determinadas estadísticamente, se les pueden agregar a los primeros dando lugar al concepto de “zona metropolitana”, constituida, en términos demográficos, por la suma de la población de los municipios del área urbana con los aledaños identificados como metropolitanos. Como suelen tener pocos habitantes, no se presentan grandes diferencias entre la población del área y de la zona metropolitana, aunque las superficies territoriales sean muy diferentes.

Al juntarse o traslaparse dos o más zonas metropolitanas, se conforma una megalópolis, tal y como se le ha denominado a la concentración de la costa este de Estados Unidos con el centro en Nueva York. También se considera que la Ciudad de México constituyó una megalópolis al traslaparse con la zona metropolitana de Toluca desde principios de los años ochenta.

El ejemplo más al alcance nuestro de una región urbana o subsistema de ciudades, formado por una superficie de gran extensión donde se localizan un conjunto de ciudades altamente articuladas entre sí, es precisamente las localidades que rodean la Ciudad de México.

La aplicación de políticas urbanas a un contexto de regionalidad, requiere de capital para que pueda operar un proyecto de estas características. Lojkin hace referencia a esto cuando habla del caso París, diciendo que la política urbana puede coincidir con la práctica de las empresas privadas; la prioridad de financiamiento de las vialidades primarias señaladas en el Plan, favorecía a las áreas centrales en detrimento de los suburbios, o bien “coincidía” en la zona oeste en donde se concentraron importantes operaciones inmobiliarias y nuevos polos de negocios (Lojkin, 1979; 193-194).

Alicia Ziccardi, también hace referencia a esto en México, y señala el vínculo existente entre las políticas urbanas y los intereses de la industria de la construcción, agente encargado de la realización de las obras señaladas como necesarias (Ziccardi, 1991). Por ello, no sólo es necesario un plan urbanístico, sino el control social de las decisiones del organismo metropolitano.

Pero no sólo se debe pensar en los intereses de la industria de la construcción, porque entonces sólo estaríamos atacando a un solo sector; es necesario que pensemos en el comercio, alimentos, energéticos, esto es, en la integralidad del proceso de crecimiento metropolitano e incluso megalopolitano, en donde las decisiones también tienen que ser integrales, con la participación de todos los actores políticos, económicos y sociales, a fin de que las decisiones siempre sean en bien de la sociedad en general y no se favorezca exclusivamente a unos cuantos segmentos de esa sociedad.

Estos factores importantes no pueden separarse del desarrollo tecnológico, sobre todo el de las comunicaciones, pues esto ha contribuido también a modificar los criterios de localización. Este planteamiento data prácticamente desde el siglo XIX, cuando se construyó en la Cañada la “moderna” fábrica de tejidos de algodón El Hércules, aprovechando el paso del río para accionar su rueda hidráulica de 47 pies de diámetro (Landa, 1988: 284). La industria adopta ahora un patrón más disperso. Para evaluar el impacto que tendrá esta dispersión en corredor hace falta un trabajo más profundo sobre la generación

tecnológica a la que pertenecen las nuevas industrias, las ramas en las que operan y los enlaces que establecen con la industria local regional.

Estos rasgos sustentados en análisis profundos de investigadores urbanos, nos dan una muestra de los elementos que hemos venido señalando y de la importancia de la administración pública en sus diferentes fases de hacer gobierno de acuerdo a este estudio: primero administración federal, posteriormente urbana y, finalmente, regional (en este último concepto ya se está pensando en las otras esferas de gobierno, estatal y federal). Estos rasgos, permiten suponer que estamos frente a una reconversión regional (figura 24), tal vez encaminada hacia una “nueva región nodal” (Hiernaux, 1991: 44). En el caso del transporte, la noción de corredor aparece de una forma más clara, e incluso de ahí proviene el planteamiento de esta investigación.

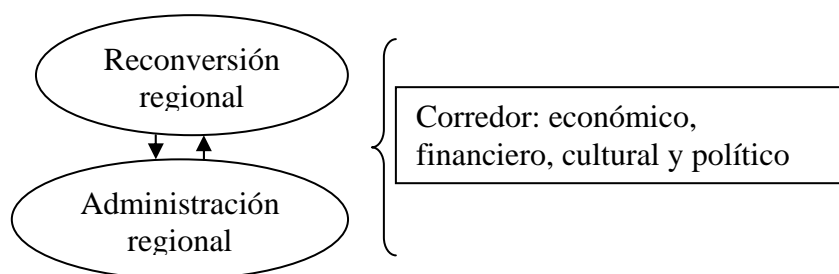


Figura 24.

La infraestructura antigua normalmente se sigue usando en distintas partes del mundo en materia de transporte. Uno de los investigadores más importantes en la geografía clásica, había advertido que en Europa se utilizan aún muchos de los antiguos caminos construidos por los romanos. México no escapa a esta perspectiva, ya que por ejemplo, sobre la misma ruta hacia el norte construida durante la Colonia para abrir la frontera de la plata fueron trazados el ferrocarril a Ciudad Juárez a fines del siglo XIX y la actual carretera Panamericana (Camarena, 1989: 13-14). Casi no sorprende pues que el primer tren eléctrico mexicano “moderno” transite por esa vía; me refiero al tren suburbano de Querétaro.

Este ejemplo de rutas interurbanas condensa el efecto difusor que caracteriza a los centros de fuerza (urbanos), de manera que éstos se diferencian del ámbito urbano formalmente (Camarena op. cit, 1989: 68). Se sabe que se originan en la especialización funcional de la ciudad, pues el motivo principal del viaje es el empleo, y un buen número de ellos lo realizan estudiantes. Este fenómeno se da en la Ciudad de México y su zona metropolitana o en casos como Querétaro o Guadalajara.

Al hablar de las grandes ciudades y sus características megalopolitanas, es necesario pensar en el factor que propicia este problema en una ciudad, en este caso los expansores, que son aquellos transportes urbanos en sus dos modalidades: el aumento del automóvil privado y la proliferación de autobuses urbanos y suburbanos. Manuel Lemes lo define como: “a las obras de infraestructura que no sólo impulsan el crecimiento, sino que revalorizan diferencialmente los terrenos por donde pasan. (citado en Santos, 1990: 31).

En el caso del transporte se incluye la fragmentación metropolitana y la rearticulación socioespacial.

Por ello, el transporte es importante ubicarlo desde el ángulo de la administración pública, para que los gobiernos que se encuentran involucrados en el proceso de metropolitanización observen en el marco de la planeación, la necesidad de proyectar a mediano y a largo plazo cuál es el tipo de infraestructura en transporte que ayude a mover personas de manera ágil y rápida de una ciudad a otra o de un punto distante de la ciudad a otro, ya sea para laborar o estudiar, negociar, etc.

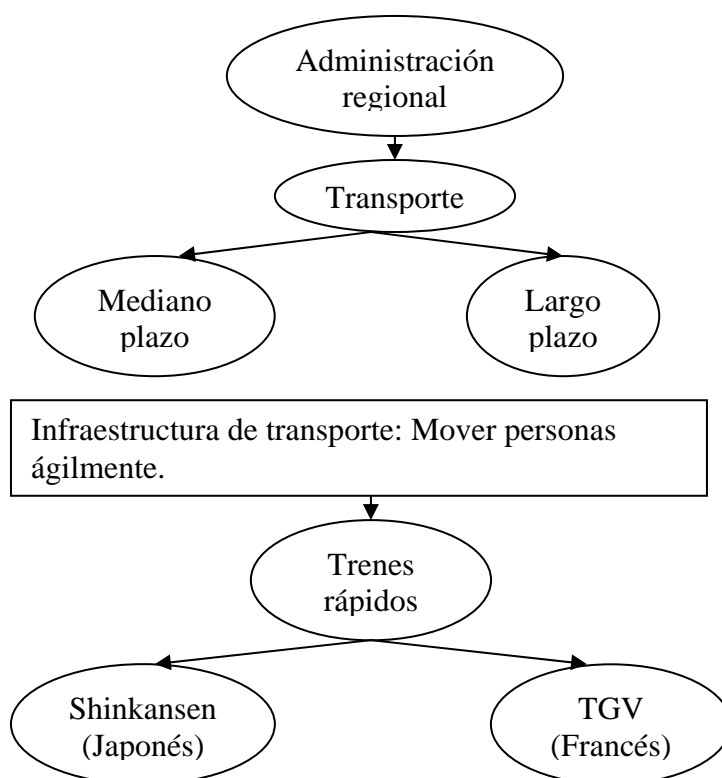


Figura 25.

Hasta la fecha, no se tienen contabilizadas estadísticamente cuántas personas pierden su trabajo por tener que viajar grandes distancias en medio del tráfico que se produce en la Ciudad de México. En el mismo sentido, tendríamos que ver el caso de la educación, de los negocios o del intercambio comercial.

Bajo estas circunstancias, aquellos gobiernos que logren romper con el uso únicamente de autobuses urbanos y suburbanos para darle paso a los regionales, estará en posibilidades de hacer que los habitantes de esas ciudades se desarrollen en mejores condiciones, evitando una serie de consecuencias negativas que se dan de mantenerse las inercias hasta ahora desarrolladas. De entre esas inercias destacan: pérdidas de trabajo horas-hombre, motivo de desplazamientos en tramos largos para llegar a sus centros de trabajo; pérdida de energía y/o opciones para seguir estudiando por los mismos motivos; pérdidas de inversiones; de intercambio mercantil, etc.

La visión regional plantea distintos retos, no circunscritos sólo al transporte. Al respecto, existen otros extensores de la ciudad que obligan a la visión de regionalidad: el agua y el drenaje, servicios básicos de infraestructura metropolitana. En la Ciudad de México, de acuerdo a fuentes del mismo gobierno de la Ciudad (veáse periódico *Reforma* en su reportaje sobre estas materias, del mes de septiembre de 2002), esos servicios están alcanzando ya un umbral crítico en su funcionamiento. De la solución que se adopte dependerá una buena parte de su dimensión metropolitana.

Para nadie es desconocido que el agua se busca desde fuentes muy lejanas, mismas que han sustituido la extracción local de sus acuíferos, ya sobreexplotados, mientras que para el drenaje, los gobiernos estudian las opciones de construir nuevos sistemas de desalojo “externo” de aguas residuales, ante los problemas de contaminación ambiental generados por las descargas a cielo abierto, los cuales constituyen una solución a medias, pues únicamente llevarían un poco más lejos los efectos perniciosos.

Así como el caso del agua, los demás servicios públicos también deben ser observados con la perspectiva de regionalidad, pero el reto es observar este tipo de planteamientos, como ya lo habíamos señalado, desde la óptica de la administración pública, en donde la planeación de mediano y largo plazo es una herramienta fundamental para tratar problemas de desarrollo intergubernamental.

b) La necesidad de resolver el problema del transporte público masivo en una ciudad que se encamina a la regionalidad urbana.

En ese sentido, uno de los problemas que deben ser resueltos a la brevedad es el del transporte público masivo, por diferentes razones, de entre las que destacan:

- Pérdida de tiempo horas-hombre que se traduce en falta de productividad laboral y escolar, entre otras.
- Una mayor inversión por parte de las personas para adquirir un medio de transporte, considerando los problemas de falta de un transporte seguro y único que los lleve a los lugares requeridos.
- Contaminación ambiental, producto de un transporte masivo que cubra adecuadamente los puntos necesarios para recorrer toda la ciudad.
- Transporte multimodal poco seguro, deficiente y contaminante.

Bajo esta perspectiva, se proponen los trenes rápidos, porque representan una innovación importante del transporte, ya que sustituyen a la generación tecnológicamente anterior, basada en el consumo de combustible. La idea sería acercarnos a modelos de trenes como el Shinkansen japonés o el TGV francés.

A pesar de que existe un sistema ferrocarrilero, este es muy atrasado en cuanto a los trenes ya mencionados japonés y francés. Al inicio, su funcionamiento era con locomotoras a vapor con base en la combustión de leña o carbón, hasta que posteriormente fue electrificado por los ingleses en 1926 y funcionaba con 10 locomotoras eléctricas de 2520 caballos de fuerza (HP) y corriente directa a 3000 volts. Funcionó hasta 1974 cuando fue

sustituido por equipo diesel-eléctrico. A pesar de que se fue haciendo caduco y se dejó de darle mantenimiento, es importante resaltar la tecnología mixta a partir de un motor que utiliza el diesel como combustible para mover un generador eléctrico, que a su vez alimenta motores a tracción acoplados a las ruedas (Tello, 1991). Posteriormente, ante las crisis energéticas de los años setenta y ante la merma creciente de las reservas petroleras y su inminente agotamiento antes de los próximos cincuenta años, así como graves problemas de contaminación por la utilización de combustibles fósiles, se regresa en el fin de siglo a los sistemas eléctricos.

El primer proyecto de tren eléctrico mexicano se remonta a 1978, cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) elaboró un ambicioso estudio para modernizar su equipo tractivo. Se consideró que la vía México-Querétaro era la ruta ferroviaria nacional más viable de electrificar, debido a que transporta el mayor volumen de tráfico, pues es paso obligado entre las regiones del sur y sureste del país y las ciudades del norte y noreste, su topografía presenta escasas pendientes y su cercanía con las redes de distribución de energía eléctrica abarata los costos de construcción (SCT, 1989). 1979 es el año en el que continuaron los trabajos con la participación de técnicos franceses, antiguos empleados de los ferrocarriles federales de su país que formaron la compañía Sofrerail, aunque hubo también asesoría de grupos ingleses y del Japón. Entre las características básicas que se decidieron para el futuro sistema, destaca la de utilizar la técnica de tracción en corriente monofásica de 25 mil volts de frecuencia industrial (Rivera, 1992).

Bajo circunstancias diversas, la electrificación se suspendió y se reinició en 1986, ya con la participación de la Sofrerail, del personal técnico de la SCT y de Ferrocarriles Nacionales; se concluyó el proyecto definitivo y todavía está en fase de prueba antes de ponerse en operación.

En la realidad el proyecto original no terminaba en Querétaro sino en Irapuato, a 108 km. de Ciudad Juárez. Se han pensado en proyectos de extensión del sistema, no por trenes, sino por vía carretera, lo cual implica un retraso nuevamente. En el 2003 el gobierno federal plantea un anillo metropolitano que pretende conectar a las autopistas México-Querétaro, México-Pachuca y México-Puebla; con este planteamiento regresa la iniciativa privada a la construcción de carreteras. El proyecto se denominará "Libramiento Norte de la Ciudad de México", la obra vial de cuatro carriles tendría una longitud de 220 kilómetros y un costo estimado de unos 6 mil 100 millones de pesos. (*Periódico Reforma*, 21 de mayo de 2003).

Esta infraestructura consiste en un corredor transversal del altiplano, con el que se unirá el Pacífico con el Golfo y es parte del anillo perimetral suburbano que reducirá, de manera importante, el flujo vehicular en la Ciudad de México, reduciendo los tiempos de traslado de los usuarios de ese anillo metropolitano.

La inversión sería pública y privada, la intencionalidad del gobierno federal es parte de la modernización de los corredores estratégicos nacionales y cubriría, al final del sexenio, al 90 por ciento de los ejes verticales y horizontales de la República mexicana. Para esto, el gobierno federal habrá canalizado una inversión de 91 mil 800 millones de pesos, bajo un esquema en el que por cada peso que la autoridad federal asigne, se allegaran 2.65 pesos provenientes del sector privado y de los gobiernos locales. El Fondo carretero (Foncar) estará

constituido con recursos de Caminos y Puentes Federales, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y Banobras, así como por recursos presupuestales y extrapresupuestales.

Cabe señalar que el anillo perimetral ya se había proyectado desde 1993, en el seno de la Comisión Metropolitana del Transporte y Vialidad, en la que participan hasta la actualidad, los gobiernos federal, del D. F. y del Estado de México. Allí se había planteado el proyecto de crear un anillo que uniera las carreteras que rodean la capital para evitar la entrada de camiones pesados.

El proyecto tiene como virtud que se logra bajo el consenso de gobernadores, federación, legislativo y sector privado. Pero en cambio, presenta una serie de deficiencias que podrían generar problemas de orden político. Por ejemplo: qué pasa con el consenso de las poblaciones y por qué se excluye a los gobiernos municipales.

La problemática no para ahí. Desde la perspectiva de la administración pública, el proyecto presenta dos fallas: la primera, el proyecto está pensado a nivel sexenal, olvidándose del mediano y el largo plazos que se requieren para lograr objetivos que impacten de verdad el desarrollo nacional, situación que da paso al segundo error: no tiene una visión integral en términos de crecimiento sustentable de la región que está atacando. A lo anterior habría que comentar que este proyecto sale a la luz pública en el contexto del proceso electoral del 2003, motivo por el cual no se tiene seguridad que se lleve a cabo.

De cualquier forma, el proyecto lleva consigo una serie de consecuencias no calculadas en términos de urbanismo, que los gobiernos tendrán que enfrentar sin una planeación previa como consecuencia, comenzando por el crecimiento poblacional que conlleva la creación de nuevas vialidades, y con ello toda la infraestructura urbana que se requiere. Ante ello, se está perdiendo una importante oportunidad para hacer un proyecto integral con una visión regional que tiene que ver con el planteamiento hecho en el desarrollo de este marco teórico, en donde la administración pública regional obliga a no desarrollar proyectos con exclusiones tan graves como las mencionadas, esto es: falta de participación en la toma de la decisión final por parte de los municipios y los consensos correspondientes a nivel intergubernamental; la falta de integralidad en el proyecto con óptica de administración pública regional y una perspectiva de planeación de mediano y largo plazos.

Sólo se resuelve, con este proyecto, el que los camiones de carga que no tengan que pasar por la Ciudad de México, ya no lo hagan, podrían usarse carreteras de libramiento, lo cual es beneficioso, pero no resuelve el problema. La demanda de los ciudadanos que habitan en la zona metropolitana y que están demandando transporte masivo sigue sin resolverse, además de que el crecimiento urbano no planeado continuará, con el costo ya señalado anteriormente: pérdida de productividad por largos tramos de desplazamiento de las personas que se trasladan de estas zonas, principalmente de la zona norte hacia el Distrito Federal.

El proyecto, al igual que los programas de los segundos pisos y del distribuidor San Antonio desarrollado por el gobierno del Distrito Federal, sufren del mismo problema. Son proyectos de corto plazo que no responden a las necesidades de los ciudadanos que habitan esta megaurbe y mucho menos de los que la



habitarán dentro de cincuenta años, si tomamos en consideración las proyecciones del INEGI y de los ingenieros urbanos.

Frente a esta situación, la administración pública no alcanzará a dar respuesta a las demandas de servicios públicos que demandará la ciudadanía y la probabilidad de parálisis gubernamental no sería nada difícil, por lo que estos problemas deben enfocarse desde la perspectiva intergubernamental y regional.

El proyecto refleja una total falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, lo cual muestra una politización del problema, con la consiguiente falta de enfoque administrativo y es, por lo tanto, irresponsable por parte de todos los gobiernos participantes.

A pesar de que el gobierno federal señaló que el proyecto estaba consensuado, sólo unos días antes los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal reconocían que no se habían dado los acuerdos para una adecuada coordinación metropolitana. (Periódico *Reforma*, sección Ciudad, mayo 13, 2003).

El gobierno del Estado de México indica que iniciará hasta el 2004 la coordinación metropolitana y que, mientras tanto, analizará cada comisión y buscará consensos con las autoridades locales, municipales y delegacionales, según declaraciones del secretario de Desarrollo Metropolitano.

Las comisiones que existen presentan un grave problema de integralidad y están mal organizadas. Hoy existen seis: Agua y drenaje; Transporte; Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Asentamientos Humanos, Protección Civil, y Medio Ambiente. De entre ellas, sólo las dos últimas presentan avances y muy escasos en los tres primeros años de gobierno de estas dos entidades.

Por lo que toca al gobierno del Distrito Federal, el responsable de la Coordinación de Asuntos Metropolitanos de la Ciudad de México durante todo ese tiempo se dedicó más a impulsar su campaña para la Presidencia municipal de Texcoco, misma que ganó pero dejó vacante y acéfalo dicho puesto. Para mediados del 2003 y respondiendo más a presiones de los medios de comunicación, el secretario de Gobierno capitalino declaró que, en tanto nombraban a un nuevo responsable de la Coordinación, él mismo asumiría las funciones, lo cual parecía más una declaración para salir del paso que dirigida a resolver problemas reales que afectan a las dos entidades.

Las conclusiones a las que podemos llegar muestran como no existe una postura responsable por parte del gobierno federal y de aquellas entidades involucradas en problemas metropolitanos, orientadas a resolver las demandas de los habitantes de esa zona.

Existe una visión totalmente restringida por parte de los gobiernos involucrados para entender una visión integral de los problemas y por lo tanto de futuro. Sólo están centrados en la inmediatez del presente político, más que administrativo, y por lo tanto el interés de la población queda resuelto de manera parcial, pues se piensa en el corto plazo, relegando por lo tanto el mediano y largo plazos. Dicho de otra manera, se gobierna sin futuro para los habitantes de esas zonas metropolitanas.

La pretensión de esta propuesta, tiene que ver con todos estos planteamientos gubernamentales, pero con una visión de la administración pública urbana, metropolitana y regional totalmente diferente: La ciudad metropolitana (Figura 26) es hoy una realidad económica, social y funcional en proceso de constitución. La complejidad de la realidad metropolitana, incluida la complejidad institucional, tiene como consecuencia que la nueva ciudad, un espacio urbano-regional, se construye más por grandes proyectos que como resultado de la organización institucional y la gestión de los servicios.

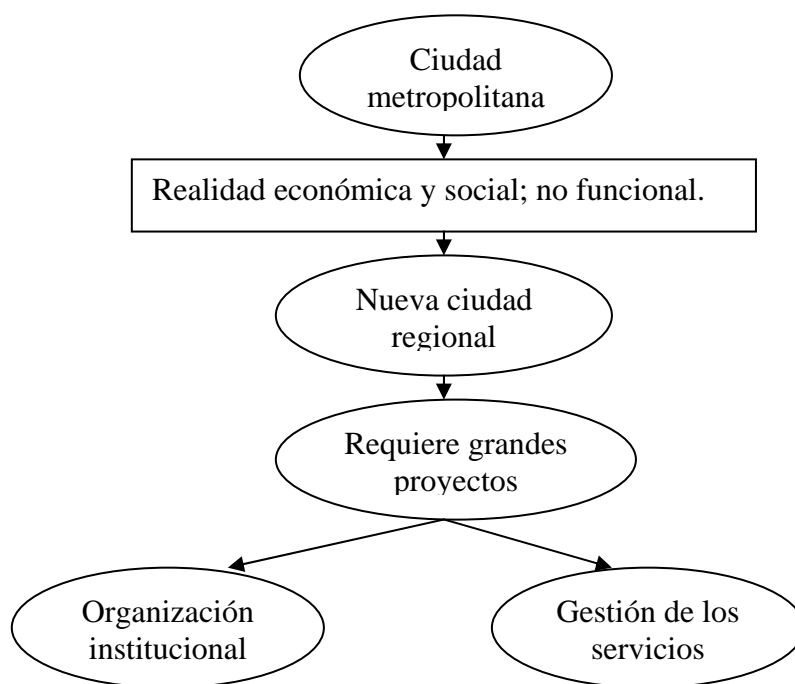


Figura 26.

La ciudad que se propone y a la que se aspira, desde el punto de vista de las RIG's, ya no es la yuxtaposición de centros densificados, barrios o áreas especializadas social o funcionalmente y periferias sucesivas.

Este planteamiento requiere la existencia de una ciudad metropolitana, con coordinación institucional (es plurimunicipal y en ella actúan todas las administraciones públicas a la vez) y gestión en común de algunos servicios (agua, eliminación de residuos, transporte, etc.).

Y todavía se puede pensar, de acuerdo con Jordi Borja, en una ciudad metropolitana, a una escala mayor: debe entenderse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano-regional dependerá de la intensidad de relaciones entre estos nodos, de la multifuncionalidad de los centros nodales y de la capacidad de integrar al conjunto de la población y del territorio mediante un adecuado sistema de modalidad. (Borja, Jordi. "Local y Global", 2000: 248).

De esta manera, se trata de pensar en una ciudad metropolitana entendida como resultado de tres procesos o dinámicas distintas pero interrelacionadas: globalización, concentración y comunicación.

Globalización: exigiría que esta gran ciudad, ciudad metropolitana, ofrezca plataformas competitivas a sus actividades económicas, cualificar sus recursos humanos, establecer un buen sistema de intercambios con ámbitos cada vez mayores (incluso continentales y mundiales), promocionar su imagen internacional y funcionar internacionalmente de forma eficiente, con reglas y convenciones claras y estables.

A esta ciudad metropolitana, como lo es ya la Ciudad de México, la globalización ya le está cobrando impactos territoriales que suponen un reto a la cohesión del conjunto. La globalización fragmenta al territorio urbano-regional en áreas y grupos *in* y *out*, al mismo tiempo que “universaliza” los productos y los mensajes.

De esta forma, el fenómeno de la concentración de actividades y funciones, no necesariamente de población, en el caso de la Ciudad de México sí se da. El territorio metropolitano se convierte en el medio natural de la actividad económica, caracterizado por su articulación con mercados de geometría variable y por sinergias que se producen entre actores (institucionales, empresariales, profesionales, etc.) interdependientes.

Los puntos fuertes de esta concentración se dan en lo material y en lo simbólico, en los nodos de comunicación, entendidos como centros urbanos, o lugares dotados de polivalencia. Sin embargo, estos nodos son muchas veces monofuncionales y expresan más la dinámica fragmentadora citada que la necesidad de cohesionar el territorio y la población.

Por lo que toca a la comunicación, es a la vez la característica y el reto principales de las ciudades metropolitanas. La competitividad en la globalización exige maximizar tanto la comunicación con el exterior (puerto y aeropuertos, telecomunicaciones, nuevas infraestructuras viarias y de ferrocarril, centros de convenciones y congresos, ferias y exposiciones, etc.) como la comunicación interna, en la medida que la ciudad metropolitana es un sistema de centros urbanos, (como ya se definió anteriormente). La comunicación óptima es el requisito indispensable de funcionamiento de la nueva metrópolis, como lo era ya en la antigüedad, pero a una escala mucho mayor, tanto en relación a su *hinterland* (que puede ser nacional o continental) como al propio territorio metropolitano (discontinuo, variable y en el que se dan dinámicas fragmentadoras y marginadoras).

En este marco de nuevos retos que se plantean desde una perspectiva de administración metropolitana-regional, las actuaciones metropolitanas deben responder a tres exigencias que son a la vez complementarias en sus objetivos y contradicciones en su modo de ejecución sectorial o puntual: la competitividad, la integración y la sostenibilidad. En los ejemplos del gobierno federal y de la Ciudad de México sólo se está viendo el primer aspecto, de competitividad, mientras se olvidan los otros dos puntos, que son claves para el crecimiento real de la ciudad metropolitana que se está planteando como modelo en la presente investigación.

Continuando con este modelo de ciudad, no se debe olvidar que las áreas metropolitanas son objeto de dos tipos de grandes actuaciones. Por un lado, las que se derivan de la acción planificadora del sector público, y que se expresa en documentos como son los planes territoriales, sectoriales y el nuevo que sería el regional. En el caso específico que estamos trabajando, es

sectorial (de transporte público masivo, pero puede haber otros, como de accesos, del litoral, de equipamientos diversos, etc.). Por otro, las que se derivan de decisiones puntuales tanto de actores públicos como privados, que muchas veces se hacen al margen del planteamiento (por ejemplo, obras de accesos y enlaces, creación de centros comerciales, centros urbanos, etc.).

En estas dos grandes actuaciones, arriba descritas, es necesario considerar la utilización de las políticas públicas como una salida político gubernamental que posteriormente instrumentaría la administración pública, que daría mayor cohesión a la toma de decisiones de los diferentes actores participantes.

Existe una técnica moderna que se ha venido utilizando por la administración tanto pública como privada para el desarrollo de proyectos y que es necesario comentar, esta es la planeación estratégica, en donde el plan estratégico parte de tres principios:

- a) Definición de objetivos urbanos a partir de las dinámicas en curso;
- b) La dialéctica permanente entre objetivos-proyectos-impactos.
- c) La concertación de actores públicos y privados en todas las fases del proceso de elaboración y ejecución.

El espacio metropolitano debe ser entendido como urbano-regional, con sus discontinuidades, funcional y objeto de las actuaciones de futuro. Es pues el espacio estratégico por excelencia.

Ese espacio estratégico se entiende también como un espacio económico. Este ámbito regional es proyectado como el “marco natural” de la actividad económica. Es más que la empresa, cada vez más dependiente de sus entornos y de las sinergias de éste; es más que el Estado-nación, desbordado por los procesos de globalización y menos capaz de articularse con la diversidad de actores económicos-sociales privados. Por ello la participación de unas cada vez más consistentes RIG's, ya que sin ellas y las herramientas de la administración pública, no es posible llegar a una ciudad metropolitana como la que se pretende.

Es en este contexto donde se está pensando en una innovación tecnológica. Al respecto, Delgado comenta que las locomotoras eléctricas que se emplearán a futuro, esto es, en proyectos como el que aquí se propone, en el marco de una corona regional, son del tipo de trenes nuevos a gran velocidad, como los que se tienen en Europa, los cuales tienen tres grandes ventajas sobre los diesel eléctricos: mayor potencia y capacidad de arrastre, ahorro sustancial de combustible y mayor disponibilidad de uso. (Delgado, Javier, op.cit.: 146).

Los especialistas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) comparan los gastos de cada sistema para mover igual tonelaje en igual tiempo, con el resultado de que cuatro locomotoras diesel que llevan 4,828 toneladas no logran igualar las 6,000 toneladas que mueven dos máquinas eléctricas. Los costos de mantenimiento y por consumo de energía del sistema eléctrico son 34 y 45% más bajos frente a los gastos de su antecesora, a precios de 1990.

En resumen, los equipos eléctricos gozan de una vida útil de 30 y 40 años contra los 15 ó 20 de los diesel eléctricos, aunque en la práctica se rebasaron ya ambas cifras. Además se trata de una tecnología limpia y silenciosa,

arrojando menos contaminantes que otros medios: un barco emite 3.3 veces más contaminantes, el automóvil 8.3 y los camiones de carga 30. El consumo terminal de energía (CTE) también favorece a los trenes eléctricos, pues un barco tiene dos veces más CTE, un auto 3.5 y un camión de carga 8.7 (Der Spiegel, 1991. Citado por Javier Delgado, op cit.)

Técnicamente, la locomotora eléctrica tiene una disponibilidad de servicio que es de 20 a 25% mayor, debido a que no pierde tiempo para abastecerse de combustible y sus inmobilizaciones, para mantenimiento, son más breves y espaciadas (SCT, 2003).

Por lo que toca a las implicaciones territoriales de los trenes rápidos, se puede decir que la capacidad de estos trenes de llegar “más rápido y más lejos”, se traduce en una mayor cobertura regional y en una vinculación directa con las redes y plantas de generación eléctrica nacionales. Los trenes eléctricos reciben la energía necesaria directamente de las centrales eléctricas o subestaciones y de ahí al tren, a través de una línea de transmisión (catenaria) que corre paralela a la vía del tren (Entrevista personal con un grupo de asesores del Sistema Colectivo de Transporte. SCT, 2003).

La dependencia de la tecnología eléctrica es muy grande, pensando en el sistema de trenes, pero la dependencia que se deriva de las relaciones intertecnológicas de los trenes rápidos es total y tiene otras implicaciones sociales, Aparte de la electricidad, que le es inherente, funciona con otras tecnologías de punta: informática, y telecomunicaciones, por lo que un sistema de trenes rápidos funge como estímulo a la modernización, pues modifica la planta tradicional de los trabajadores ferrocarrileros hacia un cuerpo técnico de mayor calificación, entre otras.

La relación de esta tecnología con una distancia óptima es otro de sus contenidos implícitos. De acuerdo con la experiencia alemana, los viajes “cortos” son los más deficitarios para este tipo de transporte (Der Spiegel, 1991).

No existe una norma para distinguir lo que es un viaje “corto” de otro “largo”: un viaje “corto” es el que puede realizarse en automóvil o en autobús de ida y vuelta el mismo día (alrededor de 30 km), un viaje “largo” es aquél en el que resulta mejor viajar en avión (más de 600 km). Así el tren rápido es idóneo para distancias de entre 100 y 500 km. Los trenes radiales se ubican en el límite de ese rango.

Para el caso de trenes radiales, se usa la misma lógica que la del Sistema de Transporte Colectivo que opera actualmente en la Ciudad de México, o sea, locomotoras de tracción eléctrica, de una vía doble y confinada, donde se reafirma la necesidad de un sistema computarizado central (SCC) mejor conocido por las siglas CTC, apoyado en una red propia de telecomunicaciones para su operación. A pesar de las similitudes, existen algunas diferencias que tienen implicaciones regionales y urbanas que vale la pena revisar: su efecto es desconcentrador y sus conexiones con el sistema de transporte intrametropolitano (Metro y autobuses).

En México ya existe un estudio de factibilidad técnica y económica de construir un sistema de trenes rápidos a poblados “cercaños” a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)), que permitiera el traslado de *commuters*

(residentes de la periferia que trabajan en la ciudad central) y al mismo tiempo evitara su conurbación extensa con la ciudad (SCT, 2003).

Los resultados del estudio señalaron la viabilidad del proyecto y propusieron un esquema radial de cinco grandes líneas, dos de ellas con estaciones terminales en Ixtapatongo y Coatepecen, en el Estado de México, tres en Hidalgo (Tula-Tepeji; Pachuca -con estación intermedia en Tizayuca- y Sahagún-Apan) y la última en Cuautla, con parada intermedia en Amecameca; todas ellas a una distancia promedio de 100 Km. y tiempos máximos de 45 minutos a una hora de viaje.

En el transcurso de la presente investigación se comentan las ventajas de este proyecto, sin embargo, hay que destacar que el mismo debe estar pensado dentro de un plan estratégico-regional, el cual también será objeto de detalle a fin de encontrar la importancia de la administración pública regional en el contexto que tratamos.

Lo claro hasta el momento es que las RIG's y la administración urbana regional no se encuentran en la visión de los funcionarios públicos actuales, como evidenció el caso de los segundos pisos o de otras obras que se están desarrollando en los gobiernos que componen la corona regional, que son proyectos sin esa visión o cultura regional.

Otro ejemplo es el caso del tren suburbano BuenaVista-Huehuetoca. La primera etapa será de Buenavista a Cuautitlán y se calcula que se terminaría para el 2005, de modo que los proyectos que se realizan al interior del Distrito Federal, como son el Corredor Vial San Antonio y los segundos pisos, tienen una relación directa con este proyecto planteado por el gobierno federal: una relación de fines político electorales, no de planeación metropolitana.

La afirmación encuentra su sustento en las declaraciones hechas por el presidente del PAN en el D. F. y el secretario de Transportes y Vialidad del gobierno del D. F., el cual es del PRD. El presidente del PAN anunció que pronto se daría a conocer el proyecto del mencionado tren suburbano, con el consenso de los gobiernos involucrados, y que se adelantaba para que nadie tomará la paternidad del proyecto (Periódico "Reforma" 27, mayo 2003). Al preguntarle sobre el mismo al secretario de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, éste señaló que rechazaba financiar el proyecto, que había dado su punto de vista en la construcción del mismo, pero que para el Distrito Federal el proyecto no era rentable y por lo mismo no participarían en el financiamiento. (Periódico "El Universal" 28 de mayo de 2003).

Ante estas declaraciones existen varias preguntas de orden político y otras de carácter administrativo: ¿en dónde está el enfoque regional?, ¿por qué los proyectos toman relevancia, cuándo estamos próximos a elecciones intermedias a nivel nacional?, ¿por qué el gobierno del D. F. invita al presidente de la república a la inauguración del Corredor Vial San Antonio y después niega la participación del D. F. en un proyecto que sin duda beneficiaría a la Ciudad de México?

Por lo que toca a los cuestionamientos administrativos: ¿por qué las RIG's no se presentan en ningún proyecto de las entidades federativas?, ¿por qué no existe una relación de coordinación entre las distintas esferas de gobierno, para resolver problemas de carácter metropolitano?, ¿por qué los funcionarios

públicos no tiene una visión metropolitana para resolver problemas urbanos, en todo tipo de prestación de servicios?, ¿por qué no existe planeación de mediano y largo plazo, de modo que todos los proyectos se cortan a final de la administración del político que se encuentra en el poder?

Todos estos cuestionamientos se irán dilucidando en el transcurso de esta investigación, tratando de centrar la investigación en torno de los puntos clave de la hipótesis: la corona regional para resolver problemas de servicios públicos en el entorno de la ciudad central que es el Distrito Federal, utilizando como modelo específico el servicio de transporte público masivo.

Recopilando ideas, podemos decir que la trípode que se planteo desde el inicio del capítulo, que tiene que ver con administración pública; territorio-ciudad-región, y transporte se convierte en el objeto de estudio, para responder a grandes problemas que presenta la Ciudad de México en términos de mejoramiento de la calidad de vida de las personas que ahí habitan.

La idea de darle viabilidad a la corona regional desde una perspectiva de la administración pública y hacerla realidad a través de la prestación de un servicio público como el transporte masivo, es con la intención de resolver problemas de una ciudad que tiende a la centralidad con demandas ya no sólo de su espacio jurídicamente determinado, sino que también tiene que enfrentar las demandas de otras entidades y municipios que ante su crecimiento demográfico y la necesidad de estas personas por encontrar fuentes de trabajo, ha provocado que los territorios se junten, generando zonas metropolitanas.

Esta concentración ha traído para los gobiernos y sus instituciones un crecimiento exponencial de las demandas ciudadanas, la prestación de servicios como agua, luz, drenaje, pavimentación, transporte, infraestructura vial en general y seguridad pública, son problemas que con el paso de los años se han recrudecido.

Esta falta de planeación para hacer una ciudad habitable y con futuro en términos de sustentabilidad –entendiendo por sustento a lo que sirve para dar vigor y permanencia a una cosa-.(Diccionario enciclopédico ESPASA: 2003) en este caso a una ciudad o a un conjunto de ciudades, ha provocado que enfrentemos nuestro presente en condiciones desfavorables con relación a otros países que actualmente se encuentran compitiendo en mejores condiciones la llamada globalización económica que se ha venido generalizando en todo el planeta.

La planeación que se requería desde que la ciudad de México inicio su crecimiento acelerado, aproximadamente desde los años cincuenta, debió perfilarse en la prospectiva de veinte, treinta o cincuenta años, con la intención de generar una infraestructura adecuada a la necesidad de ese tiempo futuro, el siguiente capítulo nos muestra los errores de esa falta de planeación que se presento solamente de manera sexenal, respondiendo a necesidades de corto plazo y a un desarrollo desequilibrado para esta ciudad..

La concentración de los servicios en una ciudad que inicio en el siglo XIX con un proceso de crecimiento sustentado en la agricultura, que en el siglo veinte lo hizo a través de la industrialización y que al finalizar ese milenio e iniciado el XXI se ha convertido en una megalopolis soportada en la servicialización.

Esos cambios sin duda, además de demostrar la falta de perspectiva de mediano y largo plazo, ha influido también, para generar otro tipo de concentraciones: como el de las personas, así encontramos que de cinco delegaciones con las que se contaba al inicio del siglo veinte, se fue a doce a mediados del mismo y actualmente cuenta con dieciséis, dos de las cuales, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, superan en población a algunos estados de la República.

Este crecimiento desordenado de la ciudad, aunado a su infraestructura que no corre acorde con los retos que le depara la demanda social y la competitividad económica nacional e internacional, han provocado que no podamos enfrentar adecuadamente el proceso de globalización, se requiere de una infraestructura ágil y con la tecnología lo más moderna posible para que los servicios financieros que se prestan respondan a las demandas nacionales e internacionales, situación que no se pensó y que hasta el momento los pocos intentos por mejorarlos se han visto frustrados por situaciones políticas como es el caso del malogrado aeropuerto de Texcoco.

El segundo capítulo implica entonces, la importancia de un trabajo conjunto entre los diferentes actores sociales, políticos y gubernamentales para enfrentar el crecimiento urbano desordenado, aunado a zonas metropolitanas que día con día rebasan las fronteras formales de tipo jurídico - político.

El problema de enfrentar el marco globalizador en un contexto de capitalismo tardío como lo señala John Keane, ( Keane John, La vida pública y el capitalismo tardío: 128), hace hincapié en el reforzamiento de factores importantes en el desarrollo: un trabajo conjunto entre los actores políticos; un gobierno con capacidad coordinadora que no rompa con proyectos de mediano y largo plazo; capital nacional e internacional dispuesto a cooperar en proyectos que soporten la creación de nueva infraestructura que proyecte la competencia nacional e internacional y por último, sino es que la primera, es la necesidad de crear una cultura acorde con un proyecto de nación.

Estos elementos se encuentran ausentes en el desarrollo del país y por lo consiguiente de la Ciudad de México, los indicadores que demuestran esta afirmación los encontramos en el capítulo siguiente. Desde la perspectiva de la administración pública, también responden a lo señalado anteriormente, la falta de programas para el crecimiento de ciudades en el mediano y largo plazo.

El governance, en este sentido, nos ayuda a explicar teóricamente por donde podrían actuar los diferentes gobiernos en cualquier tipo de nivel en el que se este actuando, a fin de utilizar la participación de las legislaturas; haciendo uso de la política y por supuesto de una gestión pública democrática que derive, en lo que José Juan Sánchez maneja como gobernanza. Dicho de otra manera, se haría uso de los diversos componentes: agentes políticos, instituciones y ciudadanos. (Sánchez González, José Juan. 2003 "Gestión Pública y Governance: 70-140).

Un indicador que demuestra, con mayor claridad esta situación (Regresando a la problemática de la Ciudad de México), es la prestación del servicio de transporte público masivo, en los últimos cincuenta años de vida de esta ciudad, no se le ha dado la importancia debida, provocando que los vehículos privados sean los que resuelvan la demanda ciudadana, tanto de la ciudad como de su creciente zona metropolitana.



La falta de continuidad gubernamental en sus programas, aunado a la falta de utilización de la planeación prospectiva y una adecuada relación intergubernamental son los indicadores que nos ayudan en esta investigación a demostrar los errores de los últimos cincuenta años para enfrentar adecuadamente los problemas de grandes concentraciones de población en las megaciudades.

El tratar de afinar la coordinación que debe existir entre distintos niveles de gobierno, son piezas fundamentales para plantear soluciones a problemas de megaciudades, en donde el territorio jurídicamente determinado aunado a la competencia política entre gobiernos que se disputan la preferencia del electorado hace que se pierda objetividad en la coordinación intergubernamental. Vale la pena recordar que las relaciones intergubernamentales generan modelos para que independientemente de los intereses políticos y de la situación jurídica en que se encuentren los territorios, las instituciones públicas en coordinación con la sociedad encuentren respuestas de asuntos públicos para beneficio social.

Con estos elementos, el planteamiento de sistema de ciudades, junto a la regionalización, son factores que impulsan la corona regional, por lo que son tratados con mayor detenimiento en los capítulos tres y cuatro.

## Referencias bibliográficas

Anderson, William, (1960). "Intergovernmental Relations in Review (Minneapolis, University of Minnesota Press.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), "El Estudio de las Políticas Públicas" Tomo I de una serie de cuatro tomos, relacionados con las políticas públicas.

Bastie, Jean. Dezert J. Beaujeu-Garnier y J. Steinberg. (1988)."Reflexiones sobre la ordenación territorial de las grandes metropolis".

Bassols, A. (1979), "México: Formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas", UNAM, México, p. 623.

Bataillon, C. (1969), "Las regiones geográficas en México". Colección Economía y Demografía, siglo XXI Editores, México, p. 231.

Bish L. Robert y Ostrom Vincent, (1973) "Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsideres (Washington, D. C., American Enterprise Institute. p. 111.

Burgoa, Ignacio. (1979), "Derecho Constitucional Mexicano", ed. Porrúa, Caps. II, III, IV, y VI.

Bonnin, C.J.B. (1834) "Compendio de los principios de administración", Madrid. Imprenta de José Palacios.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, (2000). "Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información", Taurus.

Carre de Malberg, R. (1948), "Teoría general del estado", México, Ed. FCE.

Castells, Manuel (1972), "Problemas de investigación en sociología urbana, siglo XXI, México.

----- (1973<sup>a</sup>), "La urbanización dependiente", en "Imperialismo y urbanización en América Latina", Gustavo Gilli, Barcelona.

----- (1973<sup>b</sup>), "Luttés urbaines et pouvoir politique, F. Maspero, Cahiers libres", París. p. 274.

----- (1977), "Movimientos Sociales Urbanos", siglo XXI, México.

----- (1978) "La cuestión urbana", siglo XXI, México.

----- (1979), "Ciudad, democracia y socialismo; la experiencia de las Asociaciones de vecinos en Madrid, siglo XXI, México.

----- (1981<sup>b</sup>), "Crisis urbana y cambio social", siglo XXI, México.

----- (1983), "The City and the grassroots, a cross-cultural theory of urban social movements", University of California, Berkeley, California.

----- (1985), "High technology space and society, Sage Publications", Beverly Hills, California.

----- (1988), "¿Hay una sociología urbana?" en Bassols et al., Antología de sociología urbana, UNAM, México.

- Chanes Nieto, José. (1985), *La Descentralización en la Administración Pública*. INAP. México. Praxis núm. 68.
- Childe, V. Gordon. 1972. "¿Qué sucedió en la historia?", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Claval, P. (1980), *Geografía Económica, Elementos de Geografía*, Oikos-Tau, Barcelona, p. 329.
- Corwin Edward S. (1950), "The Passing of Dual Federalism". En *Virginia Law Review* 36.
- Delgado, Javier. (1998) "Ciudad Región y Transporte en el México Central" Ed. Plaza y Valdés y UNAM. p. 221.
- Der, Spiegel (1991), "Bundesnahn: mit alten problemen in eine neue ära" (Ferrocarriles federales: con viejos problemas hacia la nueva era), *Revista Der Spiegel*, 18 de febrero, p.p. 76-94.
- Díaz Jaimes, Francisco Javier. (2000), "Los retos del nuevo federalismo en México", Tesis para obtener el grado de maestro, Instituto Nacional de Administración Pública.
- De la Cueva, Mario. (1980) "La idea del Estado". México, Ed. UNAM, Parte quinta.
- Duguit, León. (1921). *Manual de derecho constitucional*. Príncipe, Madrid, ed. Francisco Beltrán, Introducción y capítulo I.
- Eisenstadt, S. N. (2001) "modernización, Movimientos de protesta y cambio social". Ed. Buenos Aires.
- Geedes, P. (1994), *Ciudades em evolucao*", Papyrus Editora, Sao Paulo, Brasil, p. 274.
- Giménez, Gilberto. (2000) "Territorio cultura e identidades", en Rosales Ortega, Rocío, "Globalización y Regiones en México", ed. UNAM y Porrúa.
- Giblin-Delvallet, B. (1993), "Región", en Ives Lacoste, *Dictionnaire de Geopolitique*, Flammarion, París.
- Guerreo, Omar. (1986), "La administración pública del Estado Capitalista", ed. Fontamara 22. p. 277.
- Hiernaux, D. (1986), "Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana", *El centro de ecodesarrollo*, México, p. 146.
- Hoerner, J. M., 1996) "Geopolitique des Territoires", Presses Universitaires de Persignan.
- Landa, C. (1988), "Querétaro. Textos de su historia" Instituto Mora, Gobierno del Estado de Querétaro, México, p. 277.
- Jellinek, G. (1956) "Teoría General del Estado", México, ed. Continental. Caps. V, VI y XIII.
- Kelsen, Hans. (1948), "Teoría General del Estado". México, ed. Nacional. Caps. I y IV.
- Koch, Edward I. (1980), "The Mandate Millstone", en *Public Interest* 61.

- Kotter, John P. y Lawrence, Paul R. (1974) "Mayors in Action: Five Approaches to Urban Governance Nueva York, Wiley.
- Lacoste, Yves. (1977), "La geografía: un arma para la Guerra", en Ciudad Región y transporte en el México Central, ed. Barcelona. p. 131.
- Lavedan, Pierre. (1952), "Histoire de l'urbanisme", vol. 3, Epoque Contemporaine, Henri Laurens, París.
- Léon, Pierre. (1977), "Histoire économique et sociale du monde", vol. I, l'overture du monde, XIV-XVI siècles, Armand Colin, París.
- Lojkin, J. (1979), "El marxismo, el estado y la cuestión urbana", colec. Arquitectura y Urbanismo, Siglo XXI editores, México, p. 337.
- Légorreta, J. (1991), "La conflictualidad urbana del Centro Histórico" en Delgado, J. y D. Villarreal (coords.), Cambios territoriales en México: exploraciones recientes, Centro de Ecodesarrollo y UAM, México, p.p. 231-249.
- Limas, A. y M. Vázquez Soriano (1994), "México como conjunto de espacios regionales", Cuaderno de trabajo, núm. 22, Unidad de Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
- Lipietz, A. (1979), "El capital y su espacio", siglo XXI editores, México, p. 203.
- Lovell, Catherine. (1979). "Where We are in Intergovernmental Relations and Some of the Implications", en Southern Review of Public Administration.
- Matus, Carlos. (1972): "Estrategia y Plan", Santiago de Chile.
- Mumford, Lewis (1966), "La ciudad en la historia, Ediciones Infinito, Buenos Aires.
- Mumford, L. (1992), "Técnica y civilización", Alianza Universidad, México. P. 522.
- Lezama, José Luis. (1998), "Teoría Social, Espacio y Ciudad", Ed. COLMEX. P. 400.
- Maquiavelo, Nicolás. (1995), "El príncipe", Fondo de Cultura Económica.
- Mercado, A. (1988), "Estructura socioeconómica y movimientos sociales en las áreas centrales de la Ciudad de México", en Coulomb, R. y E. Duhau (coords.), La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socioespaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos, UAM-Azcapotzalco e Instituto Francés de América Latina, México, p.p. 19-39.
- Montesquieu, Ch. (1986), "Consideraciones sobre las causas de la grandeza de Roma y su decadencia", Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, José Luis, (1997), "Estudio Introductorio", en Para Entender las Relaciones Intergubernamentales, Deil S. Wright. Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, José L. "Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México, y Westfalia del Rhin del Norte, Alemania", en México y Alemania. Dos países en transición, México, fundación Conrad Adenauer/El Colegio de México.

Ostrom Vincent, Tiebout M. Charles y Warren Robert, (1964), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", en *American Political Science Review* 55.

Oliván, Alejandro. (1843) "De la Administración Pública con relación a España", Madrid, Roix Editor.

Pérez Serrano, Nicolás. (1976), "Tratado de derecho político". Civitas, Ed. Madrid.

Pichardo Pagaza, Ignacio (1984) "Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I y II. Instituto Nacional de Administración Pública.

Posada de Herrera, José, (1978), "Lecciones de Administración", Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Redfield, Robert., 1941 "Tepoztlan, a mexican village. A study of Folk". Life, The Chicago University Press, Chicago.

Rivera Urquidi, E. (1992), entrevista del Doctor Javier Delgado con el Jefe de Electrificación de Nuevas Vías, Dirección General de Vías Férreas, SCT, México. Op. cit.

Rondinelli, D. y Nellis, A. (1986), "Assessing decentralization policies en developing countries: The case for cautions optimism", en *Development Policy Review*.

Serra Rojas, Andrés. (1961), "Derecho administrativo". México. Ed. Porrúa. Caps. II y IV.

Schmill, Ulises. (1971), "El sistema de la constitución mexicana". México. Ed. Textos Universitarios, 1971. Primera parte.

Sjoberg, G. 1967, "Origen y evolución de las ciudades", en *Scientific American*. La Ciudad, Alianza, Madrid.

Tello Sandoval, J. (1991), entrevista personal realizada por el doctor Javier Delgado, op. cit.

Tocqueville, Alexis de. (1973), "La democracia en América", México, fondo de Cultura Económica.

Tena Ramírez, Felipe. (1981), "Derecho constitucional", México ed. Porrúa. Caps. I y XI.

Tomas, F. (1991), "El papel del centro en la problemática metropolitana", en Schteingart, M. (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, El Colegio de México y Primera Asamblea de Representantes, México, p.p. 107-109.

Unikel, L., C. Ruiz y G. Garza (1976), *El desarrollo urbano de México, diagnóstico y perspectivas futuras*, México, El Colegio de México.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1984), "El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública. México. P 185

Wright, S. 1997, "Para entender las relaciones intergubernamentales", México, Fondo de Cultura Económica.

Van Young, Eric. (1992), "México's Regions, Center for U.S.–Mexican Studies, San Diego, University of California.

Zicardi, A. (1991), "Las obras publicas de la Ciudad de México, 1976-1982. Política urbana e industria de la construcción". Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, p. 349.

Zorrilla Martínez, Pedro. (1985), "Fortalecimiento de las Autonomías, Democracia Política y Administrativa", México, Tribuna, Revista de Administración Pública, INAP.

-----Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2002).

-----Ley de Planeación, (2001). Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales, ISEF.

-----"Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

## Capítulo II.

### La república y los antecedentes de una ciudad que creció sin planeación.

- 2.1.- El marco globalizador.
- 2.2.- Los servicios financieros y su impacto en la Ciudad de México.
- 2.3.- Los riesgos y la vulnerabilidad del crecimiento urbano no planeado.
- 2.4.- Evolución del transporte público masivo en la Ciudad de México durante el siglo XX.

La descripción de cómo se desarrolló la Ciudad de México en relación al resto de las entidades federativas, se hace para entender el impacto de la globalización y la relevancia de ésta ciudad en la proyección para incrustarla en el sistema económico mundial.

Se hace referencia al marco globalizador a pesar de no ser tomado como factor de cambio en esta investigación, es un indicador secundario que nos sirve, para destacar la importancia de tener una infraestructura de servicios en un sistema de ciudades en el entorno de la megaciudad, que resulte acorde a las necesidades competitivas y comparativas con otras megaciudades del mundo y que sirven como impulsoras de los crecimientos de cada nación.

Recordemos que el modelo aquí planteado de regionalización debe ser entendido solamente como un paradigma que se da a partir de nuestro presente y los problemas que ahí se tienen y que se relacionan con región-ciudad central, concebida ésta, para responder a sus demandas ciudadanas, en un entorno de ciudades. Esto es, proyectos que suman los intereses de cara localidad y se trabaja en beneficio del sistema. Es por ello que se prefiere plantear el concepto de región para que no se utilice como concepto central el de ciudad central, ya que correríamos el riesgo de privilegiar solamente a una ciudad y no al conjunto, esto es, perderíamos de vista el sistema de ciudades.

No se pretende resolver el paradigma actual, sino sólo plantear uno que se acerque a las realidades futuras de nuestras ciudades con mayor crecimiento en México y que están sufriendo problemas por sus zonas metropolitanas. En términos de Tomas Kuhn, "Los debates por los paradigmas no giran realmente en torno a la capacidad relativa para resolver problemas, aunque por buenas razones se expresa en estos términos. En vez de ello el problema es cuál paradigma guiará en el futuro la investigación sobre ciertos problemas, muchos de los cuales ninguno de los competidores puede todavía pretender resolver completamente" (Kuhn, Tomas. 1962: 157).

En el mismo sentido del marco globalizador se encuentra la servicialización que se encuentra asentada actualmente en la Ciudad de México y que presenta un gran flujo financiero nacional e internacional, estos temas nos dan una ubicación concreta de la Ciudad de México y porqué debemos resolver sus problemas antes de que se caiga en parálisis que pudiera afectar no solo a la ciudad, sino también a la región y a la nación en general.

Como se ha podido constatar, la capacidad que tiene el Estado a través de los poderes gubernamentales para planear, dirigir, organizar y coordinar a la ciudadanía no se pueden soslayar, por lo que se deben dar las condiciones

necesarias para un cambio real en términos de regionalidad, conformar un sistema de ciudades, sustentado como inicio en la corona regional para prestar un servicio adecuado de transportación masiva.

El convencimiento que deben tener los poderes del Estado para desarrollar un proyecto de estas magnitudes, es fundamental, la participación del poder legislativo, el empuje de los partidos políticos para apoyar y la coordinación de los poderes ejecutivos en términos democráticos y de igualdad para que todos y cada uno realice su tarea para no perjudicar los usos y costumbres de las localidades y se construya una infraestructura que no perjudique, al contrario, deben ser acciones que fortalezcan las ventajas comparativas de cada localidad, esto resulta fundamental en el desarrollo de la investigación.

De hecho, esta falta de complementariedad entre estos actores, son algunas de las causas que confirman los riesgos y la vulnerabilidad del crecimiento urbano no planeado en la Ciudad de México y que se recrudece aún más a partir de 1950 hasta nuestros días.

El factor de cambio que nos ayuda a confirmar en este segundo capítulo, lo anteriormente señalado, es la descripción que se hace aquí de la evolución del transporte que se hace en todo el siglo XX, pero que alcanza la cima en cuanto a crisis a partir de los cincuenta cuando se empieza a dar el crecimiento urbano y metropolitano que provoca constantes crisis del servicio público de transporte.

Los esfuerzos por dar respuesta a estas demandas ciudadanas, que van desde la intencionalidad de una coordinación metropolitana fallida, hasta la creación de una Secretaría de Transporte y Vialidad que se da a principios de la década de los noventa, estos es, a finales del siglo XX.

Todos estos elementos se rescatan en un apartado final de este capítulo para iniciar el planteamiento de una regionalización y la necesidad de un reordenamiento del territorio.

Se consideran entonces, conceptos de metropolitanización, regionalización y sistema de ciudades, como indicadores de cambio en términos de urbanización y que ofrecen una respuesta a la demanda ciudadana que ya se tiene, considerando los aproximadamente más de veinte millones de habitantes que se encuentran en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Estos elementos y factores que nos contextualizan la relación de la Ciudad de México con el resto del país, requiere de una explicación más puntual en cuanto a las acciones realizadas por los gobiernos de la ciudad e incluso el presidente de la República, situación que se presenta en el siguiente capítulo, en donde se muestra como desde la segunda mitad del siglo XX, tiempo establecido en esta investigación que explica la necesidad de las relaciones intergubernamentales, tomando en consideración las formas de actuaciones históricas recientes y de esa forma crear un diagnóstico que nos lleve al planteamiento de soluciones, mismas que se soportan en el capítulo cuarto.

Sin embargo, en el cierre del segundo capítulo, si bien se empiezan a retomar algunos conceptos que nos resultan ilustrativos y novedosos para reforzar desde el punto de vista de la urbanización, el planteamiento de la corona regional para esta ciudad y reforzarla con la prestación de un servicio público como el transporte público masivo de personas, esto estará inconcluso si no se



considera la importancia de la participación del gobierno tanto en el pasado, para puntualizar un tipo de administración pública centralizada, jerarquizada que impidió un crecimiento de ciudades planeadas de acuerdo a sus propios usos y costumbres, así como en el presente, para aportar algunas soluciones, con una visión de gestión pública y gobernanza, tal y como se ha venido señalando, desde un esquema más descentralizado, con autonomía y respetando sus usos y costumbres con una visión de mediano y largo plazo.

En el tercer capítulo se trata de hacer énfasis en el comportamiento de las relaciones intergubernamentales, desde mil novecientos cincuenta, hasta el año dos mil tres, la intención se hacer una recapitulación y diagnóstico de las actividades que se han tenido en los gobiernos anteriores y sobre todo que se hizo y que se esta haciendo en cuanto al transporte público masivo en la Ciudad de México y su zona metropolitana.

Iniciado entonces, podemos decir que la Ciudad de México ha tenido un crecimiento desordenado por varias razones: desde el ángulo político, la falta de autoridades de gobierno similares a las de los demás estados de la república, lo que trajo como consecuencia, que se convirtiera en un botín político y económico de los servidores públicos designados por el presidente y que tomaban la figura de jefes del Departamento del Distrito Federal o regentes de la Ciudad. A lo anterior habría que añadir que es aquí donde se concentran los poderes de la Unión, lo cual ha sido un tabú adicional para que los ciudadanos de esta Ciudad no puedan elegir directamente a sus gobernantes; como ya se dijo anteriormente, es hasta 1997 cuando empiezan a manifestarse realmente los derechos políticos de los habitantes de la ciudad, sin embargo, todavía falta realizar otros cambios para que se pueda contemplar como una entidad federativa igual a las 31 que ya contempla esta federación.

Asimismo, tenemos que señalar que el carácter centralizador de los gobiernos que se mantuvieron durante más de setenta años y que pertenecieron a un solo partido, fue un factor también político que influyó en la configuración de un Departamento Administrativo y no Entidad Federativa.

Bajo estas circunstancias, como veremos a continuación, los planes y programas que se ejercían tenían que ver con el plan nacional del país, no influían las perspectivas futuras de la ciudad, y por tanto, sus planes se ceñían a los intereses de la clase política en turno. Sus planes no eran transexenales. Ese ha sido un vicio que se ha reproducido en todo el país, pero por ahora nos interesa enmarcarlo en la Ciudad de México, debido a que este es un factor que explica el hecho de que prácticamente desde que este país obtiene su Independencia, a principios del siglo XIX, se encuentra ausente la planeación en el mediano y largo plazo. De ahí la importancia de la administración pública en el planteamiento de la corona regional.

A estas aseveraciones que se soportarán durante la explicación de este capítulo, habría que añadir la importancia económica que tiene esta ciudad para el resto del país, donde una cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) sale de esta ciudad. Estos elementos hacen ver que una investigación como ésta no resulta ociosa, porque tiene distintas perspectivas: los problemas de servicios públicos se hacen cada vez agudos, los ciudadanos se vuelven más demandantes, y el crecimiento demográfico ha rebasado el territorio preestablecido.

Geográficamente a estos problemas de la Ciudad se presentan otros retos, como la inserción de México a un mundo globalizado, lo cual provoca que se fortalezcan regiones económicas que compitan con otras ciudades que presentan la misma capacidad competitiva. Si bien este es sólo uno de los retos y puede cambiar con el tiempo, de ninguna manera se puede dejar de lado. Otro reto es qué tipo de Ciudad de México queremos para el futuro, lo cual nos lleva a pensar en la planeación prospectiva, donde se piensa en el futuro para después buscar en el presente y el pasado los soportes que nos ayuden a construir una ciudad más viable para los habitantes no sólo de la Ciudad de México, sino también de su zona metropolitana, hasta convertirse en una ciudad central que la llevará a ubicarse en el nudo gordiano de toda una región.

Reforzando lo dicho anteriormente, el origen de esta investigación tiene que ver con la necesidad de generar nuevas formas de organizar grandes conglomerados urbanos, en donde la escasez de recursos se va haciendo más evidente y, por lo tanto, se convierte en un reto para los gobiernos ahí establecidos.

Es relevante para la administración pública urbana el realizar propuestas de análisis a través de políticas gubernamentales, que busquen generar los mecanismos necesarios para lograr que los habitantes tengan calidad de vida con servicios suficientes y con los medios necesarios para enfrentar un futuro planeado.

En el transcurso de este apartado nos podremos dar cuenta de cómo la Ciudad de México se ha convertido, de acuerdo a los urbanistas y geógrafos, en una ciudad central en donde el crecimiento demográfico, el tipo de servicios que ahí se prestan y las fuentes de trabajo que se generan, la convierten en una ciudad cosmopolita, en donde convergen diversos intereses de corte económico y político. Al respecto, este apartado sólo tratará la problemática de la ciudad, en el siguiente capítulo se tratarán las relaciones con otras entidades federativas con las cuales ya comparte la zona metropolitana.

A lo anterior habría que señalar que esta Ciudad de México es la ciudad más importante del país en términos económicos, puesto que ahí, tal y como se explica a continuación, se genera una parte importante del PIB. El aspecto competitivo, tanto hacia el interior de la República como al exterior, obliga al gobierno de la capital del país a prestar con mayor precisión los servicios que se requieren a fin de poder mantenerla en uno de los niveles de mayor competitividad nacional e internacional.

Se explican los ejes sobre los que gira este apartado y representan una parte de la trípode que aparece en la figura 1 de la página 7, y la cual se reproduce a continuación, pero con los elementos que explican una parte de esa figura (ver figura 27). A partir del crecimiento demográfico que ha venido sufriendo la Ciudad de México prácticamente después de la primera mitad del siglo XX, se da un proceso importante de industrialización y de servicialización que la ubicaron en el punto más relevante para el desarrollo de la vida nacional.

## Tres elementos que influyen en la transformación de la Ciudad de México.

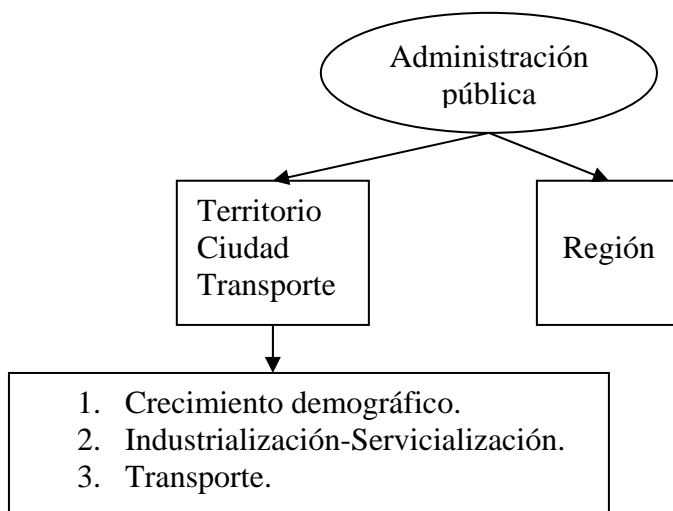


Figura 27.

Asimismo, su expansión motivada por los dos ejes mencionados: crecimiento demográfico e industrialización-servicialización, propiciaron que la Ciudad de México creciera de manera incontrolada y ahora uno de los paradigmas más importantes para los gobiernos de esta ciudad es la prestación adecuada de servicios sin afectar la situación de otras ciudades, que antes de la primera mitad del siglo XX era impensable que se unieran por el crecimiento demográfico, lo que obliga a pensar en cuáles serían las posibles salidas a estos retos que presenta una ciudad con características tan importantes como las que a continuación veremos. Es aquí donde se plantea un tercer eje, la prestación de los servicios públicos, pero como es prácticamente imposible tratar el análisis de todos estos servicios en una investigación, se hace el modelo de uno, que en este caso será el del transporte público masivo.

La intención de plantear estos tres ejes (crecimiento demográfico/industrialización-servicialización/transporte público masivo) es porque éstos son los que considero piezas clave para plantear el agotamiento que sufre la Ciudad de México, en relación a su incapacidad para dar respuesta por sí sola a los retos arriba mencionados. Al dar a conocer las cifras que se señalan durante este apartado, nos daremos cuenta que es necesario pensar en nuevas alternativas para darle viabilidad a la ciudad.

El reto pareciera que ya no esta solamente en las formas tradicionales de respuesta gubernamental de recurrir a la desconcentración y descentralización jurídica, política, administrativa y económica. La propuesta gira en torno a la regionalización del país, en donde a partir de ciudades centrales y aprovechando las ventajas comparativas, resulten beneficiadas otras ciudades intermedias o pequeñas, lo cual implica hacer un planteamiento desde el punto de vista de la administración pública, para explicar cómo podrían darse las RIG's y qué tipo de enfoques podrían ser idóneos para resolver los problemas que plantean estas grandes urbes.

Una vez sentadas las bases del porqué la administración pública urbana que se realiza en el Distrito Federal no es suficiente y que por ello, es necesario plantear nuevas alternativas, entonces estaremos en condiciones de arribar a

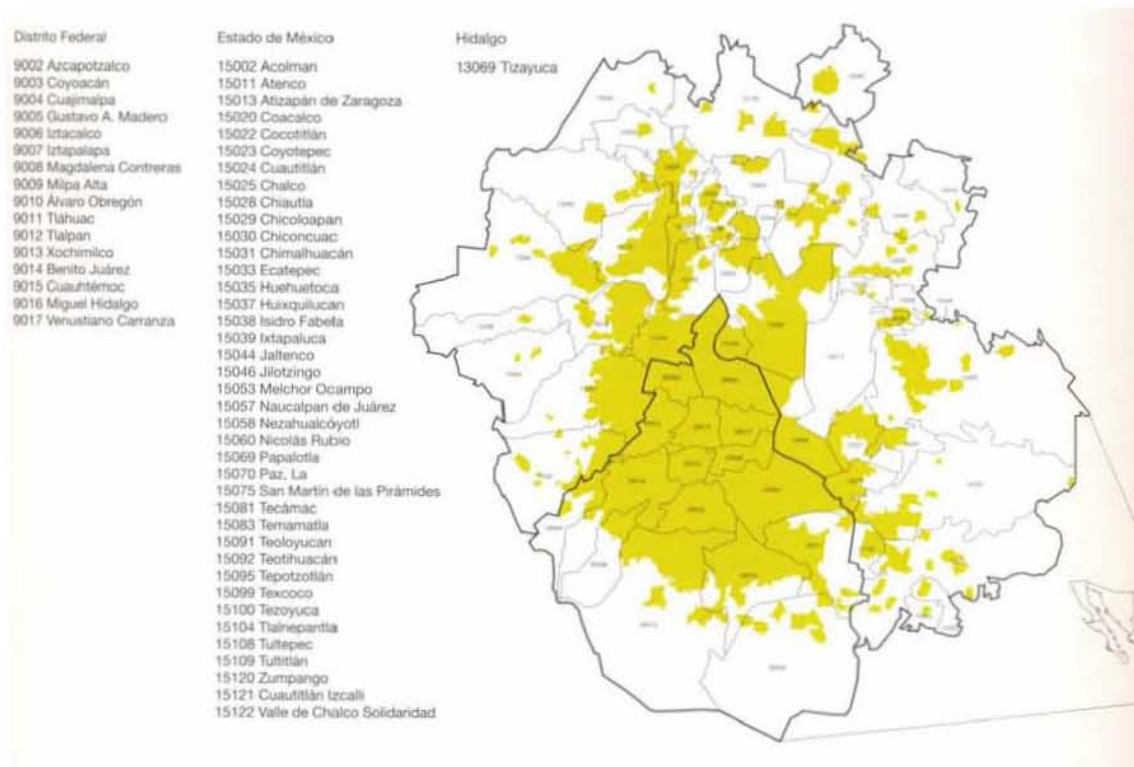
una propuesta como el de una “Corona Regional”, la cual que implica tomar en consideración a las entidades federativas del Estado de México, Hidalgo, Puebla, Morelos y Querétaro.

En el caso de que este modelo rindiera frutos, entonces la federación, las entidades federativas y los municipios pudieran trabajar en el cumplimiento de determinados programas con una visión regional, ubicando los tres niveles de gobierno no de manera vertical (primero federación, en segundo lugar entidades y por último y dependiendo de las entidades, los municipios), sino de manera horizontal (federación-entidades-municipios), por lo que el nivel de decisión no tendrá una preponderancia desde el centro sino que tendría que ser colegiado.

La propuesta, entonces, tiene que ver con un modelo de regionalización de la vida urbana, donde el ejercicio práctico es la utilización de un modelo a través de un servicio público como lo es el transporte público masivo. De lograrse su viabilidad. Ese modelo se podría utilizar para resolver problemas de otros servicios públicos, como agua, electricidad, seguridad pública, etc.

Siguiendo lo anteriormente explicado, tenemos que la Ciudad de México experimentó una sorprendente metamorfosis durante el siglo XX, al pasar de 344 mil habitantes en 1900 a 8.5 millones en el año 2000. A partir de los años cincuenta, la zona urbana desborda los límites del Distrito Federal y se extiende hacia los municipios limítrofes del Estado de México, inicialmente Tlalnepantla y, posteriormente, Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec, hasta llegar a 40 municipios en el 2000 (ver mapa a continuación).

## Área metropolitana de la Ciudad de México en el año 2000..



Mapa extraído de: Garza Gustavo "La Ciudad de México en el fin del segundo milenio", pag. 239.I

A partir de esta etapa comienza un acelerado proceso de metropolización y, técnicamente, se justifica que desde entonces se le denomine Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En el tránsito del siglo XX al XXI, dicho conglomerado se constituye por las 16 delegaciones del Distrito Federal, más 40 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo (ver figura 28), con una población total de 18.2 millones de personas. Además, el crecimiento de la ZMCM adquiere un carácter megalopolitano en los años ochenta, cuando se traslapa con el Área Metropolitana de Toluca. A esta naciente región polinuclear se le podría denominar Megalópolis de la Ciudad de México, la cual tiene inicialmente una población de casi 20 millones en el año 2000. A ella se irán incorporando en las primeras décadas del siglo XXI las áreas metropolitanas de Cuernavaca, Puebla y Querétaro, y se estima que concentrará alrededor de 26 millones de habitantes en el año 2020.

## Estructura de la Zona metropolitana de la Ciudad al final del siglo XX.

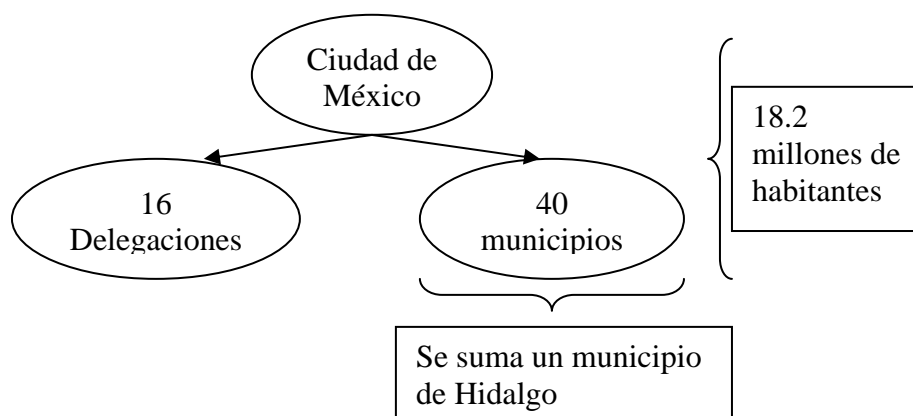


Figura 28: Fuente de población INEGI.

Esta enorme complejidad reviste a la Ciudad de México de un carácter de sujeto de estudio para toda una gama de ramas científicas, tanto para efectos de gobernabilidad, administración y planeación. Lo anterior se puede ejemplificar señalando que la Ciudad de México, en términos demográficos y de manera individual, es mayor que el 78% de los 228 países del planeta, por lo que la magnitud de su aparato de gobierno puede ser equivalente al de naciones enteras.

Vista como entidad federativa su preeminencia también es abrumadora, pues absorbía casi 30% de la población urbana total del país en 1995 y más de una tercera parte del PIB nacional, constituyendo el núcleo central de un sistema de 348 ciudades. Más aún, únicamente la delegación Iztapalapa, con 1.7 millones de habitantes en 1995, supera en población a 12 de las 31 entidades de la república, entre las que se encuentran Yucatán con 1.6 millones, Morelos y Durango con 1.4, Querétaro y Zacatecas con 1.3, y está 450% más poblada que Baja California Sur.

Esta superconcentración demográfica en la megaurbe conlleva, como todos los ciudadanos lo sabemos bien, una compleja problemática en materia de inseguridad; déficit de servicios públicos; recursos financieros insuficientes para las grandes obras infraestructurales que reclama (metro, vialidades, dotación y tratamiento de agua, etc.); congestión del tráfico; contaminación del ecosistema; subempleo, marginalidad y pobreza; desindustrialización y ambulante, entre los principales problemas.

Esta situación de crecimiento provocó el que a partir de principios de la década de los setentas, el gobierno de la república, en su carácter, en ese tiempo, de responsable del gobierno de la Ciudad de México, dictara el 28 de enero de 1971 un acuerdo en el que se establecieron los principios del proceso de reforma administrativa, que desde entonces pudo ser considerado un sistema permanente y continuo que formalizó un cuerpo coherente de teoría, secuencia y práctica, encaminados a desconcentrar y descentralizar la vida de la ciudad.

El acuerdo, según Carrillo Castro, era “un modelo de análisis, con diagnósticos completos, con programa global, con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales, para hacer una realidad cotidiana”. (Carrillo Castro, Alejandro, 1983).

En ese momento tanto la descentralización como la desconcentración habían probado su eficacia, bajo el supuesto de que a través de estos instrumentos administrativos se acerca al gobierno con el pueblo, alentando la participación popular en la toma de decisiones y logrando que cada habitante “no se sintiera extraño a la administración pública, sino al contrario, era su colaborador, garantizando así un entendimiento y comprensión recíprocos”. (Chanes Nieto, José: 1983).

La realidad es que, a la distancia, el programa fue interesante en el sentido de abrir la administración pública hacia la ciudadanía, pero no resolvió el problema de centralización de la administración pública, haciendo que la gente que en un primer momento decidió salir de la ciudad, no tardara mucho tiempo en regresar ante la falta de oportunidades en otras entidades, al menos no como las que se presentaban en esa época en el Distrito Federal.

Sin embargo, puede decirse que tanto el sexenio de 1970-1976, como el de 1976-1982 (sin olvidar la creación de la Comisión de Administración Pública, en 1965) se caracterizaron por la continuidad en el proceso de reforma administrativa y crearon sucesivamente no sólo disposiciones jurídicas que constituyeron su marco normativo, sino una serie de organismos y programas que dieron origen a una masa crítica de especialistas en administración pública, que ya no sólo diagnosticaron, sino que también ejecutaron, evaluaron, controlaron y dieron seguimiento al proceso de desconcentración y descentralización, como originalmente se creía que debería de ser.

La prueba más fehaciente de este proceso se dio con la creación de todo un Sistema Nacional de Planeación Democrática (y su ley respectiva), así como un Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual, adaptado a las circunstancias sexenales posteriores, continua vigente en la Constitución Política del País.

El auge de la descentralización fue impulsado por los gobiernos en la década de los ochentas. Este concepto nutrió al federalismo porque como se declaraba en ese tiempo, era su esencia primigenia, así sea sólo referido a un ámbito puramente técnico-administrativo y no de índole política, entendiéndolo en aquel tiempo como la naturaleza misma del sistema que estaba rigiendo. Tan fuerte era la creencia y tan difícil de aplicar que el entonces presidente De la Madrid señalaba: “La descentralización de la vida nacional tiene necesariamente que entenderse como un problema de descentralización del poder, de la participación popular, en todos los aspectos de nuestra vida nacional” (De La Madrid, Miguel: 1982).

En el discurso político la posición sobre la importancia de la descentralización política era muy importante: “La centralización del poder de cualquier tipo, no sólo del político sino del económico, social o cultural, es fenómeno que amenaza la libertad e impide la democracia”. Esta posición de gobierno ya planteaba y bosquejaba la necesidad que se tenía de romper las ligas que ataban a los gobiernos de las entidades para tomar decisiones encaminadas a terminar con el problema del centralismo, el cual impedía resolver problemas que resultaban prioritarios para las entidades federativas y que para la federación parecían secundarios.

Este es el caso del Distrito Federal. Los programas se encaminaron a dar respuesta a los problemas del crecimiento urbano, pero ya no era suficiente

administrar para servir: se había roto el círculo vicioso de exclusivamente organizar, planear y ejecutar. Ahora era necesario crear condiciones de mayor eficacia y eficiencia, inscritos en un proceso de cultura que dignificaba la vida de la sociedad.

Este planeamiento de descentralización y desconcentración administrativa, tuvo su impacto a nivel interno en cada una de las esferas de gobierno, esto es, federal y estatal. Sin embargo, el planteamiento de reforma administrativa sustentada en la descentralización y desconcentración política, que implicaba el ceder facultades de decisión sobre materias importantes como educación, salud, etc. e inclusive la desregulación del Estado, donde se intentó descentralizar los recursos humanos, no dio resultados por la falta de capacidad de las entidades a donde se enviaron estos recursos, los cuales ofrecieron menor nivel de vida y pérdida de poder adquisitivo en relación a las posibilidades que ofrecía el Distrito Federal.

El centro de discusión en ese momento giraba sobre la descentralización y desconcentración, que buscaba inscribirse en una corriente que rechazaba la planeación centralizada y tecnocrática, remitiendo, en cambio, a una planeación participativa y popular.

El antecedente inmediato al respecto se encuentra en el programa de descentralización y desconcentración de las áreas centrales, basado en el decreto presidencial dado el 12 de junio de 1984 y publicado el 18 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación (México a través de los informes presidenciales, op. cit.).

En dicho decreto se establece claramente cuáles son los objetivos reales del programa: “evitar la concentración de las decisiones y los recursos y promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo, en todas las entidades federativas del país”. (Moreno, M. Eugenia: 1985).

Sin embargo, esta visión de la reforma administrativa es una visión del federalismo centralizado que se vivía en ese momento, situación que restringió la posibilidades de fortalecer la vida administrativa y gubernamental de las entidades federativas, ya que no se resolvieron los problemas estructurales de las entidades federativas y mucho menos de los municipios.

La reforma, entonces, no previó el crecimiento de las grandes ciudades. El problema del desarrollo urbano que rompió las fronteras geográficas formales, tal como se presenta con la ZMCM ya señalado líneas arriba, demuestra que la intención de usar a la descentralización y desconcentración resulto insuficientes para lograr una ciudad competitiva a nivel internacional.

## 2.1.- El marco globalizador.

El capitalismo siempre ha tenido una dimensión mundial, pero desde las últimas décadas del siglo XX, el desarrollo de los sistemas de comunicación ha posibilitado que esa dimensión se vuelva una de las características sustantivas del funcionamiento económico de las naciones, no sólo una de sus facetas. La internacionalización de la economía no puede ser vista como el resultado de un expansionismo de los países desarrollados que imponen relaciones de dependencia a los del Tercer Mundo; en los inicios del siglo XXI, a pesar de que las asimetrías persisten —e incluso tienden a acentuarse—, la interdependencia es el rasgo más definitorio de las relaciones económicas.



Aunque de forma desigual, las crisis en economías relativamente pequeñas tienen la capacidad de producir efectos indeseables no sólo en las de mayor tamaño, sino en la economía internacional en su conjunto.

A este rasgo se suma otro que no es de menor importancia: el sistema globalizador ha formado una gama de reglas inexorables cuya violación puede desembocar en graves obstáculos para el desarrollo de las naciones, mientras los Estados ven mermados sus márgenes de maniobra para desplegar políticas económicas autónomas. Incrustarse en el mercado internacional se ha convertido en una necesidad ineludible para la viabilidad histórica de muchas naciones, pero tal imperativo obliga a sus gobiernos a guardar celosamente los equilibrios macroeconómicos y a impedir que éstos amenacen la competitividad, sin la cual esa inserción internacional resulta impensable.

La consecuencia no puede ser otra que un espacio más reducido para el quehacer gubernamental en las esferas económica y social. En el terreno económico, la globalización se manifiesta en su forma más evidente como una mecánica de operación, en la que los bienes y servicios, el capital y la información pueden fluir sin grandes barreras, de manera que configuran un espacio económico en el que lo supranacional tiende a ser lo más significativo en la práctica de los negocios.

Los efectos de la globalización en la Ciudad de México no han pasado desapercibidos han tenido un impacto fundamental que permea a toda la nación (figura 29), es por eso que se hace necesario estar sensibles a los cambios que están imponiendo los nuevos tiempos y las nuevas formas de competencia internacional.

## Intercambio comercial en el ámbito nacional e internacional.

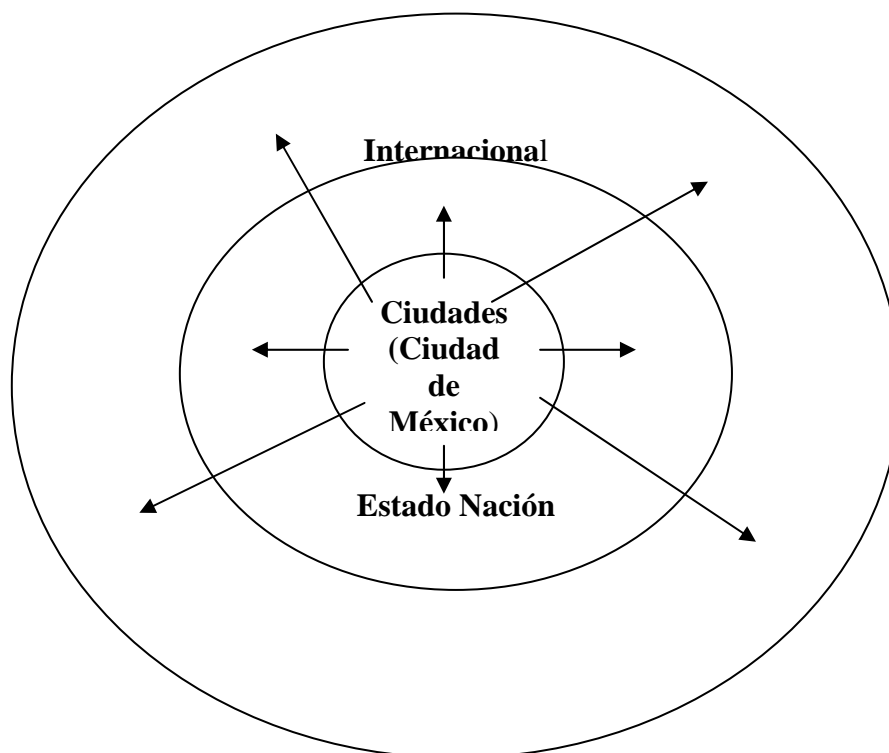


Figura 29.

Para mostrar este efecto, es interesante observar la evolución de las exportaciones y la de los servicios financieros para realizar esta tarea, porque ambas variables son los principales vehículos por medio de los cuales se hacen presentes las tres dimensiones de la globalización: intercambio de bienes, flujos de capital e información.

A raíz del agotamiento de la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo, México transitó hacia un patrón que confirió a la exportación de manufacturas el papel protagónico en el crecimiento: de ser una economía cerrada y con escasa capacidad de penetración de los mercados internacionales, se convirtió en un país con un claro perfil exportador de bienes distintos a los primarios o a los de origen extractivo.

Para lograrlo, tuvo que abrir sus fronteras a la competencia externa y emprender una profunda reforma económica del Estado, destinada a conseguir una asignación más eficaz de los recursos.

Entre 1992 y 1997, las exportaciones del país aumentaron de 46,196 a 110,431 millones de dólares, lo que significó una tasa de crecimiento anual del 19%, siendo el sector exportador el más dinámico en la economía nacional, puesto que para ese período el PIB mostró un ritmo de crecimiento de 2.4%, afectado en gran medida por el *crac* de 1995.

De las exportaciones totales, 36,169 millones de dólares correspondieron a la industria manufacturera en 1992 y 95,565 en 1997, por lo que las manufacturas

aportaron 78.3 y 86.5% de las exportaciones totales en esos años, lo que muestra una tendencia hacia el mayor predominio de los bienes manufacturados en las ventas foráneas del país (Milan, Henio. 2000).

Las exportaciones manufactureras del país tienen como origen dos grandes tipos de unidades productivas: la industria maquiladora de exportación (IME) y las empresas maquiladoras. La maquila es una forma de utilizar ventajas comparativas que los países menos desarrollados ofrecen a través de vías diferenciales del salario. Se trata de una etapa del proceso global de producción de mercancías, donde aún es posible técnica o financieramente aumentar el grado de mecanización en sustitución del factor trabajo.

El origen de la IME en México tuvo lugar en 1965 con la formulación del plan de industrialización de la frontera norte, cuyo objetivo era abatir el desempleo mediante el libre permiso para instalar empresas maquiladoras en las ciudades fronterizas. En 1992, la IME realizó ventas al extranjero por 18,680 millones de dólares, 51.7% de las exportaciones manufactureras del país, en tanto que para 1997 el monto pasó a 45,166 millones de dólares y una participación de 47.3%.<sup>35</sup>

Por su parte, las exportaciones realizadas por empresas no maquiladoras pasaron de 17,488 a 50,399 millones de dólares entre 1992 y 1997, siendo que para el último año su aportación superó a la IME. Estas ventas al extranjero han sido realizadas fundamentalmente por grandes empresas, porque han sido las que más han aprovechado la apertura comercial, y las más favorecidas por políticas estatales concernientes al fomento y promoción de las exportaciones,

Las empresas localizadas en la ZMCM no han quedado al margen de la aventura exportadora del país y la información disponible da cuenta de ello. En 1992, la ZMCM aportaba casi una tercera parte del PIB manufacturero del país, así como 24% de las exportaciones totales y 49.6% de las exportaciones manufactureras realizadas por empresas no maquiladoras. Para 1997, las exportaciones de la metrópoli significaron 21.9%, de las totales y 41.5% de las no maquiladoras, (Milan, Henio op. cit.: 197). Con estos datos se explica, por un lado, el peso tan relevante de las ventas foráneas de bienes que se realizan desde la Ciudad de México, pero por otro su pérdida de competitividad en el periodo de estudio, que se traduce en una disminución de su aportación a las exportaciones totales del país.

En términos absolutos, las exportaciones manufactureras de la ZMCM pasaron de 8,676 millones de dólares en 1992 a 20,935 en 1997, con una tasa de crecimiento promedio anual de 19.3%, (Milan Henio, Idem) ritmo casi siete veces superior al experimentado por el PIB manufacturero local, cuyo dinamismo entre 1993 y 1998 se ubicó en 2.9%. Con estos datos se concluye que ante la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá a principios de 1994 y la contracción del mercado local y nacional derivada por la crisis financiera de 1995, las empresas manufactureras de la metrópoli buscaron como estrategia para la venta de sus productos su inserción en el mercado foráneo, situación no del todo exitosa, puesto que la

---

<sup>35</sup> Fuente BANCOMEXT, "Exportaciones por Entidad Federativa", capítulos 1992 y 1997; y del anexo del cuarto informe de gobierno de Ernesto Zedillo.

ZMCM perdió participación en las exportaciones manufactureras del país, como se mencionó antes.

Así, otras ciudades del sistema urbano nacional, sin tomar en cuenta las fronterizas, contaron con mayores ventajas competitivas para la exportación de sus bienes manufacturados, lo que les permitió mejorar su aportación en las exportaciones totales realizadas por empresas no maquiladoras.

La distribución de las exportaciones manufactureras por la división industrial ilustra las ventajas comparativas que ha desarrollado el país en su inserción en los mercados foráneos, así como la contribución de los tipos de empresas para el establecimiento de dichas ventajas. En 1992, la estructura de las exportaciones manufactureras del país mostraba un significativo proceso de concentración sectorial, puesto que la división de maquinaria y productos metálicos aportaba casi dos terceras partes, seguida muy abajo por la división de química, hule y plástico con 11%. Así, estas dos divisiones eran responsables de poco más de tres cuartas partes de las exportaciones totales.

Por otro lado, en 1997 la división de productos metálicos elevó su participación a 68.2%, pasando al segundo lugar la de textil, vestido y calzado con 9.2 y cayendo al tercer puesto la de química, hule y plástico con 7.4.

En conjunto, las tres divisiones aportaron 84.8% de los bienes totales vendidos al extranjero. Cabe mencionar que entre 1992 y 1997, tan sólo las divisiones de textil, vestido y calzado, y de maquinaria y productos metálicos elevaron su participación en la estructura global de las exportaciones totales, lo que indica el avance en su aprovechamiento de las ventajas comparativas frente a los mercados internacionales. La estructura sectorial de la IME es más concentrada respecto al país en su conjunto y a las empresas no maquiladoras. En efecto, las dos divisiones más importantes de la maquiladora –maquinaria y textil- aportaban 92.8% del monto total en 1992 y 90.8 en 1997, porcentajes que expresan una muy débil diversificación sectorial.

Las empresas no maquiladoras concentran sus exportaciones en tres divisiones –maquinaria, química y metálica básica- siendo que en 1992 aportaban 79.2% del monto total y 78.5% en 1997, datos que, como en el caso anterior, aluden a una escasa diversificación sectorial.

Como era de esperarse, la estructura sectorial de las exportaciones de la ZMCM es mucho más cercana a la de las empresas no maquiladoras. En 1992, sus dos divisiones más importantes –maquinaria y química- representaban 81.7% de las exportaciones totales de la metrópoli, en tanto que para 1997 ese porcentaje aumentó a 84.7%, lo que implica, en oposición con los dos casos anteriores, una concentración sectorial o una búsqueda de ventajas comparativas para las divisiones manufactureras específicas.

El gran dinamismo de las exportaciones manufactureras del país ocurrido entre 1992 y 1997 significa una mejor inserción de cualquier tipo de bien en el mercado foráneo, lo que se comprueba con el aumento en los valores absolutos de todas las divisiones industriales. En el marco del gran crecimiento de las exportaciones, las divisiones de maquinaria y textil lograron aprovechar mayores ventajas comparativas en el entorno internacional, gracias a un mejor

desempeño de las empresas no maquiladoras respecto a la IME.<sup>36</sup> Por lo que toca a la ZMCM, su participación en las exportaciones manufactureras del país disminuyó de 24 a 21.9% entre 1992 y 1997. No obstante lo anterior, su participación en las exportaciones de las divisiones de textil, madera, papel y maquinaria mejoró entre un año y otro, lo que indica que la Ciudad de México atravesó durante esta etapa por un proceso de búsqueda y consolidación de ventajas comparativas específicas para la inserción en el extranjero de sus bienes manufacturados.

Tomando en consideración estos datos, la ZMCM juega un papel importante desde el punto de vista económico, tanto interno como externo, por lo que resulta de vital importancia que el desarrollo de las vías de comunicación y la prestación de servicios sean cada vez más eficientes, a fin de reposicionarla frente a la competencia internacional. Lo anterior se debe de hacer ya no pensando en toma de decisiones centralizadas. Los futuros gobiernos deben pensar en la forma de que a la hora de llevar a cabo obras de infraestructura para una megaurbe, éstas deben encaminarse a enfocar a las entidades federativas que se encuentran alrededor de la ciudad central (Ciudad de México).<sup>37</sup>

Aquí el debate se considera que radica en que las soluciones a los problemas de la ciudad central ya no tienen que ver con la desconcentración y descentralización administrativa. Ahora se debe pensar en un proceso de regionalización, en donde conceptos como RIG's y Gestión Intergubernamental podrían ser los que dieran una respuesta a los problemas de la megaurbe. El desarrollo de los conceptos aquí vertidos se verán a profundidad en los próximos capítulos.

Pero si bien en el ámbito de la manufactura, la ciudad central esta jugando un papel importante, esto tendrá una perspectiva más clara en términos de competitividad y su inserción en la globalización si revisamos el siguiente capítulo.

## 2.2.- Los servicios financieros y su impacto en la Ciudad de México.

Cuando se habla de los servicios financieros es más evidente su tendencia a la globalización: la introducción generalizada de los medios electrónicos e informáticos en las actividades financieras permite que los flujos monetarios viajen instantáneamente de un país a otro, sin que existan mecanismos eficaces para retenerlos. Pero tales flujos entran y salen de las naciones a través de sus sistemas financieros. En el caso de México, el auge que experimentaron estuvo asociado, entre otros factores, a la propia transformación del patrón de desarrollo y a la política de liberalización que lo acompañó.

Los capitales externos orientados a la compra de activos financieros emitidos por instituciones nacionales (inversión externa de cartera), fueron cobrando mayor importancia en el financiamiento de los desequilibrios externos y propiciaron auges crediticios que acabaron con la crisis financiera de 1995.

---

<sup>36</sup> Idem. Pag. 199.

<sup>37</sup> De ahora en adelante, cuando se hable de la Ciudad Central y se haga referencia a la Corona Regional se estará haciendo referencia a la Ciudad de México.

Asimismo, la apertura obligó a muchas empresas a reconvertir sus procesos productivos y, por esta vía, a endeudarse con un sistema financiero cada vez más sensible a los vaivenes internacionales. ¿Cuáles fueron los efectos que estos hechos generaron en la Ciudad de México, centro financiero tradicional del país?.

La apertura externa implicó al menos dos tipos nuevos de relación del sector real con el financiero. En primer lugar, la competencia foránea orilló a las empresas mexicanas a reconvertir sus procesos productivos, con el fin de alcanzar niveles de productividad más altos, para estar así en condiciones de enfrentar la oleada de importaciones que anunciaba el desmantelamiento del sistema de protección y responder a los nuevos incentivos que ofrecía la actividad exportadora. Tal exigencia implicaba activar el flujo de crédito hacia el sector privado, en mejores condiciones que las que permitía un sistema financiero en el que su principal actor –la banca- permanecía bajo el control del Estado.

Para responder a este nuevo contexto, las autoridades hacendarias y monetarias emprendieron un proceso de liberalización financiera que, entre otras disposiciones, incluyó la desaparición de “cajones” de crédito, la puesta en práctica de encajes legales y coeficientes de liquidez, la determinación de las tasas de interés por el mercado y, finalmente, la privatización de los bancos. Estas medidas fueron acompañadas por una mayor apertura al capital externo, consignada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que marcaba límites a su participación en el mercado y al capital total del sector. Estos límites fueron ampliados ante la crisis financiera en la que incurrieron los bancos a partir de 1995.

El segundo vehículo fue la canalización de los flujos de capital foráneo a través del sistema financiero, cuyos pasos por el mundo suministraron un distintivo conspicuo a la globalización. Tras un período de depresión de la demanda interna, la recuperación del crecimiento, ahora en un contexto de mayor apertura externa y de un peso peligrosamente sobrevaluado, restituyó el tradicional déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Su financiamiento recayó en entradas de capital extranjero bajo la forma de inversión directa y, sobre todo, de cartera. Tal flujo de recursos dio pie a un auge crediticio que expandió las actividades del sector financiero, hasta precipitar su caída después de combinarse con la política de desregulación, fallas en la supervisión, salida de capitales y crisis de los deudores.

La evolución de los servicios financieros en la Ciudad de México está signada por este comportamiento nacional. El primer rasgo que exhibe es la diversificación de estos servicios, que se observa por la tendencia a ampliar la gama de intermediarios financieros y que se manifiesta en un mayor desarrollo de casas de bolsa, instituciones de arrendamiento y de factoraje y casas de cambio, que antes de la nacionalización bancaria tenían una escasa presencia en el mercado.

En segundo término, destaca la expansión de las instituciones dedicadas a la intermediación financiera. Este comportamiento revela que la globalización condujo al crecimiento del número de matrices financieras domiciliadas en el Distrito Federal entre 1988 y 1994, pero a una disminución de las sucursales, que son las que atienden al público demandante del crédito. En otras palabras,

las actividades financieras más dinámicas de la ciudad se han concentrado en las áreas de gestión, planeación y oficinas corporativas, aspecto congruente con la tendencia lógica de las instituciones financieras de atender, de manera privilegiada, las actividades involucradas con el comercio exterior.

La disminución de sucursales en la Ciudad de México fue, sobre todo, un fenómeno atribuible a la banca, más que al sistema financiero en su conjunto. Sin embargo, la evidencia empírica disponible muestra que el Distrito Federal siguió siendo el espacio concentrador de la captación y del crédito bancario. Durante el auge crediticio, los préstamos hacia el sector privado y la captación de los ahorradores crecieron más aceleradamente que sus referentes nacionales.

En este sentido, los agentes económicos de la Ciudad de México fueron representantes destacados de las tendencias nacionales. Cuando sobrevino la crisis de 1994, su responsabilidad en la expansión de la cartera vencida fue mayor que la del resto de los mexicanos, pues su contribución a los adeudos morosos del país pasó de 49.6 a 62%, de 1988 a 1998. Asimismo, el crecimiento desorbitado del crédito y la imposibilidad de continuar cumpliendo con las obligaciones de la banca tras el desplome financiero, elevó el índice de morosidad de los capitalinos de 2 a 11.7% en el periodo.

El examen de la evolución de las exportaciones y de los servicios financieros revela que la Ciudad de México ha respondido a la globalización consolidando su papel de centro financiero nacional, pero también participando con buena parte de las exportaciones manufactureras del país. En la medida en que la esfera financiera se ha vuelto la correa de transmisión de la influencia de los vaivenes internacionales, la Ciudad de México podría estar desempeñando la función de la antesala de los auges y depresiones de la economía nacional. Mientras los circuitos financieros prevalezcan sobre la economía real, la Ciudad de México continuará siendo el eje de la economía nacional.

Estos dos factores: las exportaciones y los servicios financieros, muestran la importancia de la Ciudad de México como ciudad central, sin embargo, es necesario hacerla viable para que esta importancia no se convierta en un problema que ahogue las aspiraciones del país en términos de competitividad internacional, puesto que problemas como crecimiento urbano, vialidades accesibles, medio ambiente, transporte y agua, entre otros factores, resultan vitales para que se les busquen salidas integrales que ayuden a proyectarla.

Las actividades financieras más dinámicas de la ciudad se han concentrado en las áreas de gestión, planeación y oficinas corporativas, situación que cumple con la lógica de las instituciones financieras, privilegiando las actividades involucradas con el comercio exterior. Por tanto, es necesario reiterar que la Ciudad de México continuará siendo el eje de la economía nacional, mientras los circuitos financieros prevalezcan sobre la economía real, lo que obliga a la necesidad de desarrollar una estrategia de inserción de la Ciudad de México en un ámbito de competencia internacional.

Bajo este contexto, es importante resaltar la falta de planeación gubernamental para desarrollar una ciudad central acorde con las necesidades que le plantea la competencia internacional. Es por ello que debemos detenernos en el siguiente apartado en la importancia de un crecimiento urbano planeado.

### 2.3.- Riesgos y la vulnerabilidad del crecimiento urbano no planeado.

Empecemos tratando la visión urbana de cómo se ha comportado la Ciudad de México a través del tiempo en cuanto a su desarrollo. Nace como localidad española mediante una serie de ordenanzas que definían la forma básica de su traza, por lo que desde sus inicios existe cierta normatividad urbana. Tuvieron que pasar cuatro siglos, sin embargo, hasta 1940 cuando aparece un primer plan regulador (ver figura 30), con el que empezó el proceso de planeación de la época moderna. Sintomáticamente, dicho instrumento no tuvo vigencia oficial, y en las siguientes tres décadas fue relegado por acciones urbanísticas basadas en regulaciones generales y el desarrollo de las grandes infraestructuras hidráulicas y viales. Apenas en los años setenta, por ende, surge la planeación institucional propiamente dicha al ser promulgado en 1976 el primer Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. El documento se actualizó en 1980, 1982, 1987 y 1996, estando vigente este último en el año 2000.

#### Proceso de planeación para la Ciudad de México.

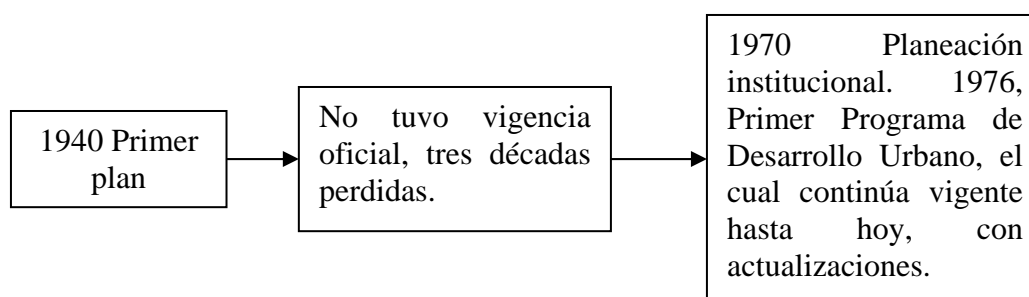


Figura 30.

Existen cinco versiones de este programa de desarrollo urbano de la capital de la República, pero el de 1996 es con mucho el mejor elaborado, no obstante sus serias limitaciones.(Garza Villarreal: 24) Es importante señalar que el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal efectuó una serie de reuniones de trabajo de agosto de 1999 a mayo de 2000, tendientes a revisar el Programa General para, posteriormente, proceder a elaborar una sexta versión que debió aparecer en 2001. Esto contraviene el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que señala que los programas deben revisarse “por lo menos cada tres años” por lo que el de 1996 debería haberse sustituido a más tardar en 1999, cosa que no se hizo.

La anterior ley menciona la existencia de planes parciales o delegacionales. El primer conjunto de ellos se realizó en 1980, siendo revisados en 1982, 1987 y 1997. En 2000 se encuentran aún vigentes los programas de las 16 delegaciones del Distrito Federal publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de abril de 1997, al no presentarse una nueva versión revisada en 2000, tal como lo señala la ley. Por tanto, se opera principalmente con planes parciales.

Estos planes parciales marcan una seria traba en el desarrollo del servicio público en materia de transporte, porque hacen todavía más difícil que se piense en planes integrales de desarrollo metropolitano y aún más complicado



pensar en políticas públicas de carácter regional. Esto se observa más claramente a partir de los años cincuenta.

En esos años, la Ciudad de México se transformó en área metropolitana, la cual se estima, en 2000, que tiene una población de 19.7 millones de habitantes, de los cuales 47.2% se localiza en el Distrito Federal y 52% en los municipios del Estado de México. La planeación de la primera entidad, corresponde a menos de la mitad de la población metropolitana, lo que muestra la necesidad de contar con planes de carácter metropolitano y aún más, de corte regional.

En esta dirección, el conjunto de planes del Distrito Federal se complementa con los correspondientes a los municipios conurbados mexiquenses, al Programa Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán-Texcoco de 1997, así como al Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 1998.

Este último se formuló en la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, y tiene el propósito de planear la concentración urbana del Valle de México desde una perspectiva metropolitana e integral. Su parte medular consiste en frenar el crecimiento extensivo de la Metrópoli; saturar los espacios baldíos en las delegaciones y municipios; apoyar un mayor crecimiento urbano en las ciudades de la corona regional, y crear opciones para el crecimiento de la metrópoli por medio de nuevas ciudades y corredores, sobre todo en el oriente y nororiente del Estado de México, a partir del desarrollo de obras viales, como el planteado “Libramiento Norte”.

Finalmente, el gobierno del Estado de México encargó, en forma independiente, la elaboración del Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán-Texcoco, el cual se concluyó en 1997. Se denomina Valle Cuautitlán- Texcoco al conjunto de 58 municipios conurbados a la ZMCM considerados también en los programas anteriormente mencionados. Después de un diagnóstico demográfico, económico y urbanístico, se plantea una estrategia para dicho valle estructurado en cuatro ejes de expansión metropolitana (ver figura 31): 1) Naucalpan-Huehuetoca; 2) Ecatepec-Tecamac; 3) Texcoco-Ixtapaluca; y 4) Libramiento Norte.

### **Primer plan regional hecho unilateralmente por el Estado de México.**

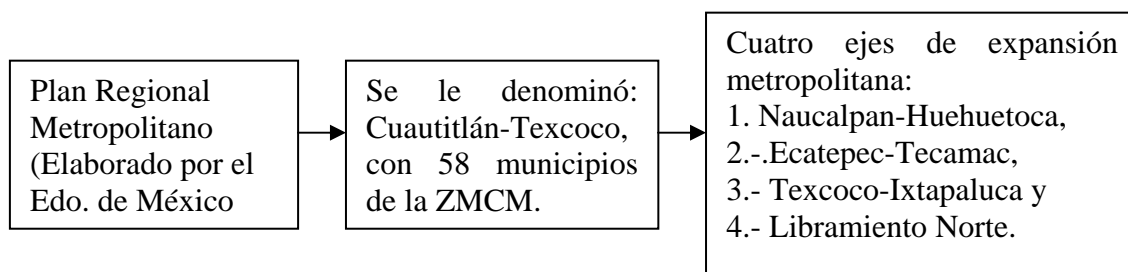


Figura 31.

Es importante aclarar que el plan no fue aprobado por la legislatura estatal y es más difícil que lo sea en el futuro, pues en 1998 fue abolida la Ley de Planeación del Estado de México y, con ello, desapareció la Dirección General de Planeación.

La conclusión a la que se llega (Garza Villarreal, op. cit. 348), es que no se cuenta con los recursos financieros para realizar las obras de infraestructura que se demanda; que se requiere de instancias públicas metropolitanas y regionales con capacidad de gestión ejecutiva; que es importante crear un órgano con especialistas en planeación urbana de carrera, así como impulsar decididamente la investigación sistemática de todos los sectores y aspectos que conforman la megaurbe.

La aplicación de políticas públicas adecuadas, con la intención de resolver problemas como transporte, agua, energía eléctrica y medio ambiente, son piezas fundamentales para resolver problemas de una región-ciudad central como es el Distrito Federal, lo que obliga a realizar algunas proyecciones futuras, sustentándose en el pasado y en el presente.

De esta manera, en 1990 la ZMCM tenía 15.4 millones de habitantes, cifra que se elevó a 16.9 en 1995 a razón de un incremento anual de 310 mil personas, magnitud superior al aumento de 228 mil ocurrido entre 1980 y 1990, pero inferior a los 434 mil de la década de los setenta, cuando experimentó el mayor incremento absoluto de todo el siglo XX. Es claro que la tasa de crecimiento poblacional de la metrópoli tiende a disminuir, pero para propósitos de la planeación de las obras de infraestructura, la generación de empleos y la dotación de servicios, es indispensable considerar el aumento demográfico absoluto.

#### **Crecimiento demográfico 1990 a 2050.**

| <b>Año</b>          | <b>Millones de habitantes</b> |
|---------------------|-------------------------------|
| 1990                | 15                            |
| 1995                | 16.9                          |
| 2000                | 18.6                          |
| <b>Proyecciones</b> |                               |
| 2010                | 21                            |
| 2020                | 22                            |
| 2050                | 36.7                          |

Fuente: "La Ciudad de México en el Fin del Segundo Milenio" COLMEX, op. cit.. Cabe señalar que con estas proyecciones, se podría presentar una pérdida en suministro de agua, vivienda, suelo y transporte. La proyección al 2050 ya incluye las entidades: Pachuca y Cuernavaca-Cuautla; Puebla-Tlaxcala y Querétaro.

Como se verá más adelante, el Programa de la ZMVM y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ofrecen cifras más altas, pero plantean su reducción, tomando como referencia la baja de inmigrantes a esta ciudad, así como la baja de los índices de natalidad que se están presentando.

La ZMCM de acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es decir, la constituida por las 16 delegaciones y 59 municipios, tendrá 18.6 millones de habitantes en 2000, 21.0 millones en 2010 y 22.8 millones en 2020 (Porrás Agustín, Idem. Pag. 737 y subs.).

Los incrementos de población anuales serían de 280 mil entre 1995 y 2000, 240 entre 2000 y 2010 y 180 entre 2010 y 2020. Se enfrentará, por ende, una presión decreciente en términos del suministro de agua, electricidad, suelo, viviendas, transporte, creación de empleos y, en general, del conjunto infraestructural y de servicios que requiere una megaurbe. No obstante que las

nuevas necesidades serán menores, persistirá la responsabilidad de atender a casi 200 mil nuevos habitantes por año, así como la de fungir como el núcleo de una creciente megalópolis y el lugar central del sistema urbano nacional.

En el sector académico no existen estudios prospectivos rigurosos que permitan contestar adecuadamente las anteriores preguntas. Sin embargo, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996 (PGDU-DF), así como el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México 1998 (PRO-ZMVM), son un par de documentos legalmente vigentes, además el trabajo del Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México titulado "La Ciudad de México en el siglo XXI, 2010 – 2020 (CM-XXI)", aporta elementos referentes que ayudan a llevar a cabo las pretensiones en cuanto a estudios del futuro que se plantean para la ciudad-región.

Las cifras de proyecciones de la población del PRO-ZMVM son las mismas que las del PGDU-DF. De esta forma las cifras de población estimadas, siguiendo las tendencias observadas para la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), son de 18.7, 22.4 y 26.2 millones de habitantes en 2000, 2010 y 2020, respectivamente. El Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México plantea reducir dichas cifras a 20.6 y 21.8 en los dos últimos años, es decir, que la población programada es 1.8 y 4.4 millones menor que las cifras tendenciales. En síntesis, en lugar del aumento de 9 millones de personas entre 1995 y 2020, se programan 4.6, esto es, 4.4 millones menos. Se espera que 1.3 millones se ubiquen en el Distrito Federal y 3.3 en nuevos desarrollos urbanísticos en ciertos municipios mexiquenses.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la administración pública, en cuanto a la búsqueda de formas para planear adecuadamente el desarrollo de una ciudad central, como es el caso de la Ciudad de México, es la falta de instituciones encargadas de desarrollar programas integrales y con carácter globalizador entre dos o más entidades federativas. Hasta ahora, como se ha podido observar, la responsabilidad recae en instituciones federales, las cuales por lo regular no solamente se encargan de una región, sino de todo el país.

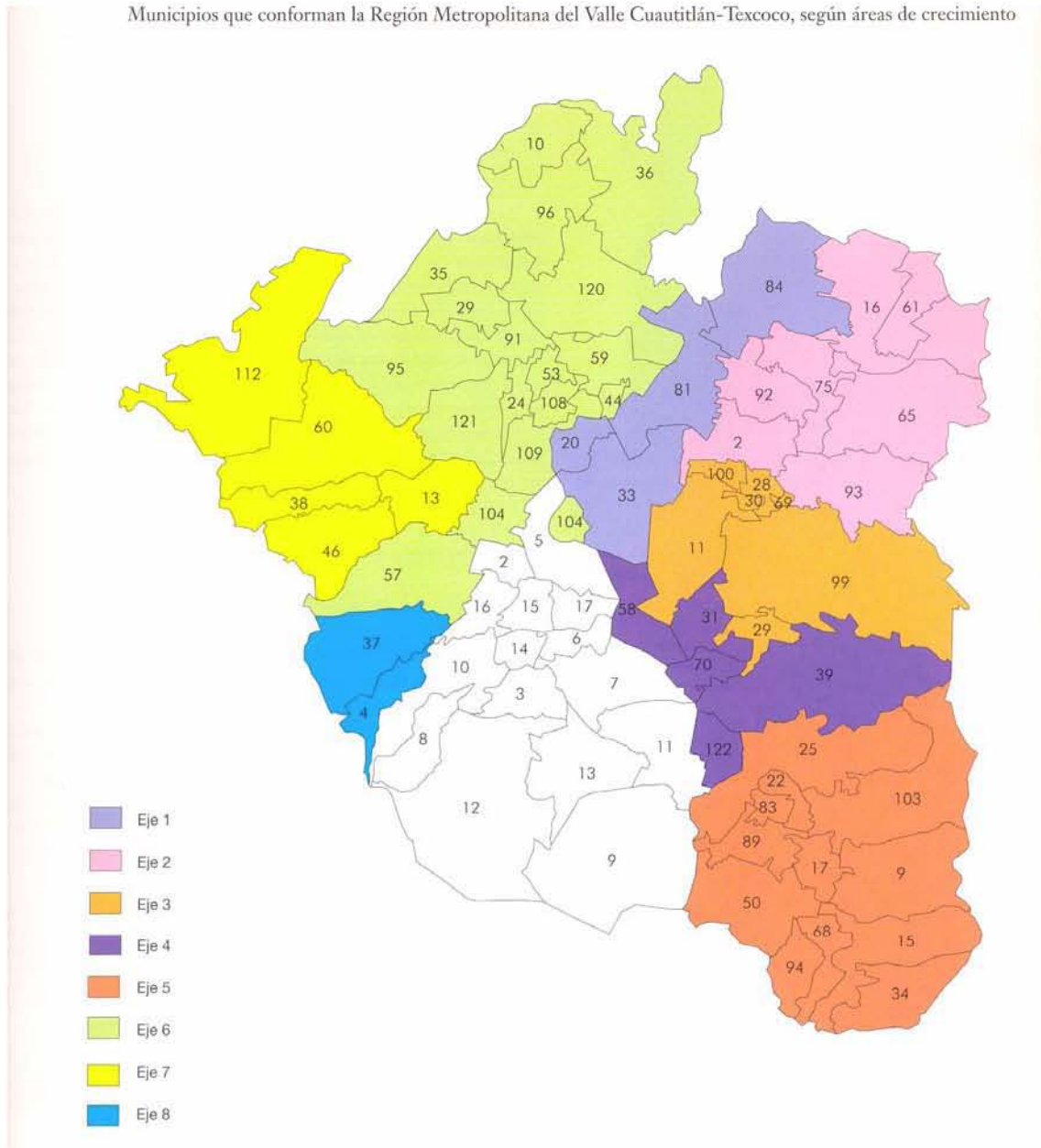
De esta forma, tenemos que para la infraestructura, equipamiento y adquisición de tierra se requerirían 361 mil millones de pesos a precios de 1997 hasta 2020, a razón de 18 mil millones anuales. La participación del gobierno federal en este sentido se considera muy importante para lograr reunir estos recursos.

Es importante que secretarías como SEDESOL consolide funciones en términos de planeación del territorio nacional, por lo que el PRO-ZMVM queda como un mero ejercicio conceptual inviable de poner en práctica en la medida que depende de este tipo de secretarías. Será la expansión más o menos espontánea que resulte de la actividad inmobiliaria pública y privada la que albergará el crecimiento demográfico de la ZMCM hasta el 2020.

Este programa (PRO-ZMVM) que hemos venido trabajando y que es el único que hace el esfuerzo por diagnosticar la situación de la ZMVM, manifiesta su inviabilidad, si tomamos en consideración que los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México no cuentan con recursos financieros propios para tal fin, además de que su participación en la inversión pública federal se ha desplomado de 37.5% que alcanzó entre 1989 y 1994 a 21.6% entre 1995 y 1998 (Sobrino Jaime, Idem. Pag.220). Bajo estas circunstancias se confirma la

hipótesis de que el tejido metropolitano se prolongará en dirección de Pachuca, Hidalgo, siguiendo los dictados del mercado inmobiliario que promueve la interconexión progresiva de las nuevas zonas urbanas a la red infraestructural existente. Lo inevitable ya está a la vista, la zona metropolitana que se ha denominado Valle Cuautitlán-Texcoco ya está provocando serios problemas, de transportación, esa zona se ha identificado como dormitorio de miles de personas que vienen a trabajar a la Ciudad de México.

Municipios que conforman la Región Metropolitana del Valle Cuautitlán-Texcoco, según áreas de crecimiento



Fuente: Gustavo Garza, op. cit. pag 119.

Se estima un crecimiento demográfico de la ZMCM de 5.3 millones de personas entre 1995 y 2020, siendo posible que alrededor de un millón se ubique en el Distrito Federal, de tener éxito las áreas con potencial de

reciclamiento, desarrollo y mejoramiento señaladas en el PGDU-DF. Para los 4.3 millones de personas restantes, se requerirán 39 200 ha., de nueva superficie urbanizada, a las cuales será necesario agregar 6 900 ha. para áreas verdes y algún equipamiento básico, totalizando 46 100 ha. que se irán ocupando hasta 2020.

La tendencia es que la expansión urbanística se dirija hacia los terrenos planos con mayores facilidades de fusionarse al tejido urbano existente, esto es, en los municipios de Nextlalpan, Tecámac, Zumpango y Hueyoxtla del estado de Hidalgo. Tizayuca, Zapotlán de Juárez y Tolcayuca tienen alrededor de 17 000 ha. disponibles. Totalizando entre las 7 unidades 58 000 ha. (Garza, Gustavo. Ídem. P. 753), esta superficie permite cubrir con facilidad las 46 100 ha. necesarias hasta 2020, además de que sólo implicaría la anexión al área urbana de dos nuevos municipios (Hueyoxtla, en Estado de México, y Tolcayuca, en Hidalgo). El paisaje urbano conformara una megaurbe de 22.2 millones de habitantes en 2020, la cual será el centro de un conglomerado megalopolitano aún más colosal.

La megalópolis de la Ciudad de México en 2000 la forman únicamente las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca. Entre 2000 y 2020 se incorporarán Pachuca y Cuernavaca-Cuautla; Puebla-Tlaxcala de 2020 a 2040, y en la siguiente década Querétaro. Así, quedaría constituida a mediados del siglo XXI por seis áreas metropolitanas que sumarían 36.7 millones de individuos, (ver mapa 3).

Este conglomerado, aumentará de 19.4 a 25.7 millones de personas de 2000 a 2020, esto es, en 6.3 millones. Toda esta población demandará servicios e infraestructura en las ciudades donde vivan, además del transporte necesario para trasladarse dentro de la megalópolis, según necesidades laborales, de atención médica, de compras, estudios, entre otras. Considerando el crecimiento estimado en las cuatro áreas metropolitanas, se esperaría que 77.7% de los 6.3 millones de nuevos "megalopolitanos" se ubicarán en la ZMCM, 10.7% en Toluca, 8.2% en Cuernavaca y 3.4% en Pachuca. Para dar cabida a esta nueva población, la ZMCM estaría constituida, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal, por 41 municipios mexiquenses y dos de Hidalgo; la de Toluca por nueve municipios; la de Cuernavaca-Cuautla por 11, y la de Pachuca por tres. En total serían 82 municipios en toda la corona regional.

Para que la megalópolis de la Ciudad de México pueda ser funcional y observar un desarrollo sustentable, será necesario que el país alcance un crecimiento económico de alrededor de 6% anual, pues esto permitiría contar con los recursos públicos suficientes para enfrentar las crecientes inversiones infraestructurales y de equipamiento que estas gigantescas concentraciones de población demandan. De continuar con las crisis periódicas, por el contrario, el fantasma de la *calcutización* recorrerá amplios espacios de la megaurbe.

Desde el punto de vista de la administración pública metropolitana, encargada de buscar respuestas a problemas urbanos, se considera que una de las formas de ir planeando adecuadamente servicios públicos como el transporte, es mediante la participación de dos o más entidades federativas, planteando políticas públicas en donde participen las tres esferas de gobierno, pero ya no

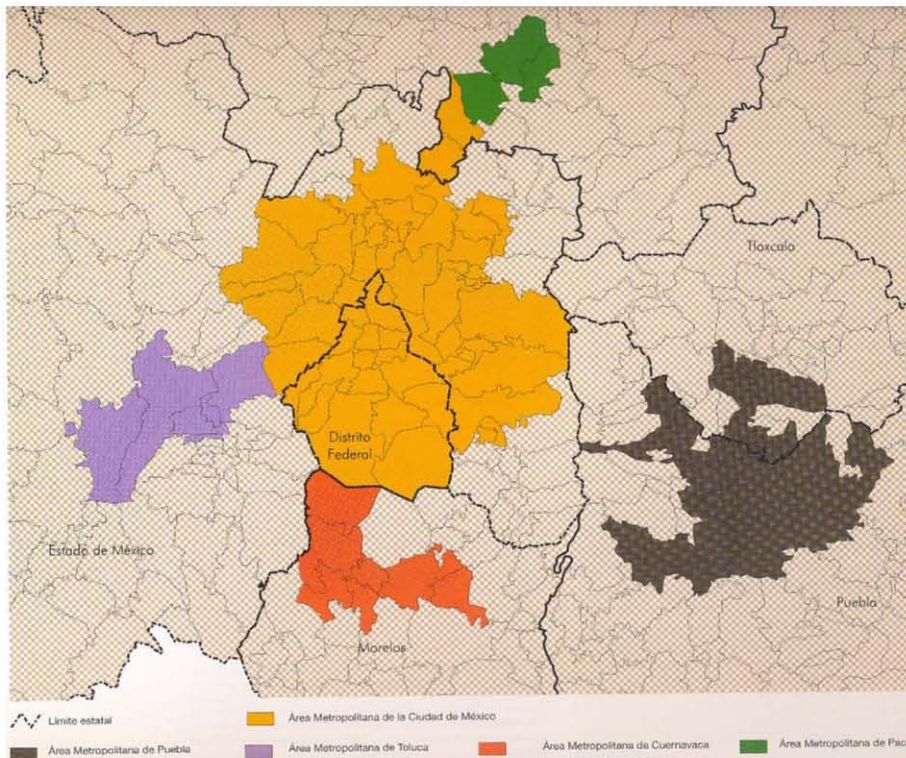
dependientes unas de otras, sino con una visión horizontal entre estos niveles gubernamentales, lo cual implicaría pensar en la importancia de las RIG's y de la gestión intergubernamental.

A reserva de que esta aseveración se consolide en el transcurso de los siguientes capítulos, se considera que esta perspectiva influiría para dar a estas entidades federativas capacidad de intercomunicación de manera ágil, conformando con esto una corona regional en torno a la ciudad central (Ciudad de México).

Es por lo anterior que se hace necesario hacer un recuento de cómo ha crecido el transporte público masivo en la Ciudad de México, haciendo hincapié en las fallas de la planeación en el servicio y que a pesar del esfuerzo gubernamental, se hace necesario buscar que las autoridades gubernamentales tomen decisiones con una visión intergubernamental y de coordinación con otras entidades federativas, para dar respuesta a problemas que con el tiempo tendrán que ser respondidos a través del trabajo entre cogobiernos, con una perspectiva de la corona regional a la que se ha venido haciendo referencia.

Antes de entrar en materia del transporte, es relevante dejar en claro que de acuerdo a las proyecciones de la denominada Zona Metropolitana del Valle de México, el crecimiento demográfico será de 18.7, 22.4 y 26.2 millones de habitantes en 2000, 2010 y 2020. En ese mismo contexto y ante la impotencia de las autoridades gubernamentales, la expansión más o menos espontánea que resulte de la actividad inmobiliaria pública y privada será la que albergará el crecimiento demográfico de la ZMCM hasta el 2020 (ver mapa 3). Otro elemento que es importante tomar en cuenta para seguir las afirmaciones que nos llevarán a la búsqueda de otras respuestas desde el punto de vista de la administración pública, las cuales confirman la hipótesis de que las salidas que se den en un entorno de entidades federativas sin pensar en RIG's, es el hecho de que el tejido metropolitano se prolongará en dirección de Pachuca, Hidalgo, siguiendo los dictados del mercado inmobiliario, que promueve la interconexión progresiva de las nuevas zonas urbanas a la red infraestructural.

## La Ciudad de México en el 2020.



Mapa 3. Garza Gustavo, La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, op. cit. 760.

Bajo esta perspectiva, es urgente encontrar una relación congruente entre los intereses de desarrollo de orden privado y los planes de desarrollo y crecimiento que plantea el gobierno (en el entendido de que cuando se habla de desarrollo estamos pensando en calidad de vida de la población y en cuanto a crecimiento nos referimos a generación de riqueza), es por ello que se deben tomar en cuenta no sólo intereses del mercado, sino también enlazar intereses sociales y de mejoramiento global y regional de la ciudad central.

### 2.4.- Evolución del transporte público masivo en la Ciudad de México durante el siglo XX.

El crecimiento urbano de la Ciudad de México, ha obligado a los gobiernos en su tiempo federal y desde 1997 jefaturas de gobierno, ha buscar un sinnúmero de salidas tratando de dar respuesta al problema del transporte urbano, como se verá a continuación. Se ha intentado usar transporte masivo como los autobuses, apoyados por transporte eléctrico; en otras ocasiones se pensó que la salida sería sacrificar la movilidad de personas en autobuses para dar paso a combis, posteriormente microbuses, para regresar finalmente a la introducción de autobuses, como se encuentra actualmente, en una combinación entre microbuses y autobuses.

## Proceso de desarrollo del transporte público masivo.

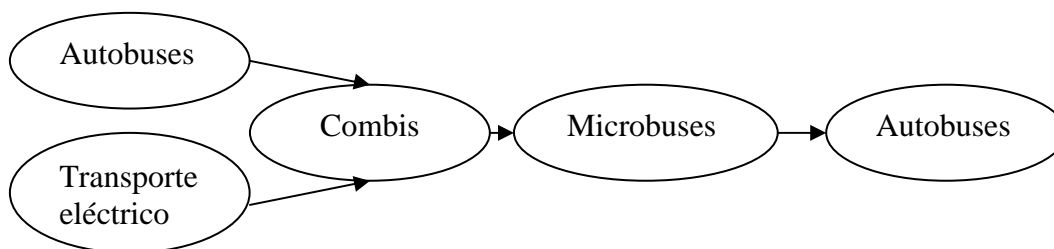


Figura 32.

Como se verá en el esfuerzo gubernamental, lo único que se ha hecho es crear programas que muchas de las veces y dependiendo el criterio de las autoridades gubernamentales en materia de transporte, sólo han sido paliativos, no se ha logrado aplicar una política pública en materia de transporte que dé una solución real, debido a que como se ha podido demostrar hasta ahora, no se ha propuesto una medida integral que tenga que ver con las entidades involucradas en el problema.

Lo que se quiere demostrar es que las decisiones no sólo atañen al Distrito Federal, ahora tienen que ser observadas como una ciudad central en donde convergen intereses de otras entidades y que al darle una solución global se resuelven los problemas en conjunto, lo que implica una planeación que ayude en el corto, mediano y largo plazos.

De esta forma, desde el ángulo descriptivo de la situación del transporte, se puede decir que éste ha mantenido en la Ciudad de México, desde que comenzó a operar como servicio público, un comportamiento de estrecha relación con el del crecimiento de la propia ciudad. Esta relación puede ser definida como una integración de ambos desarrollos, que condujo hacia una dirección inequívoca: como función del crecimiento que experimentó la Ciudad ubicada en patrones muy claros de urbanización. En ese sentido, se puede señalar que el sector transporte se desarrolló de la siguiente manera: en el México posrevolucionario, durante la administración de Venustiano Carranza (1° mayo 1917 - 21 mayo 1920) respondiendo a una necesidad urbana de la capital, se creó y reglamentó un Departamento de Tráfico, como dependencia del gobierno del Distrito, con el personal adecuado (México a través de los informes presidenciales: T. 16). El Reglamento de este departamento fue promulgado el 30 de abril de 1918 (Reglamento de Tráfico para el Distrito Federal: 1918), (Figura 33).

En el año de 1921, la Ciudad de México se componía de 906 mil habitantes que ocupaban una superficie de 4 mil 637 hectáreas. Hasta ese momento se prestaba un servicio público de transporte apoyado en tranvías, aunque también comenzaron a introducirse las primeras líneas de camiones, integrando el primer sistema de transporte realmente masivo.

A partir de 1925, se mantuvo un crecimiento puramente demográfico, traduciéndose en un universo de parque vehicular de 21 mil unidades, de las cuales casi 2 mil cumplían la función de transporte público.

Siendo presidente de la República Emilio Portes Gil (1° diciembre 1928 - 4 febrero 1930), se publicó un Reglamento para líneas de camiones del Distrito



Federal, expedición de permisos de rutas y establecimiento de nuevas líneas (D.O.F.:30 nov. 1929), lo que constituye el primer esfuerzo formal por parte del gobierno del Distrito Federal para ordenar la expedición de permisos, mismos que se venían otorgando de manera un tanto discrecional para la explotación del servicio público de transporte de pasajeros en esta ciudad.

De extrema importancia resultaba, para los responsables del gobierno de la Ciudad de México a finales de la década de los 20's, el problema de la infracción a las disposiciones normativas referidas a la policía, al tráfico y al transporte en esta Ciudad. Lo anterior se desprende del complejo procedimiento judicial (a diferencia del ámbito meramente administrativo, como se definen las faltas a los reglamentos correspondientes vigentes en la actualidad) que establecieron aquellos hombres, a fin de sancionar las faltas a los reglamentos de esas materias.

De esa manera, se publicó en 1929 un Acuerdo por el cual se establece el procedimiento que llevó a la imposición de castigos por infracciones a los reglamentos gubernativos de policía y tráfico. (D.O.F.: 15 abril 1929).

Un paso importante para la autoridad gubernamental del Distrito Federal, fue la reestructuración que se da en 1929 con la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, en la que se señaló que el territorio del Distrito Federal se dividía en un Departamento Central y 13 delegaciones y que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la república, quien lo ejercería por medio del Departamento del Distrito Federal. Al Departamento del Distrito Federal entre otras de sus facultades, se le encargó la formación del reglamento de la planeación urbana de las obras a realizar en la Ciudad de México. Sin embargo, esta planeación urbana no contó con las proyecciones necesarias para contemplar el crecimiento urbano, situación que los tomó desprevenidos y hasta nuestros días sigue siendo un problema relevante.

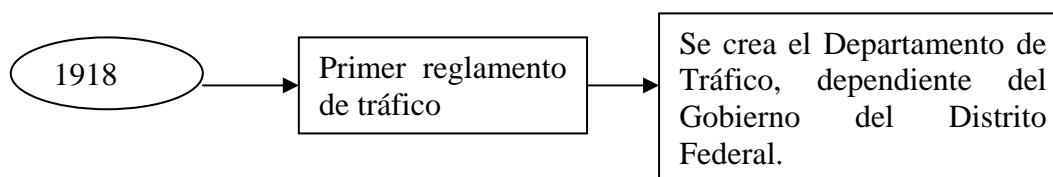


Figura 33.

a) Crecimiento urbano, metropolización y crisis del servicio público de transporte.

Para 1930 la Ciudad de México contaba ya con 1 millón 263 mil 645 habitantes y su crecimiento poblacional, por primera vez, se tradujo en un crecimiento geográfico, lo que condujo a la administración del presidente Emilio Portes Gil a dividir el territorio del Distrito Federal en un departamento central y 13 delegaciones políticas del gobierno de la Ciudad, e incorporar a las municipalidades de Tacuba, Tacubaya y Mixcoac (Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California: 1933). Este ordenamiento territorial de la ciudad significó un factor fundamental para el desarrollo del sistema de transporte, pues se volvió necesario extender las redes de los tranvías hacia esas poblaciones, al mismo tiempo que crecían las

rutas de autobuses. Se ampliaron entonces los derroteros y se incrementó el parque vehicular destinado a la prestación del servicio público.

Lo anterior muestra la necesidad que ha tenido la Ciudad de México de ir creciendo en la medida que se da el crecimiento poblacional y con ello la obligación de brindar mejores servicios públicos. Así, se empezó con trece delegaciones políticas, pero posteriormente se incorporaron otras tres. Lo que indica que las soluciones se fueron dando para resolver problemas de corto plazo, pero no se pensó en la creación de proyecciones que ayudaran a pensar en soluciones de mediano y largo plazos, mucho menos en hacer una planeación de corte metropolitano o regional.

El 1º de septiembre de 1930, el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio (5 febrero 1930 - 3 septiembre 1932), afirmaba que “los vehículos en circulación habían aumentado este año, en 3 mil 213 sobre los del año anterior. Teniendo en cuenta este aumento del tránsito, se construyó en la esquina de San Juan de Letrán y 16 de Septiembre el primer pasaje subterráneo”.

Ya estaba por recibirse el equipo adquirido para instalar un sistema automático de señales en el primer cuadro de la ciudad. Asimismo, a fin de beneficiar al público, las placas para los vehículos que antes tenían la duración de un año, tendrían una duración de dos años por el mismo costo. El cuerpo de agentes de tránsito y motociclistas fue cuidadosamente seleccionado. Pronto quedaría expedido el nuevo Reglamento de Tránsito que reclaman las necesidades de los habitantes de la ciudad (Secretaría de la Presidencia, op. cit.: 350): Pero no es sino hasta la administración del presidente Abelardo L. Rodríguez (4 septiembre 1932 - 30 noviembre de 1934) (figura 34), que se publica el primer Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (Reglamento de Tránsito. D.O.F.: 1933).

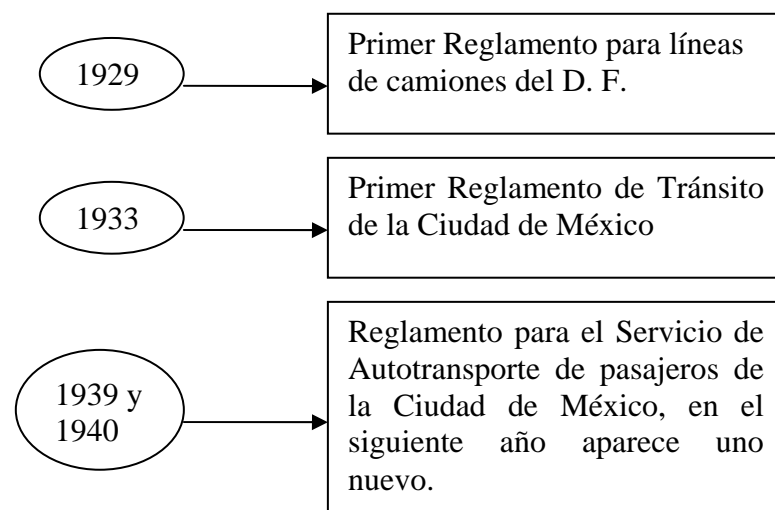


Figura 34.

En 1937 se nacionalizaron los bienes de Ferrocarriles Nacionales de México. En tanto, la industria automotriz siguió creciendo: en 1939 llegó la fábrica Automex (Chrysler), International Harvester en 1946, Vehículos Automotores mexicanos en 1946, Diesel Nacional Fiat (después Renault) en 1951, Volkswagen en 1954 y Nissan Mexicana (Datsun) en 1966.

En noviembre de 1939, durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas del Río (1° diciembre 1934 - 30 noviembre 1940) se derogó el Reglamento para las líneas de camiones del Distrito Federal (figura 34), expedición de permisos de ruta y establecimiento de nuevas líneas (de fecha 30 de noviembre de 1929) y demás disposiciones que pudieran oponerse al nuevo Reglamento para el servicio de autotransporte de pasajeros en el Distrito Federal (Reglamento para el servicio de autotransporte de pasajeros en el D. F. D.O.F. : 1939). En noviembre de 1940, se expidió un nuevo Reglamento para el servicio de autotransporte de pasajeros en el Distrito Federal (figura 34) que derogó al de 1939 (Reglamento para el servicio de autotransporte, D. O. F.: 1940).

Durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho (1° diciembre 1940 - 30 noviembre 1946) se publica en el Diario Oficial, el Decreto que concede autorización para establecer nuevas líneas de transporte de pasajeros y modificar las existentes en el Distrito Federal, el 15 de septiembre de 1941. Este Decreto fue elaborado a fin de dar tiempo a que la Comisión Técnica Intersecretarial de Tránsito y Transporte del Distrito Federal llevara a cabo los estudios técnicos relacionados con el problema del transporte público de pasajeros y, en forma provisional, poder aplicar algunas medidas prácticas tendientes a: aumentar la capacidad actual del transporte; dar servicio a las zonas mal comunicadas; fijar las normas para la expedición de nuevos permisos; modificar las condiciones del tránsito, modificar las rutas; establecer nuevas líneas; aumentar la capacidad de los vehículos, entre otras cosas.

Es a partir de los años 40's, cuando se empieza a observar la importancia del transporte público masivo para mover grandes volúmenes de personas. Lo anterior se pudo confirmar cuando el 23 de marzo de 1942, se publica en el Diario Oficial, la Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal.

En ella se declara por primera vez de utilidad pública el servicio de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal, obligando a la autoridad a la planeación de estos servicios en función de la demanda; define, asimismo, ámbitos de competencia para las autoridades del Departamento del Distrito Federal sobre el transporte público urbano y suburbano; y además, por primera vez, se habla de concesiones (además de permisos) para el establecimiento, operación y explotación de líneas locales de transporte de personas o carga en general, para lo cual fija las condiciones y establece obligaciones para los concesionarios y/o permisionarios que prestan este servicio. Como se puede observar, la tendencia de las acciones de gobierno son reactivas y no preventivas, la falta de planeación se refuerza a través de estas explicaciones de la evolución de la Ciudad de México.

El 14 de abril de ese mismo año, 1942, las autoridades de la ciudad publican, por decreto presidencial, el Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros (D.O.F: abril de 1942), cuyo propósito fue el establecer las funciones del gobierno de la Ciudad sobre la prestación del servicio público de transporte, depositando esas funciones en la Dirección de Tránsito del Distrito Federal, la cual se avocaría a regular el transporte público concesionado. En esta época la población de la ciudad alcanzaba ya la cifra de 1 millón 802 mil 679 habitantes, para cuya transportación a sus diversos destinos en el interior de la capital, existían apenas 2 mil 502 unidades circulando.

En 1942 llegaron del extranjero camiones de pasajeros con capacidad de 30 personas con los que se proporcionó un servicio más eficaz. Para 1945, gracias al apoyo estatal y a la mayor flexibilidad para adaptarse a las características de la demanda y a las diversas condiciones topográficas del terreno, los camiones de pasajeros pasaron a ser el medio de transporte fundamental. El servicio que brindaba la Compañía de Tranvías de México era eficiente, al igual que las condiciones de trabajo de su personal. Sin embargo, los problemas obrero-patronales se agudizaron, lo que provocó una huelga en 1945 y la intervención del Estado.

En 1946, ya durante la administración del presidente Miguel Alemán Valdés (1° diciembre 1946 - 30 noviembre 1952), el gobierno de la Ciudad tomó dos decisiones fundamentales tendientes a incrementar el orden en el sistema de transporte que en ese entonces se formaba: (figura 35).

La primera decisión constituye una acción de gobierno propiamente dicha, pues con base en el Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros, se otorgó una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros a la Alianza de Camioneros, con lo cual se intentaba establecer un control adecuado sobre los agentes que participaban en el sistema de transporte, control que se volvió un tanto más imprescindible ante la inconveniencia, en el caso específico de la Ciudad de México, de abandonar el control del sistema a mecanismos “naturales”, como lo puede ser un mercado libre en la prestación de este tipo de servicios.

En la misma época, el gobierno de la Ciudad inició su participación en el servicio de transporte público adquiriendo los bienes de la Compañía de Tranvías de México, S.A., lo que le significó asumir la responsabilidad de modernizar dicho sistema de transporte, para lo cual, en 1947, introdujo los primeros 20 trolebuses. Lo que demostró que la idea anterior del apartado a) no respondió a las expectativas, por lo que tuvo que volver a intervenir, apareciendo así las empresas públicas en materia de transporte.

El manejo del transporte eléctrico confirió al gobierno la responsabilidad de ofrecer alternativas de transporte masivo a las zonas no atendidas por el transporte público privado, lo que constituyó el paso inicial de una participación estatal en materia de transporte. La misma tuvo como primera manifestación de gestión a la figura de la coparticipación con la iniciativa privada, que hasta ese momento había prestado el servicio de transporte, pero carente de la visión global y de conjunto propia, bajo la que se desempeñó naturalmente el sistema gubernamental.

Este esquema de gestión pública implicó para las autoridades de la ciudad la obligación de invertir constantemente en este sector, así como participar en la determinación de rutas, modos y líneas de transporte, no solamente como regulador, sino también como parte actora de la transportación masiva.

## La necesidad de que la prestación del servicio público de transporte sea con participación mixta: Gobierno-Particulares.

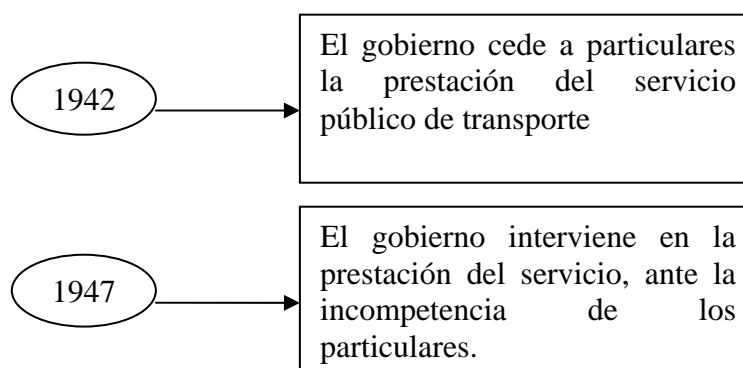


Figura 35.

b) El crecimiento territorial no planeado acelera la metropolización y el desarrollo del transporte privado.

La década de los 50's, es importante porque marca la ineficiencia del transporte público concesionado y también los esfuerzos gubernamentales para responder a la demanda de la población de la Ciudad de México. Es por ello que el crecimiento del transporte privado crece desmesuradamente, como se vera a continuación.

Efectivamente es en esta etapa cuando es posible apreciar la reafirmación de una tendencia en la Ciudad de México, la de crecer más rápido demográfica que territorialmente, pues en esas fechas contaba ya con una población de 3 millones 632 mil 560 habitantes, de los cuales el 96% se asentaba en el Distrito Federal y el 4% restante en las poblaciones conurbadas de Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan de Juárez. En esos momentos se experimenta el primer crecimiento acelerado del número de vehículos en la Ciudad de México, alcanzando la cifra de 74 mil 327, situación que implica la presencia ya de conflictos de competencia por el espacio en el tránsito y la vialidad ante la insuficiencia de la infraestructura vial. Al mismo tiempo, el transporte público masivo experimenta un crecimiento extraordinario, pues con 4 mil 280 unidades representa ya el 75% del total de viajes diarios. (Figura 36).

En esta misma década se determina la tarifa de manera uniforme, mediante el uso del taxímetro, dispositivo que determina el costo del viaje dependiendo del tiempo y la distancia recorrida, para lo cual se expidió un Reglamento de Taxímetros para automóviles de alquiler (D.O.F.: Nov. 1950), y en 1951 se publicó un Decreto que declara: servicio público, la actividad que consiste en el transporte de pasajeros en automóviles de alquiler sin itinerario fijo, en el Distrito Federal (D.O.F. Dic. 1951), en el cual se obliga ya al Departamento del Distrito Federal a realizar revisiones anuales de las condiciones de los vehículos que prestan el servicio público. Comienzan a circular vehículos de colores destinados exclusivamente para la fácil identificación de las unidades del servicio público (cocodrilos y cotorras). Al año siguiente se expidió el Decreto que declara obligatorio el uso del taxímetro en los automóviles de alquiler y fija la tarifa para el servicio de transporte de pasajeros. (D.O.F. Nov. 1952).

El 4 de enero de 1956, en el Distrito Federal se publicó la Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público, Servicio de Transportes Eléctricos del D.F. que abrogó el ordenamiento de 1946, lo anterior con la finalidad de otorgarle a ese organismo descentralizado la responsabilidad de la administración y operación de los sistemas de transportes eléctricos y de otros sistemas, ya sean de gasolina o diesel, siempre que se establecieran como auxiliares de los sistemas eléctricos.

**Crecimiento acelerado de la población en la Ciudad y su relación con el transporte público masivo.**

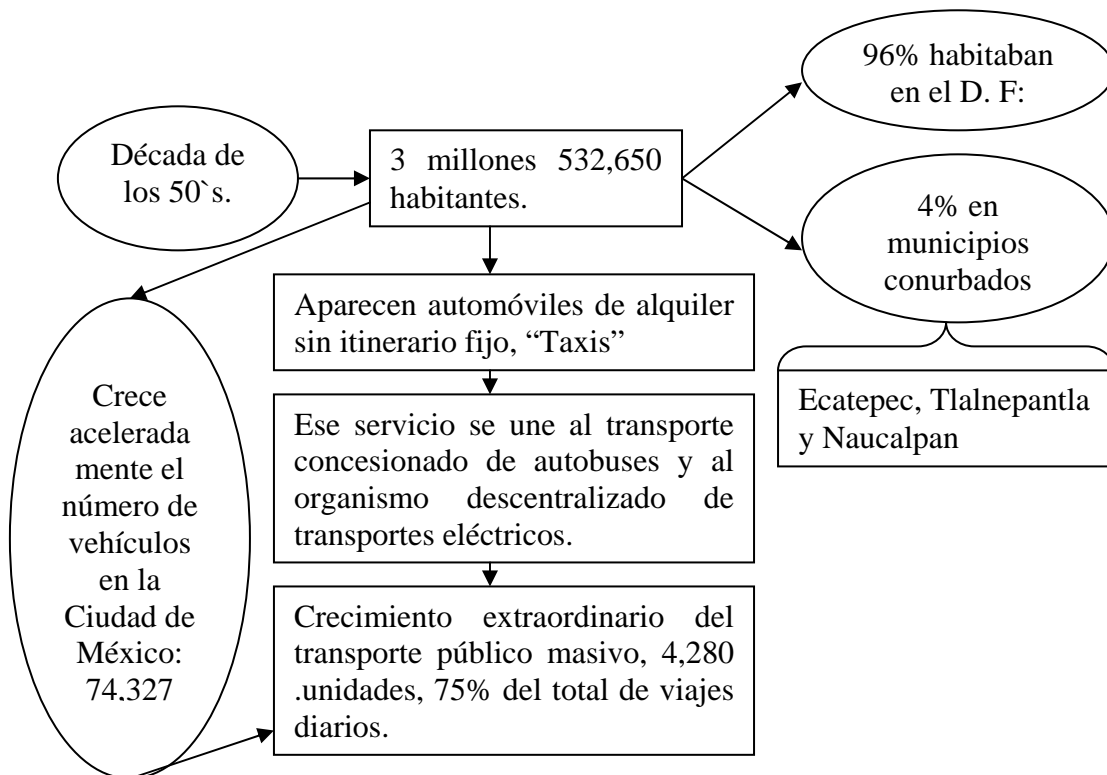


Figura 36.

Esta Ley debió ser el soporte del transporte público en el Distrito Federal, tal y como se pretendió con la publicación de este ordenamiento, sin embargo, con el tiempo se perdió, propiciando con ello la imposibilidad de darle sustentabilidad y cuidado al medio ambiente.

En diciembre de 1958, ya en el período presidencial de Adolfo López Mateos (1° diciembre de 1958 - 30 de noviembre de 1964), los dos grupos de camioneros se unieron en la "Unión de Permisionarios de Transporte de Pasajeros en camiones y autobuses en el Distrito Federal" (D.O.F. 30 Dic. 1958), organismo privado controlado por el Departamento del Distrito Federal.

El inicio de la década de los 60's, confirma el problema de la falta de planeación del transporte y no sólo eso, sino también la metropolización, situación que volvió a tomar desprevenidos a los gobiernos de la ciudad, pues las acciones tomadas no dan solución a las necesidades planteadas por el crecimiento poblacional de la ZMCM.

En el decenio siguiente (1960), el desdoblamiento de la urbe hacia las zonas periféricas persiste, ahora con una tendencia de expansión dirigida a las áreas

que actualmente ocupan las delegaciones del sur y oriente de la Ciudad; de similar envergadura, se observa simultáneamente un crecimiento constante de la población en los municipios mexiquenses de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla, así como en Ecatepec y Netzahualcóyotl. A partir de entonces, con la incorporación de estos municipios del Estado de México, se identifica a la metrópoli como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En 1960 esta zona comprende una población de 5 millones 186 mil habitantes, distribuidos sobre una superficie de 36 mil hectáreas, de los cuales los municipios conurbados participan con 316 mil personas. Para la comunicación y traslado de estos volúmenes de población el parque vehicular crece y se ubica en 248 mil 48 unidades, de las cuales 6 mil 910 son autobuses de pasajeros.

**Profundización del crecimiento urbano desordenado en la ZMCM.**

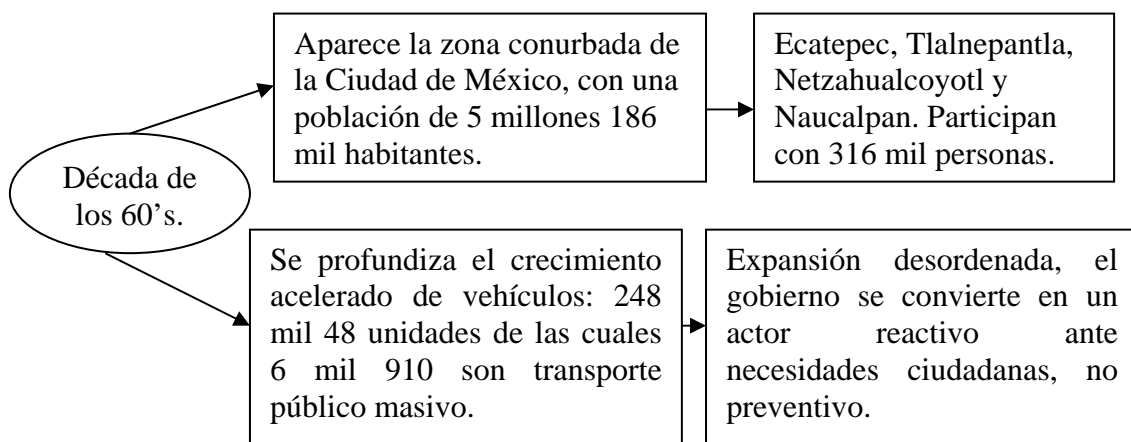


Figura 37.

Sin embargo, junto con el crecimiento del número de automóviles de uso privado, adquiridos mayoritariamente por una clase media con vertiginoso auge económico, los transportistas continuaron operando sobre las viejas rutas, dejando al emergente servicio colectivo de transporte concesionado (cuyos vehículos fueron popularmente denominados “peseros”) las zonas de reciente urbanización en la periferia.

La falta de una planeación adecuada del crecimiento urbano que desconcentrara los polos de atracción, así como el crecimiento territorial caótico en función del aumento demográfico, fueron factores importantes que determinaron la incapacidad de las rutas de autobuses y tranvías para satisfacer la demanda de transporte en la ciudad. La falta de coordinación descrita entre las diversas líneas de autobuses y los transportes eléctricos, así como la casi nula aplicación de políticas públicas dirigidas a la planeación eficiente del transporte, provocaron que el 75% de las líneas de autobuses llegaran al primer cuadro de la ciudad, ocasionando serios congestionamientos viales; tampoco existían terminales adecuadas para prestar servicios de ascenso y descenso de pasajeros, y los cierres de circuito se realizaban en lugares inadecuados, situación que reforzaba la inoperatividad del sistema de transporte.

En 1965, durante la época en que presidió el Ejecutivo federal Gustavo Díaz Ordaz (1 diciembre 1964 - 30 de noviembre 1970), el transporte público de

pasajeros contaba con 39 mil 710 unidades, que en su conjunto realizan 8 millones 383 mil 120 viajes-persona-día. (Figura 38). El 76% de la población se transportaba en medios masivos y el 24% en taxis y vehículos particulares. Los 14 mil 352 autobuses suburbanos y foráneos de pasajeros transportaban a 539 mil 60 pasajeros. (D.O.F.: Acuerdo del 24 de agosto de 1968).

Esta situación se vuelve inmanejable y entonces, el gobierno de la ciudad plantea como una nueva forma de reordenamiento del transporte, la creación de un transporte que moviera grandes volúmenes de personas, buscando desalentar el transporte particular, situación que en el corto plazo respondió adecuadamente, pero al hacerlo sin proyecciones futuras, se convirtió únicamente en un paliativo. Posteriormente los gobiernos capitalinos se sorprendieron al darse cuenta de que las personas al no encontrar una respuesta adecuada en el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), volvió al transporte anterior, es decir, los colectivos y el transporte particular.

**Continúa el crecimiento poblacional, aunado al acelerado desarrollo del transporte masivo y una falta de planeación.**

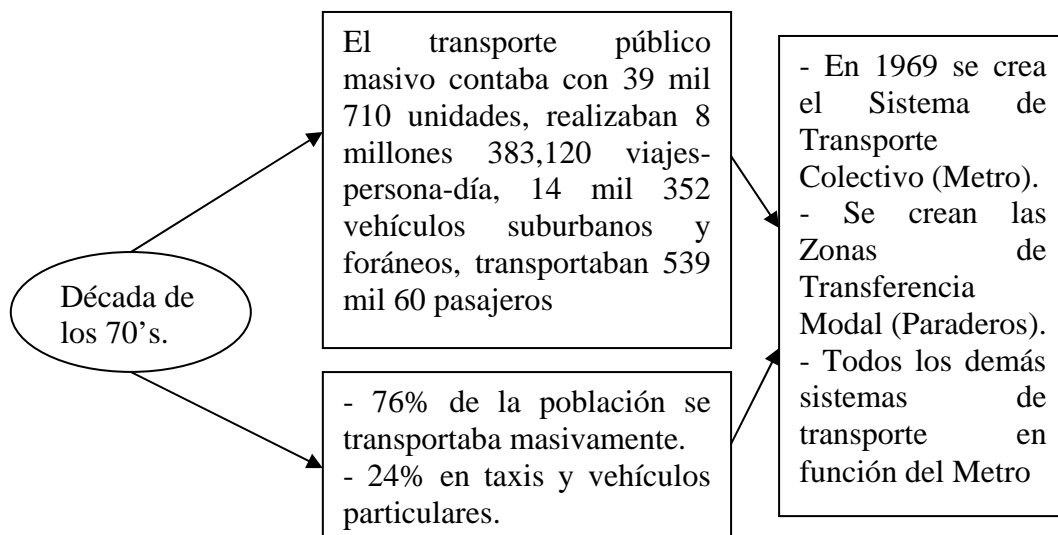


Figura 38.

Como resultado del inicio del funcionamiento del Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, (D.O.F.: Decreto por el que se crea el Sistema de Transporte Colectivo, 19 abril de 1967) a partir de 1969 fue necesario realizar la primera reestructuración de los medios de transporte. Con su capacidad de movilización, el Metro afectó, de manera directa y prácticamente de inmediato, la funcionalidad de los otros modos de transporte. Para decirlo de otra forma: la modificación y adecuación de las rutas de transporte público de autobuses, tranvías y trolebuses se hizo impostergable. A partir de entonces, las rutas de camiones debieron concebirse como medios complementarios o alimentadores del principal sistema de transporte de la ciudad, originando en algunas estaciones conflictos viales por no contar con espacios para el trasbordo de pasajeros. De hecho, con la puesta en operación del Metro se da inicio al funcionamiento de las zonas de transferencia multimodal o paraderos (4 dic. 1969, inicia la primera etapa de la línea del Metro), en los cuales se concentran rutas de transporte de pasajeros con itinerario fijo, abarcando diversos derroteros con distintos destinos a lo largo de toda la ciudad. (Figura 38).



En la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez (1° diciembre de 1970 - 30 de noviembre de 1976) se construye la segunda fase de la línea 1 del metro (abril de 1970), la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se extendió sobre las 16 delegaciones políticas y 17 municipios conurbados, lo que significó una población total de 8 millones 797 mil personas, de las cuales 1 millón 922 mil 835 radica en los 17 municipios conurbados. La extensión geográfica de esta zona es de 56 mil 500 hectáreas. (D.O.F. Declaratoria para otorgar concesiones a prestadores del servicio público de pasajeros: 12 Nov. 1971).

El crecimiento tanto de la ciudad como de sus medios de transporte comenzó a manifestar serias disfuncionalidades:

- 1) En primer lugar se hizo evidente una ausencia alarmante de coordinación entre los diferentes medios de transporte.
- 2) Se aprecia en esta época que existe ya una obsolescencia de los equipos vehiculares existentes.
- 3) El trazo original de la ciudad (de tradición renacentista, que poco podía prever en el Siglo XVI la posibilidad de un crecimiento desmesurado de la misma), aunado al crecimiento no planeado y por lo tanto caótico del territorio urbano de la metrópoli, hicieron que el servicio de transportación en la Ciudad se volviera lento e ineficiente.
- 4) La falta de continuidad en muchas avenidas y calles propició que la ubicación de las terminales fuera inadecuada.

En este contexto, la complementación del transporte se dio con la aparición de rutas cubiertas por vehículos tolerados, los hoy llamados taxis colectivos con itinerario fijo, que para 1970 ya habían consolidado las rutas de transporte. Dada su flexibilidad y aparición emergente, se adaptaron con facilidad a las nuevas condiciones de transportación generadas por el Metro.

Rápidamente el Metro se consolidó como la columna vertebral del transporte público en la Ciudad. Su función principal consistió en estructurar un sistema que permitiera trasladar la fuerza de trabajo a las zonas industriales y que ofreciera alternativas troncales para el transporte general. El enfoque dado al Metro pronto evidenció sus limitaciones.

El Metro se planeó de acuerdo con el trazo de las avenidas de la ciudad. El servicio cubría, además del centro de la metrópoli, nuevas zonas habitacionales e industriales, la mayor parte de reciente urbanización. Pero las zonas residenciales y de clase media siguieron siendo atendidas únicamente por los autobuses y tranvías, por lo que en consecuencia, el Metro y el sistema que se creó a su alrededor, no contemplaron atender al sector de la población que tenía posibilidades de adquirir automóviles particulares.

Como consecuencia de la competencia que representó el Metro por su velocidad y eficiencia, su servicio desplazó rápidamente a los otros sistemas de transporte. Una consecuencia negativa de esta situación se manifestó en la conducta que paulatinamente se fue generalizando entre los conductores, consistente en la competencia en rapidez que los operadores de los autobuses establecieron para conseguir usuarios, poniendo en peligro a peatones y pasajeros por las altas velocidades e imprudencia al conducir.

A los problemas ya manifiestos del transporte público en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que se referían a la calidad del servicio mismo, se agregaron los problemas de gobierno cuando, entre 1973 y 1975, se fusionan las 84 organizaciones de transportistas, denominadas Sindicatos de Transportistas Patronales, en veinte sociedades anónimas, con el objetivo de constituirse en sociedades mercantiles más poderosas.

Durante el gobierno del presidente José López Portillo (1 de diciembre de 1976 - 30 de noviembre de 1982) se decide que para atenuar los problemas viales se construyeran los ejes viales (en 1979 se inauguran), los cuales incorporaron las siguientes características: al menos tres carriles en un solo sentido de circulación y un carril en contrasentido para uso exclusivo del transporte público. Asimismo, se inicia una segunda etapa del desarrollo del transporte de pasajeros.

Para 1980 (julio de 1980, se inicia la línea 3 del Metro), la Zona Metropolitana de la Ciudad de México incluye la totalidad de 17 municipios conurbados y se extiende sobre 100 mil hectáreas, casi el doble del territorio ocupado 10 años atrás y 10 veces más que el habitado en 1940. En lo que corresponde a la población, el Distrito Federal alberga a 9 millones 500 mil habitantes y los municipios conurbados a 5 millones de personas, lo que arroja un total de 14 millones 500 mil habitantes en toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Es decir, muy cerca del doble en relación con 1970, cuando se inauguró el STC Metro, y 8 veces más que la población existente en 1940, cuando se inició el proceso de industrialización acelerado y el empleo masivo de unidades automotoras para el servicio público. Para 1980 el total de vehículos ascendía a 2 millones 100 mil unidades; en este año se realizaban cerca de 17 millones de viajes-persona-día (figura 39).

El crecimiento desmesurado de la ZMCM es una muestra en los años 80's, de la necesidad de crecer bajo un esquema planeado, tomando en consideración las entidades federativas que circundan al Distrito Federal, esto con la finalidad de dar respuesta a esta demanda de 17 millones de viajes-persona-día, desde un contexto integral, de lo contrario se presentan situaciones como la del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), en donde después de diez años, el crecimiento urbano hizo obsoleto el objetivo por el cual fue creado, que era el formar la columna vertebral del transporte público masivo en la Ciudad de México.

Es por esto que el gobierno capitalino, al darse cuenta de la demanda insatisfecha que se tenía de transporte, tuvo que crear otro organismo público descentralizado, es de esta forma que el 18 de agosto de 1981, se crea el Organismo Público Descentralizado Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100. (D.O.F. Decreto por el que se crea R-100, 18, ago. 1981). Para atender las carencias y retrasos en la transportación de personas, el 30 de septiembre de 1981 (D.O.F. Revocación de concesiones a transportistas de pasajeros) fue publicada la revocación de todas las concesiones otorgadas a particulares para la prestación del servicio de transporte urbano de pasajeros en autobús en la Ciudad de México. Es hasta ese momento cuando es posible plantear la articulación de la red de autobuses con el medio de transporte más importante de la época: el Metro.

**Continúa creciendo la demanda de transporte y el gobierno sólo responde con programas de corto plazo.**

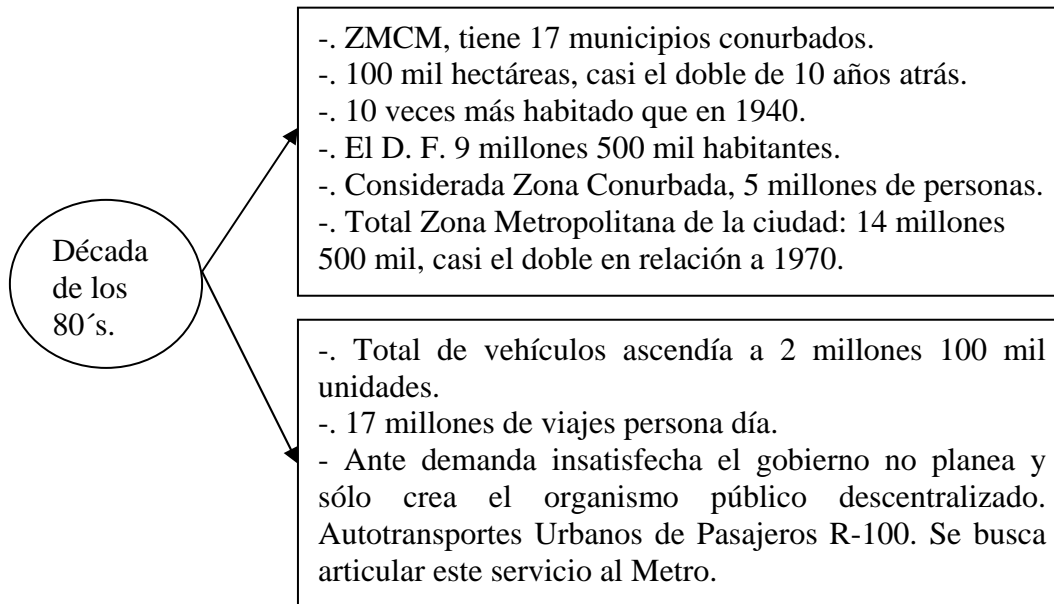


Figura 39.

La decisión anterior tiene como antecedente que durante la década de los años cincuentas y, en particular durante la fase del desarrollo de la economía de nuestro país conocida como la fase del “crecimiento con estabilidad”, los automóviles particulares se multiplicaron de tal manera, que comenzaron la desarticulada vialidad de la ciudad. Para los camioneros la disminución de la velocidad de desplazamiento de las unidades, se traducían en mayores gastos de combustibles y lubricantes, menor captación de pasaje y por lo tanto, menor margen de ganancias.

En cinco años aumento significativamente el número de trolebuses: de los 20 que había en 1955 a 193 unidades en 1960. El total de unidades que operaba la empresa Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, bajaron de 534 a 494 unidades y con ello, la participación estatal cayó en términos absolutos y relativos, por lo que la demanda registró un aumento del 70%. Los camioneros atendieron esta demanda y registraron el crecimiento más espectacular de toda su historia, de las 3,699 unidades que tenían en 1950, en 1960 pasaron a 6,392, un 72% más.

De esta forma, lo que emergía era un patrón de crecimiento económico-social basado en el “*american way of life*”, donde el consumo de bienes duraderos, como los automotores, y la ocupación extensiva de la ciudad eran elementos sustantivos. Así la ciudad desbordó los límites del Distrito Federal e inició el proceso de conurbación con los municipios del Estado de México. La aglomeración había crecido de tal manera, que el modelo de ocupación territorial exigía en 1967 la realización de 8 millones de viajes diarios para la reproducción de relaciones de todo tipo (económicas, sociales, educativas, etc.). Las clases medias y privilegiadas se habían lanzado al mercado de la adquisición de automóviles; el número de éstos creció en más del 350%. El auto particular inició la invasión de las vialidades y la competencia por el

espacio vial entre los diferentes medios de transporte se agudizó. A partir de entonces el transporte urbano tiende a consumir mayor cantidad de tiempo y de ingresos de los usuarios.

Por estos años, el principal medio de transporte en la ciudad eran los camiones que se desplazaban penosamente sobre una vialidad que presentaba síntomas de congestión. Fue la época en la que comienza el círculo vicioso en que las nuevas necesidades de traslado requieren más vehículos automotores que, a su vez, exigen nuevas inversiones y obras viales por parte del gobierno, que nunca logran cubrir las necesidades efectivas de transporte de nuestra ciudad.

El *boom* petrolero provocó una expansión sin precedentes de los automotores en circulación por las arterias de la ciudad. El crecimiento de la flota de vehículos de uso particular se vio acompañado del incremento acelerado de las unidades de transporte colectivo de pasajeros, lo que reprodujo ampliamente la viciada estructura corporativa prevaleciente en la organización del sector. Las distintas rutas de camioneros se fortalecieron crecientemente conforme transcurría el auge económico, incrementando su capacidad de presión hacia las autoridades, de aquí la denominación popular de los permisionarios del autotransporte como “El pulpo camionero”.

El 25 de septiembre de 1981 el gobierno de la Ciudad de México revoca las concesiones a particulares para la prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros en autobús, constituyendo lo que ya se había señalado anteriormente, un Organismo Público Descentralizado denominado Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100, que asumió la responsabilidad de operar toda la demanda de este servicio y recibió de los expermisionarios más de 7,000 autobuses, de los cuales sólo 2,000 circulaban; los restantes, por sus condiciones físicas y mecánicas, eran inoperables. El Departamento del Distrito Federal pagó como nuevas las unidades del transporte de los concesionarios, para evitar una mayor confrontación con el pulpo camionero, a pesar de que sus vehículos eran casi chatarra.

El Plan Rector de Vialidad y Transporte del Distrito Federal (COVITUR, junio de 1982), publicado ese mismo año, propone la implantación de un sistema integral y coordinado de transportación, orientado por una política social que garantice la prestación de un servicio eficiente para la población de la Ciudad. El 22 de octubre de 1982, se publica el Reglamento Interior de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Departamento del Distrito Federal, en el que destacan las funciones de elaborar y actualizar el Plan Maestro del Metro y el Plan Rector de Vialidad y Transporte para incorporarlos al Plan Rector para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (figura 40).

Este plan con todo y la integralidad que pretendió, vuelve a mostrar serias deficiencias. La ventaja es que ya es presentado como un plan, lo cual representó un importante adelanto desde el punto de vista de la administración pública, sin embargo, sigue teniendo fallas parecidas a las de otros gobiernos de la ciudad, pues dentro de sus programas integrales, solamente contemplo a la entidad federativa, no formó programas tomando en consideración las necesidades de los habitantes de las otras entidades que conforman la corona regional y que de manera constante tienen que estar viajando a la Ciudad de México para realizar diversas actividades, como: educación, laboral, comercial, negocios, etc.

## Con el petróleo crece el uso de autos particulares.

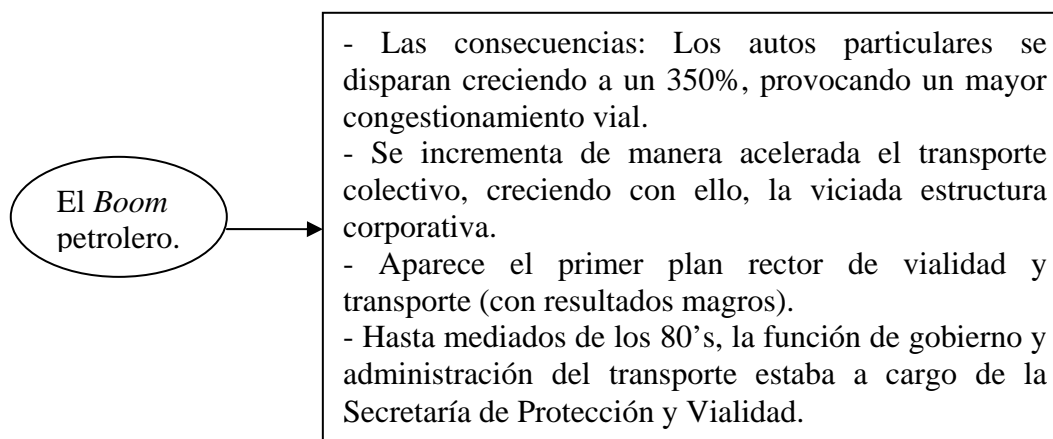


Figura 40.

c) La Coordinación General del Transporte y el primer contacto con las necesidades de transporte metropolitano.

Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1° diciembre de 1982 - 30 de noviembre de 1988) se ponen en circulación las líneas 7, 8 y 9 del Metro,<sup>38</sup> asimismo, se crea el 5 de abril de 1983, la Comisión Mixta Consultiva del Transporte en el Distrito Federal, para “establecer programas que contengan las soluciones integrales a la demanda de movilidad de la población usuaria” (D.O.F. 5 abril, 1983). Esta Comisión es el primer órgano institucional con una visión integral, dado que toma en consideración al Estado de México. Aunque con el tiempo se va perdiendo el esfuerzo, sobresale porque es el primer antecedente de corte metropolitano, del que resultaron importantes documentos, como la encuesta de origen-destino, misma que describimos a continuación.

En 1983 y principios de 1984, el gobierno de la ciudad realizó la encuesta de origen-destino del transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La misma registró un total de 19 millones 51 mil 265 viajes-persona-día. La mayoría de los viajes se generaban en los municipios mexiquenses de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Tlalnepantla, así como en la delegación Iztapalapa.

Los ochentas será la década que confirma una constante hasta nuestros días: la necesidad de desarrollar un tipo de transporte masivo de tipo regional. En esa época no se tenía esa perspectiva, por lo que se optó por medidas que resolvieran únicamente el problema momentáneo de la Ciudad de México.

De la encuesta de origen-destino se desprendió que era necesario incrementar el parque vehicular asignado al transporte masivo, dadas las expectativas del crecimiento poblacional. La propuesta de incrementar el parque vehicular de taxis con itinerario fijo se apoyaba en cuatro razones:

- 1) El bajo costo de inserción.
- 2) La gran cantidad de vehículos que podrían incorporarse en el corto plazo.

<sup>38</sup> En este período se ponen en operación las Líneas 6, 7 y 9 del Metro, con origen destino: Rosario - Martín Carrera, con una longitud de 13.9 km; Rosario - Barranca del Muerto, con una extensión de 18.9 km; y Pantitlán - Tacubaya, con una longitud de 15.3 km. Con estos 48.1 km la red de Líneas del Metro tenía un total de 141 km. Se agregan tres zonas de transferencia multimodal a las ya existentes.

- 3) La versatilidad para la transportación y la expansión de rutas.
- 4) La recuperación financiera era relativamente rápida para el inversionista.

Hasta estos momentos, todas las funciones en materia de gobierno y administración con relación al transporte se encontraban en manos de la entonces Secretaría General de Protección y Vialidad, quien argumentaba que dichas funciones le permitían tener un control absoluto sobre la vialidad, los transportes y sobre todo, coadyuvaba a la seguridad. Pero la inestabilidad del sector y los malos manejos de la policía hacían necesaria una reforma.

Con la publicación del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, (D.O.F. 17 enero, 1984), se crea en 1984 la Coordinación General del Transporte (D.O.F. 5 de marzo, 1984), a la que se le atribuían, entre otros objetivos, la realización de estudios económicos, sociales y técnicos para la planeación del sistema de transporte urbano y la vialidad en el Distrito Federal; autorizar cambio de unidades y fijar frecuencias de autobuses; determinar las rutas de penetración del servicio público de pasajeros urbanos, suburbanos y foráneos; y proponer medidas conducentes con respecto a las concesiones y permisos, (D.O.F. Fijación de Tarifas, 4 octubre, 1983). La entonces Dirección General de Autotransporte Urbano, perteneciente a la Secretaría General de Protección y Vialidad, pasó a formar parte de la Coordinación, sin que esto significara para ella una pérdida de su control político sobre las organizaciones de transportes y de la mayoría de sus funciones, lo que en primera instancia hacía más poderosa a la Dirección General que a la propia Coordinación. La disputa por el poder en el sector transporte de la Ciudad de México, hace que se pierda de vista la creación de políticas encaminadas a incluir al área metropolitana.

Durante la década de los ochenta, el servicio público de taxis con itinerario fijo se encuentra estrechamente relacionado con el Sistema de Transporte Colectivo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, adquiriendo importancia por dos razones: por un lado, este tipo de servicio va respondiendo naturalmente a su demanda, consecuencia ésta del crecimiento de la población en la Ciudad, que en ese momento se registra.

Y por el otro lado, el gobierno de la Ciudad al dejar de realizar, por cerca de diez años, estudios técnicos para determinar la conveniencia de otorgar nuevas concesiones del servicio público de transporte, lo que origina como consecuencia que los transportistas se vean obligados, por una parte, a prestar el servicio clandestinamente, y por el otro a solicitar el recurso del amparo para prestar el servicio sin placas y, por ende, sin control alguno por parte de la autoridad del Distrito Federal. Ante esta situación, el Departamento se ve obligado a cumplir las ejecutorias de los amparos a favor de los transportistas, expidiendo una serie de Declaratorias por las cuales autorizaba una cantidad bastante considerable de nuevas concesiones, con el objeto de regularizar una situación anómala desde hacía tiempo sin control, que había rebasado la capacidad de respuesta de la misma autoridad<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> La serie de Declaratorias de este período, comienza el día 22 de octubre de 1985, cuando se publica en el **Diario Oficial de la Federación** una *Declaratoria por la que se autoriza el otorgamiento de nuevos permisos para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros de automóviles de alquiler sin itinerario fijo*

En la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari (1 diciembre de 1988 - 30 de noviembre de 1994),<sup>40</sup> los problemas generados como consecuencia del proceso electoral y post-electoral hacen que el gobierno considere conveniente, por motivos de control político y seguridad, regresar la Dirección General de Autotransporte Urbano a manos de la Secretaría General de Protección y Vialidad. Este modo de transporte movilizaba en 1989 a cerca de 7 millones de pasajeros al día, con un parque vehicular de 42 mil unidades. A partir de entonces se constituye como el tipo de transportación que mayor volumen de pasajeros desplaza.

En mayo de 1989 la autoridad expide un Acuerdo por el que se declara de utilidad pública la conservación y explotación del servicio público de transportes de pasajeros en el Distrito Federal. (D.O.F. 6, mayo 1989) En este mismo año se realizó una encuesta para determinar el déficit de transporte producido por el crecimiento poblacional-urbano, arrojando una demanda insatisfecha del 30% en transporte (figura 41), por lo que se decidió no aumentar el número de concesiones, sino aumentar la capacidad de las unidades, por lo que a partir de este año comienza la sustitución de combis por microbuses de 24 asientos.

Para 1990 el área metropolitana incluye 27 municipios intercomunicados, que representan 473 mil hectáreas, con una población superior a los 15 millones de habitantes. La Ciudad de México ha crecido más en su territorio que demográficamente. De 1900 a 1990 el crecimiento demográfico es del 2,687%, mientras que el territorial es del 17,331%, es decir, el transporte no sólo debe trasladar a un número cada vez mayor de personas, sino movilizar a esa gente en un territorio que crece a un ritmo muy superior al de la población. En esta década entra en crisis el transporte de taxis y de combis, dado que ya no responde a las necesidades de la demanda de la población. (Figura 41).

---

*en el Distrito Federal. El jueves 31 de octubre de ese mismo año, aparecen en el mismo diario los Requisitos para obtener los permisos para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros sin itinerario fijo en el Distrito Federal. El 13 de diciembre del mismo año, se publica la Declaratoria por la que se autoriza el otorgamiento de 29,309 nuevas concesiones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler, con itinerario fijo, en el Distrito Federal. Unos días después, el martes 17 de diciembre del mismo año, se publica en el mismo diario la Declaratoria que expresa el número de nuevas concesiones que se otorgarán para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler, con itinerario fijo, en el Distrito Federal. El martes 24 de diciembre aparece publicada una Declaratoria que expresa el número de nuevas concesiones que se otorgarán para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler sin itinerario fijo en el Distrito Federal, para la que se publica posteriormente, el jueves 26 de diciembre, una Fe de Erratas. El 9 de Abril de 1987 se publica el Aviso a los prestadores de servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler (taxis en el D.F.). El 16 de Mayo de 1988, es publicado el Aviso a los prestadores de servicios públicos de transporte de carga y de pasajeros con y sin itinerario fijo en el Distrito Federal. El 8 de Agosto de 1988, se publica el Aviso a los prestadores de servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal.. El 24 de mayo de 1990, se publica nuevamente una Declaratoria pública que expresa el número de nuevas concesiones que se otorgarán para la prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros en autobuses del Distrito Federal, esta declaratoria intentaba poner en circulación 17 nuevas rutas con autobuses de alta comodidad que no entraron en operación por falta de inversionistas. El viernes 25 de enero de 1991, se publica la Declaratoria que expresa el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público alterno de transporte urbano de pasajeros en autobuses en el Distrito Federal.*

<sup>40</sup> En este régimen se pone en operación la Línea 8 del Metro con origen-destino de Constitución de 1917 - Garibaldi con una extensión de 17.3 Km. Esta línea responde al crecimiento urbano de la zona de Iztapalapa contribuyendo al descongestionamiento de las Líneas 1, 2 y 9 ya saturadas. Se pone en operación el paradero de Constitución de 1917 bajo un diseño diferente que alberga bahías de descenso y ascenso de forma independiente. Se inician los trabajos de construcción de la Línea 10, lo que se llama ahora línea "B".

En consecuencia, para la planeación del transporte no es suficiente con conocer cuál es el incremento poblacional, sino además debe atenderse el espacio territorial en el que es necesaria la prestación del servicio; para esto se realizó la encuesta origen-destino dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y dio como resultado que se realizaban 40.753<sup>41</sup> millones de viajes-persona-día para toda la zona metropolitana, incluyendo tanto el servicio público como particular. De estos viajes cerca del 75% se efectúan en el Distrito Federal y el 25% restante en los municipios conurbados del Estado de México, con la consecuencia de que la extensión del Área Metropolitana de la Ciudad de México significa, para el sector transporte, la necesidad de trasladar diversos volúmenes de población sobre distancias cada vez mayores.

Esto evidencia la inoperatividad de pensar que el transporte pueda cubrirse con crecimientos porcentuales semejantes en la capacidad de traslado, sin prever que a mayor distancia una persona puede requerir de más de un medio de transporte. Lo anterior manifiesta una tendencia clara de utilizar los transportes públicos concesionados y automóviles particulares en lugar de los transportes masivos manejados por empresas gubernamentales.

**Se acentúan los problemas de la falta de planeación y la demanda aumenta de manera exponencial.**

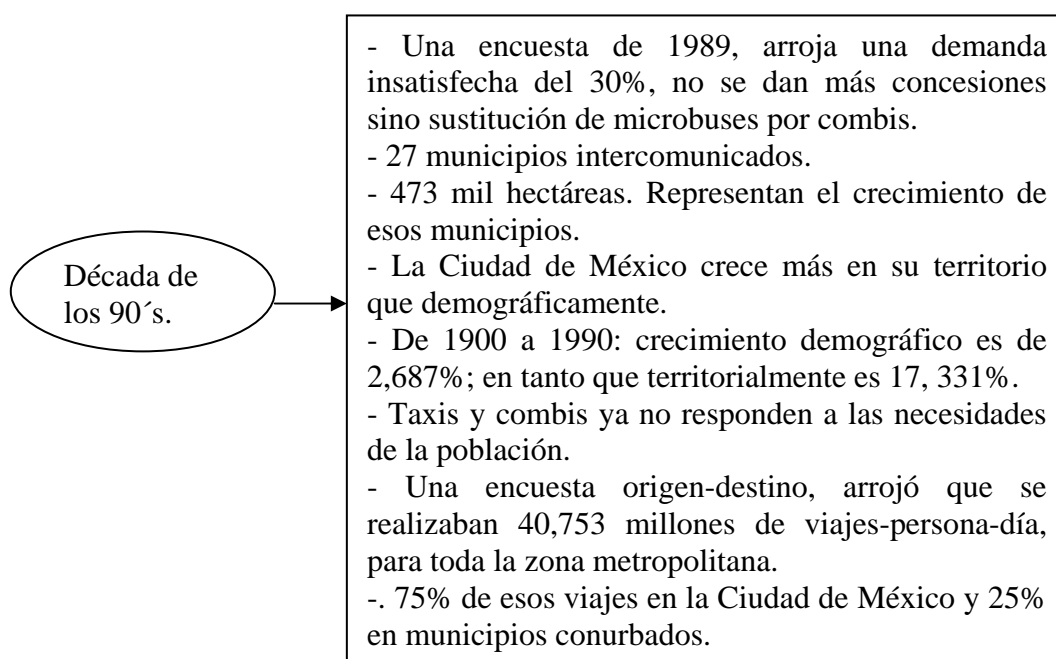


Figura 41.

El 28 de enero de 1993 la Dirección General de Autotransporte Urbano asumió ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el compromiso de iniciar un programa de capacitación que permitiera garantizar a la ciudadanía su traslado con mejores condiciones de trato y seguridad. Este programa se puso en marcha mediante la firma de las bases de coordinación suscritas por el secretario de Educación Pública y el jefe del Departamento del Distrito Federal, lo que sentó un precedente, hasta entonces no contemplado, en el que se

<sup>41</sup> Anuario de Transporte y Vialidad de la Ciudad de México 1990, México D.F. agosto de 1992, 180 ejemplares. Págs. 110.



aprovechaba la infraestructura educativa y la capacidad instalada de la SEP en un asunto tan conflictivo y trascendental como lo es el transporte público de pasajeros, con el objeto de que a través de la capacitación los transportistas entren al orden, respeten los reglamentos y se pueda abatir la incidencia de accidentes<sup>42</sup>.

d) Elementos de coordinación metropolitana.

La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), nace el 27 de junio de 1994 a través del acuerdo de coordinación entre el Estado de México y el Distrito Federal. Ésta Comisión sustituye al Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM), la cual fue en su momento, uno de los primeros esfuerzos de articulación metropolitana del transporte (Figura 42).

El crecimiento de los parques vehiculares en los últimos años, así como la excesiva flexibilidad para realizar los trámites para el cambio de modalidad, hacían necesario efectuar algunas reformas tendientes a mejorar el control de los servicios de transporte público de pasajeros y dar mayor credibilidad al padrón vehicular, esto con objeto de garantizar la estabilidad del servicio público de pasajeros. Por ello, en el año de 1994 la Dirección General de Autotransporte Urbano licita la fabricación de las nuevas placas con un nuevo diseño, el cual las clasificaba por colores y por su modalidad en el servicio, situación que se concretaría con el reemplazamiento de 1996.

Regresando al desarrollo de programas y el fortalecimiento del sector, en materia de cómputo se desarrolló el Proyecto de Modernización Informática, con el objeto de fortalecer el desempeño de la Dirección General de Autotransporte Urbano; por acuerdo del día 3 de noviembre de 1992, se establece que para la integración de soluciones técnicas y administrativas a los problemas de información y de planeación de la Dirección General, a mediano y largo plazo es necesario desarrollar una política integral. De esta manera, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo con las áreas de Control de Vehículos, Licencias, Depósitos y Bases de Revistas, así como el Centro de Distribución de Placas y Engomados.

Como resultado de dichos trabajos se generaron:

- 1) El Plan de Sistemas y Proyectos Estratégicos, cuya instrumentación contribuyó al mejoramiento de la administración de los servicios vehiculares que proporciona la dependencia, así como del control y regulación de autotransporte de la ciudad. En este instrumento se contempló la planeación de trabajo para los siguientes cuatro años y fue aprobado técnicamente por el Comité de Informática del Departamento

---

<sup>42</sup> Durante esta administración se elaboró un *Programa de Capacitación* con duración de 40 hrs. en donde se estudiaban los siguientes contenidos básicos; mecánica, reacciones humanas, educación vial, reglamentos y primeros auxilios, posteriormente se elaboró el *Manual del conductor del transporte público de pasajeros en el D.F.* publicado en 1993, sentando las bases para la capacitación del conductor.

del Distrito Federal<sup>43</sup>, en su sesión de trabajo del mes de febrero de 1993.

- 2) Proyecto específico de Comunicación de Datos, que incorpora los aspectos más relevantes de la tecnología de comunicaciones para integrar las aplicaciones informáticas de la DGAU, en todas sus oficinas, así como la ingeniería de detalle para su implementación.<sup>44</sup>
- 3) Proyecto Específico de Comunicación de Voz, el cual contempla la incorporación de la DGAU, a las redes troncalizadas del DDF, como una solución integradora dentro de la problemática operativa y de acciones de control instantáneas de autotransporte de la ciudad.<sup>45</sup>
- 4) Proyecto de actualización a la norma técnica de placas, tarjetas de circulación y calcomanías de identificación vehicular, el cual se presenta ante el Subcomité de Normalización de Placas, Calcomanías de Identificación Vehicular y Tarjetas de Circulación de la SCT. Después del análisis y discusión de las ventajas de implementar un nuevo padrón de placas, sobre todo para el control del parque vehicular de servicio público y automóviles antiguos, en el mes de octubre de 1993 se aprobó una parte del proyecto, específicamente en lo que se refiere a la fabricación de este tipo de placas, incluyendo las características propuestas, y por primera vez los vehículos de colección obtuvieron una placa especial y un reconocimiento en el padrón vehicular, asimismo, se aprobó lo referente a la implantación, a nivel nacional, de la norma técnica para motocicletas, cuyo contenido es similar a la norma anteriormente mencionada.
- 5) Proyecto de Control de Infracciones, en éste se mencionan las ventajas de su instrumentación, entre las que se puede resumir que contribuirá a recuperar pasivos de tal concepto. Es importante enfatizar que en el mismo documento se demuestra la factibilidad económica del proyecto, así como la posibilidad de que, a través de su operación, se convierta en un generador de recursos económicos adicionales para financiar todo el desarrollo informático de la DGAU.
- 6) Finalmente, con objeto de llevar a la práctica parte de los objetivos plasmados en los planes de desarrollo informático, se propuso la contratación directa, y fue aprobada por la Oficialía Mayor del entonces DDF, y avalado por el Subcomité de adquisiciones de la Secretaría General de Protección y Vialidad en diciembre de 1993 y enero de 1994, de los servicios profesionales de la empresa Cosmocolor para generar de manera computarizada las tarjetas de circulación de los vehículos que se emplacan en las oficinas de control vehicular, y cuya instrumentación vino a fortalecer los avances que se han registrado en el sistema de generación y control de licencias de conducir. La justificación de su contratación directa tenía como propósito

---

<sup>43</sup> Órgano colegiado desconcentrado, cuyas funciones se refieren a las que el INEGI desarrollaba anteriormente en materia de normalización informática, y por acuerdo del Ejecutivo fueron desconcentradas a las diversas Dependencias de la Administración Pública.

<sup>44</sup> El proyecto fue aprobado en el mes de marzo de 1993 por el *Subcomité de Intercomunicaciones del DDF*.

<sup>45</sup> El proyecto fue aprobado en la sesión del mes de marzo de 1993.

complementar la infraestructura de cómputo que la misma empresa implementó con el sistema de licencias, así como evitar que la información correspondiente al Padrón Vehicular pudiera ser del dominio público de otras empresas, pues se consideró a la confidencialidad como un medio de seguridad. Por otro lado, a través de los servicios contratados se dieron los primeros pasos para que dentro del mismo trámite, el registro del Padrón Vehicular, el control de movimientos de alta, baja y cambios de propietario, se enlazara el sistema de infracciones a particulares y de servicio público y mercantil.

Estos planteamientos se vieron frustrados, pues a pesar de las proyecciones que se vislumbraban en el programa, con el advenimiento de la nueva administración, las prioridades cambiaron y se olvidaron los programas anteriores, perdiéndose con ello, recursos y resultados obtenidos.

e) Ante el tamaño del problema, se crea la Secretaría de Transportes y Vialidad.

Al inicio de la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1° de diciembre 1994 - 30 de noviembre del 2000), la Ciudad de México tenía, conforme a la encuesta de origen-destino, 36 millones de viajes-persona-día para toda la zona metropolitana, incluyendo tanto el servicio público como el particular. De estos viajes, cerca del 75% se efectúan en el Distrito Federal y el 25% restante en los municipios del Estado de México que se encuentran dentro del perímetro del área metropolitana.

Del total de viajes, 8.5 millones los atendía el transporte concesionado del Distrito Federal. El Sistema de Transporte Colectivo Metro cubría 4.5 millones, la Ruta 100 contribuía con 3.8 millones y los trolebuses y el tren ligero realizaban 800 mil viajes-persona-día. A su vez, el transporte concesionado del Estado de México brindaba servicio a 8.6 millones de pasajeros. El resto de los viajes diarios era cubierto por los automóviles particulares. Se destinaban al servicio particular 2 millones 679 mil 371 vehículos, mientras que para el servicio público se empleaban 132 mil 002 unidades.

Así, de esos 132 mil 002 vehículos destinados al transporte público de carga y pasajeros, 46 mil 438 eran microbuses y combis, que cubrían 1,500 derroteros en 103 rutas. Los taxis sin itinerario fijo que comprendían sitios, bases experimentales y taxistas independientes eran 64 mil 530, y los restantes 21 mil 034 correspondían a los rubros de carga en general, transporte de materiales para la construcción, carga mercantil y autobuses urbanos de la Ruta 100 (Figura 42).

## Los esfuerzos por tratar de resolver el problema del transporte.

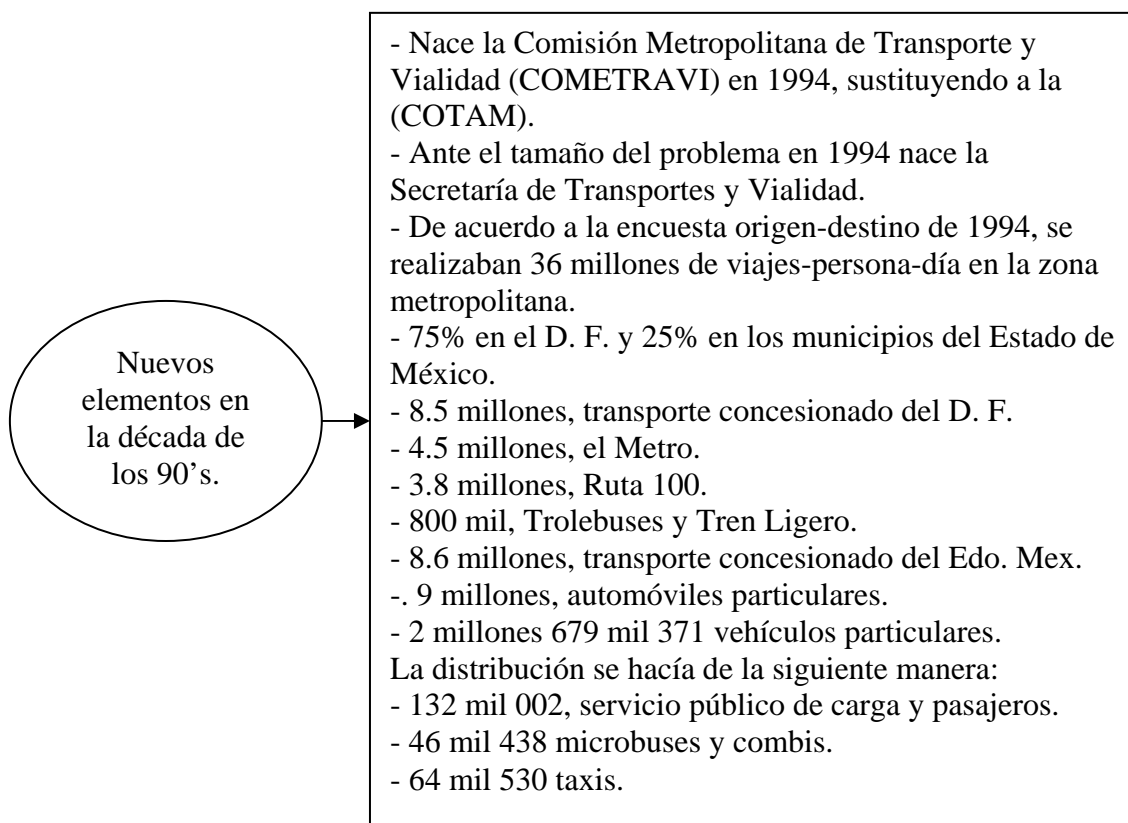


Figura 42.

La antigua estructura de la Coordinación General del Transporte había agotado sus posibilidades para enfrentar las crecientes demandas del sector y la dinámica de modernización que la ciudad requería. En consecuencia se hizo necesario contar con una estructura que respondiera a los nuevos retos, por lo que la nueva autoridad decidió transformarla en la Secretaría de Transportes y Vialidad (se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F.: Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31, dic. 1994), estableciendo programas dirigidos a dar soluciones integrales a la demanda de movilidad de la población, control del transporte concesionado de pasajeros y carga, se da prioridad a una visión integral que llevo a que las decisiones se volvieran a dar de manera centralizada, olvidándose con ello, nuevamente, la importancia de tomar decisiones conjuntas entre las entidades federativas que tienen que ver con el transporte en lo que es la ZMCM.

Es por ello que el 30 de diciembre de 1994, se crea la Secretaría de Transportes y Vialidad (SETRAVI) en sustitución de la Coordinación General de Transporte del Distrito Federal.

Con la creación de la Secretaría de Transportes y Vialidad, la Dirección General de Estudios y Proyectos y la Dirección General de Desarrollo Integral del Transporte fueron modificadas en sus funciones, quedando bajo la denominación de Dirección General de Planeación y Proyectos de Transporte y Vialidad y la Dirección General de Normatividad y Evaluación del Transporte y Vialidad respectivamente; de manera adicional se modifica la estructura y nombre de la Dirección General de Autotransporte Urbano por el de Dirección

General de Servicios al Transporte, la cual junto con la Dirección General de Control de Tránsito debería pasar a formar parte de la Secretaría de Transportes y Vialidad.

Lo cierto es que la Dirección General de Control de Tránsito de hecho no llegó a depender de esta Secretaría, situación que fue corregida mediante la derogación de esta facultad en el Decreto que Reforma Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el 27 de mayo de 1996. Por otra parte, la Secretaría General de Protección y Vialidad cambió de denominación por el de Secretaría de Seguridad Pública, quedando adscrita al área de Vehículos en Depósito en la Dirección Ejecutiva de Control de Tránsito de esta secretaría, función que era realizada anteriormente por la Dirección General de Autotransporte Urbano.

Otra atribución importante fue la incorporación del control sobre los organismos descentralizados como eran en aquella época el Servicio de Transportes Eléctricos, el Sistema de Transporte Colectivo y AUPR-100, los cuales tuvieron su creación el 4 de enero de 1956; el 9 de abril de 1967 y el 18 de agosto de 1981, respectivamente.

Como parte de los trabajos de reestructuración del sector, en el ámbito jurídico se publica el 20 de diciembre de 1995 la Ley de Transporte,<sup>46</sup> que sustituye a la expedida en 1942. Aquella se compone de 91 artículos y 8 transitorios, en los que se establecen las atribuciones de la secretaría, destacando los Derechos del Peatón, de los Usuarios, de la Educación Vial, del Servicio de Transporte, de las Modalidades del Servicio de Transporte, las Concesiones, la duración de éstas, las obligaciones, de la Suspensión del Servicio, de las causas de Extinción de las Concesiones, de los Permisos, de las Licencias de Conducir, de las Vialidades, de los Estacionamientos, de las Tarifas, de la Inspección y Vigilancia y las Infracciones y Sanciones.

La premura con la que se expidió esta nueva Ley obligó a la autoridad a reformarla el 14 de junio de 1997, para agregarle un total de 6 modificaciones entre las que destacan: el seguro obligatorio para automovilistas, el cambio de concesión a permiso en el transporte de carga, el incremento de los montos a las sanciones del transporte concesionado y permissionado, así como asignar la atribución a la Secretaría de Transportes y Vialidad para normar la publicidad en el transporte.

A fin de coadyuvar a la exacta observancia y aplicación de la Ley de la materia, así como continuar con la modernización del marco jurídico, se llevó a cabo la elaboración de los reglamentos que derivan de la Ley de Transporte del Distrito Federal (tránsito, pasajeros, carga, anuncios, sustancias, registro público de transporte, estacionamientos y tarifas).

Cabe señalar que dichos reglamentos fueron consensuados con los participantes en el sector transporte y sujetos a validación por el recientemente creado Consejo de Desregulación de la SECOFI, actualmente Secretaría de Economía, para posteriormente ser enviados a firma del Ejecutivo federal.

---

<sup>46</sup> Esta Ley en su artículo segundo transitorio, aboga la Ley del 23 de marzo de 1942, que fija las bases a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal.

Para llevar a cabo el programa de reemplacamiento iniciado desde las anteriores administraciones, la secretaría expide un Acuerdo en el que se delegan en el secretario de Transportes y Vialidad facultades para implementar el Programa de Revista Vehicular y Reemplacamiento Obligatorio a los Vehículos de Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal (Gaceta del Departamento del Distrito Federal, 3 de septiembre, 1997).

A partir del 12 de junio de 1995 y hasta 1997, se expiden una serie de convocatorias para la ejecución de la revista vehicular y el reemplacamiento; como parte de los resultados de este programa se sabe que existen 113 mil 393 unidades, de las que 9 mil 867 son taxis de sitio, 76 mil 868 son taxis libres, y 26 mil 658 son colectivos, esto sin contar los que prestan el servicio en la ZMCM, que suman 27 mil 725 unidades entre las dos entidades y que están acreditadas ante la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad o COMETRAVI. (Gaceta oficial del Distrito Federal, 13 febrero, 1995).

El 22 de abril de 1997 se publica la declaratoria para la expedición de nuevas concesiones, por lo que este número tiende a aumentar en 3 mil 640 unidades (Gaceta oficial del Distrito Federal 22, abril, 1997).

A pesar de que en la administración anterior se inició en el Centro Histórico el servicio de bicitaxis, esta modalidad de transporte tiene, en realidad, su origen en la zona conurbada y es introducida originalmente por dos organizaciones en la zona centro.

Esta modalidad tuvo la aceptación del público usuario, pero obligó a la autoridad a garantizar un servicio público con calidad y seguridad, en el entendido de que este servicio se estaba extendiendo hacia delegaciones como Iztapalapa y Tláhuac. Bajo esta perspectiva, se iniciaron los trabajos para definir su regulación, mismos que fueron concretados en esa administración a través del Manual de Lineamientos Básicos de Comodidad y Seguridad para Bicitaxis (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de mayo, 1997).

A partir de abril de 1995 con la declaratoria de quiebra de Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, el Juez Primero de lo Concursal nombra a un Síndico para hacerse cargo de la operación del servicio y se crea la Sindicatura de Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100 en "Quiebra". La reorganización operativa consistió de tres etapas: 1) Plan Emergente de Transporte; 2) Reestructuración de la red del servicio; y, 3) Parque vehicular destinado a la prestación y redistribución de unidades.

La gestión de la Sindicatura concluyó sus trabajos el 30 de septiembre de 1997. A partir de esa fecha, el Consejo de Incautación de AUPR-100 continuó con la prestación del servicio, el cual lo deberían prestar 10 empresas. Conforme al acuerdo político del gobierno de la ciudad con los extrabajadores de la R-100, dos de las concesiones para prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros en autobuses estaban siendo operadas por aquellos. Para las restantes ocho, se emitieron cinco Declaratorias de necesidad para la prestación del servicio público de pasajeros de autobuses (Gaceta oficial del Distrito Federal 9, diciembre, 1996).

En consecuencia a las Declaratorias, a partir de abril de 1996 se publican Convocatorias para el concurso público nacional para obtener la concesión de prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en Autobuses con

itinerario fijo (GODF: 8-abril-1997), y se crea el Comité Evaluador de los Concursos Públicos para el Otorgamiento de Concesiones para la Prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el D. F. Desde agosto de 1996 hasta el mes de septiembre de 1997, en paralelo a los programas de renovación del parque vehicular y la constitución de empresas, se emitió el fallo de todas las licitaciones (GODF: 15-septiembre-1997), operando tres empresas de transporte, previéndose que operaran otras a futuro.

A partir de la publicación del Manual de Lineamientos Técnicos de Seguridad, Comodidad y Ambientales, que deben cumplir los autobuses, minibuses y vagonetas (GODF: 25-mayo-1997), entran en operación los nuevos autobuses en las empresas de los extrabajadores de la R-100 y la sustitución de microbuses por autobuses en algunas de las rutas del servicio concesionado en el Distrito Federal.

Para enfrentar la problemática en que se encontraban los transportes en el ámbito de tarifas, el 19 de noviembre de 1996 se publica el Reglamento que Establece los Procedimientos y Criterios para la Fijación, Revisión y Modificación de Tarifas del Transporte de Pasajeros en el D. F., en el que se señala la obligación de la autoridad de revisar anualmente las tarifas, y lleva implícita la eliminación paulatina del subsidio al costo de explotación en el sector para dirigirlo al desarrollo de una nueva infraestructura.

Al día siguiente se publica el Acuerdo por el que se determina el importe de la tarifa por el uso del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en Sistemas de Transporte Colectivo, Servicio de Transportes Eléctricos, Sindicatura de Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100 en Quiebra y Vehículos de Servicio Concesionado en sus diversas modalidades (GODF: 20 de noviembre, 1996).

Para ordenar los ascensos y descensos del servicio público de pasajeros de superficie, en diciembre de 1995 se publica el Programa de Mejoramiento de Paradas de Autobuses. Se diseñaron nuevos cobertizos llamados "parabuses"; este programa pretendía poner en operación 2 mil 500 cobertizos (GODF 4-diciembre-1995).

En el mes de abril de 1996 se crea el Consejo Asesor de Transporte y Vialidad (GODF: 17-abril-1996), como órgano permanente de consulta y asesoría a la administración pública del Distrito Federal, integrado por el jefe de gobierno del Distrito Federal, el secretario de Transportes y Vialidad y un pleno del Consejo integrado por especialistas en la materia.

En ese sentido el Consejo Asesor tiene la facultad de emitir recomendaciones acerca de las políticas que desarrolla el gobierno del Distrito Federal que se relacionan con el fomento y promoción del transporte y la vialidad. También promueven mecanismos de participación ciudadana en la materia, fomenta la colaboración de los organismos públicos y privados y realiza estudios que sirvan de base para la elaboración, seguimiento y evaluación de programas específicos de desarrollo del transporte y la vialidad. Está organizado en cinco comisiones de carácter permanente: la Comisión de Transporte Concesionado y Combate a la Contaminación, la de Transporte Eléctrico, la de Tarifas, la de Desarrollo y Vialidades y la de Educación Vial

Sin embargo, a pesar del establecimiento de los programas, las tendencias diacrónicas (históricas) del transporte de superficie del Distrito Federal respondieron a la centralización de las actividades de la administración pública, al aumento de la población, al grado de desarrollo y concentración de las fuerzas productivas, así como al crecimiento de la mancha urbana.

Esta diacronía que perdura durante todo el siglo XX, tiene que ver con que la ZMCM es considerada como una de las concentraciones urbanas más grandes del mundo, que estaba conformada en 1995 por el Distrito Federal y 28 municipios conurbados del Estado de México, con una población en su conjunto de 17.8 millones de habitantes, según el censo de 1990, lo que representa un equivalente similar a la de 16 estados de la República juntos, o a la de 17 ciudades más pobladas de la República juntas.

Observado a través del ámbito mundial, la población de la Ciudad de México, superaba a la de países enteros como Chile, Holanda o Australia en forma individual, lo cual da una idea de la desproporción en la distribución de población que existe en el territorio de la República Mexicana.

Esta enorme conurbación, dio lugar a una serie de problemas de gran complejidad, uno de los cuales es el del transporte y la vialidad. Mediante su desplazamiento, las áreas rurales que en el pasado sirvieron de abastecimiento a la ciudad, fueron extinguidas por la presión urbanística para la construcción de vivienda. Ninguno de los Programas de Desarrollo Urbano pudo detener este crecimiento desmedido, obligando al traslado de millones de toneladas de productos y mercancías desde lugares remotos.

En la Ciudad de México se generaba un fenómeno en materia de transporte inigualable en el mundo entero; de acuerdo a la encuesta origen-destino elaborada en 1994 por el INEGI, en la ciudad se realizaban diariamente 20.6 millones de viajes de personas que se desplazan al trabajo, a la escuela o por otros motivos. Si se toma en cuenta que muchos viajes se efectúan en más de un modo de transporte y definimos como “tramos de viajes” el desplazamiento en un solo modo de transporte, la cifra de tramos de viaje por día asciende a 30 millones.

Esta encuesta muestra la forma de distribución modal de viajes de la siguiente manera: Colectivos (combis y microbuses) 55.0%; auto particular 16.7%; Metro 13.6%; autobuses (Ruta-100) 6.8%; autobuses (suburbanos) 3.4%; taxi 2.5%; trolebús 0.7%; bicicleta 0.7% y motocicleta 0.1%.

La información anterior resulta de la mayor importancia para la ciudad, ya que refleja la ausencia de planeación y programación integral en lo que a transporte público de pasajeros se refiere; en lugar de que la gente le dé preferencia a los transportes eléctricos de gran capacidad como son el Metro, trenes ligeros y trolebuses, el salario ha dado paso a una forma de transporte de pasajeros, ineficaz, insegura y de muy alto nivel de contaminación, como es el caso de los microbuses. Estas incongruencias se dan, entre otras cosas, por la falta de participación intergubernamental en la resolución de problemas, ya que al no pensar en un transporte que definitivamente resuelva el problema del transporte masivo, estos cuellos de botella seguirán pasando.

Otro problema grave lo constituían los viajes realizados en auto particular, ya que el 16.7% del total de viajes se realizan en el 95.0% de vehículos de pasajeros que circulan en la ciudad. La contaminación que producen los 2.5



millones de autos particulares, asciende al 70.0% en relación a lo que genera el sector del transporte.

Esta perspectiva diacrónica ha obligado a buscar una respuesta sincrónica -la capacidad del Estado de desarrollar programas y leyes que respondan a las exigencias de la modernidad y de la movilidad política, social y económica- por parte de la administración pública, con el ánimo de influir en el sector para garantizar en todo momento la gobernabilidad.

De esta forma, en el pasado reciente la autoridad, a través de los trabajos de la Secretaría de Transportes y Vialidad, elaboró entre otras acciones el Programa Integral de Transporte y Vialidad 1995-2000 que contempla cuatro objetivos principales:

1) “Establecimiento de una normatividad moderna para el funcionamiento del transporte y la vialidad en el Distrito Federal, lo anterior consistió en la determinación de procesos de simplificación y desregulación administrativa en los trámites que se realizan en la Secretaría y desarrollar sistemas de capacitación administrativa, sanciones y quejas”.

2) “Garantizar la disponibilidad de un sistema de transporte público eficiente, que resulte productivo, rentable, de calidad y seguro, a través de cinco líneas básicas de acción: a) ordenamiento del transporte público concesionado; b) optimización del transporte colectivo prestado a través de organismos descentralizados; c) fomentar el transporte escolar y colectivo de empresas; d) regularizar el transporte público de carga, y e) vigilar el transporte de sustancias peligrosas”

3) “Dotar al Distrito Federal de vialidad suficiente y adecuada para soportar las necesidades de transporte urbano, mediante las siguientes acciones: a) mejoramiento de la infraestructura vial; b) establecimiento de un programa de semaforización; c) realización de un programa de señalización; d) impulsar un programa de estacionamientos; e) consolidar esquemas de autofinanciamiento y modernización de los paraderos; f) reforzar el servicio público de vigilancia vial; g) modernizar y ampliar los sistemas de telecomunicaciones”.

4) “Coordinar estrategias con dependencias del gobierno del Distrito Federal, gobierno del Estado de México, gobierno federal y otras entidades”<sup>47</sup>.

Estos principios, debemos reconocer, son en lo general una guía segura sobre la que se puede transitar, ya que no se separan de lo deseable, ni se contraponen en esencia sobre lo que se pretendió realizar en ese gobierno.

También, en ese momento se plantea la posibilidad de realizar un corte evaluatorio de los avances que en esta materia realizó el gobierno saliente para: 1) Verificar el grado de avance de las acciones propuestas; 2) Detectar los aciertos o los errores en el proceso de implementación del Programa; 3) Corregir desvíos que, lejos de resolver problemas, los incrementen; 4) Desechar propuestas cuya viabilidad es dudosa, y 5) Incorporar propuestas no contempladas que den resultados a corto, mediano y largo plazos.

Lo anterior evidentemente no es la totalidad de la solución, ya que la posibilidad real de influir sincrónicamente en la solución de los problemas de

---

<sup>47</sup> Programa Integral de Transporte y Vialidad 1995 - 2000. p. 12

governabilidad, calidad, cantidad y seguridad del transporte de la ZMCM está íntimamente ligada a los siguientes factores:

1.- Tiempo, es decir, la perspectiva temporal se encuentra definida por los tres años de gobierno de esa administración (1997-2000), en los cuales debieron de cimentar las bases de una administración pública eficiente e intemporal, además de la corrección y concreción de los programas y acciones heredados de la anterior administración, y la puesta en marcha de otros proyectos que coadyuvaran en la solución integral de la problemática del transporte desde una visión del presente y del futuro

2.- Recursos, es decir, la aplicación correcta de los recursos asignados, cuyo monto fue desde hace nueve años, el 21.6% del presupuesto anual,<sup>48</sup> para que se concreten los compromisos, se pongan en marcha las reformas y se apliquen en los programas del sector que ya no admiten demora.

3.- Servicio Civil de Carrera, es decir, establecer las bases para un servicio civil de carrera basado en los conocimientos y aptitudes de los servidores públicos, que incluya el combate frontal a la corrupción de los empleados de gobierno y de los liderazgos del transporte. El problema gira fundamentalmente en tres ejes: 1) Lo que la sociedad demanda del gobierno y sus servidores públicos ética, probidad, eficiencia, eficacia, lealtad, imparcialidad en la aplicación de la ley, neutralidad política en el ejercicio de su función, transparencia en el manejo de los recursos y servidores públicos corteses y comedidos; 2) Lo que el servidor público demanda para el buen desempeño de los asuntos públicos: mejores sistemas de remuneraciones y prestaciones, seguridad en el empleo, capacitación, igualdad de oportunidades para ocupar un cargo, vivienda, seguridad social y jubilación y pensión. 3) Lo que el Estado demanda del servidor público: vocación de servicio, honradez, honestidad, competencia, calificación, productividad, lealtad institucional y méritos.

En resumen, uno de los primeros aspectos a los que se abocó la administración del entonces jefe de gobierno en el Distrito Federal, en lo relacionado al sector transporte, a partir de diciembre de 1997, fue el tratar de poner orden a través de la realización de modificaciones a la Ley de Transporte vigente en el Distrito Federal.

De esta forma, el 24 de diciembre de 1998, aparece en la Gaceta Oficial el Decreto de Reformas y Adiciones a Diversos Artículos de la Ley de Transporte del Distrito Federal, el cual tenía como antecedente el decreto del 17 de junio de 1997, cuyo principal sustento fue la Ley de Transporte del Distrito Federal de 1995.

El decreto de diciembre de 1998 tuvo una modificación el 14 de enero de 1999, mediante la Fe de Erratas al Decreto por el que se Reforman Adicionan y

---

<sup>48</sup> Para contrarrestar los efectos de la inflación la autoridad destinó los recursos de las licitaciones de los módulos de la Ruta -100 para la construcción de la Línea "B" del Metro. Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México, Estudio de un Caso". Revista de Administración Pública. Antología 1-54, 1956-1983. INAP, México, 1983, pág. 130. Moreno, M. Eugenia. (1983) "Programa de descentralización y desconcentración del Departamento del Distrito Federal", en Revista de Administración Pública dedicada al Departamento del Distrito Federal número 61/62. INAP. México 1985. Gilberto, Jiménez. (2000) "Territorio Cultura e Identidades" en Globalización y Regiones en México. Rosales, Ortega Rocío coord. Edit. Porrúa-UNAM.

Derogan Diversos Artículos de la Ley de Transporte del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 24 de diciembre de 1998, número 194.

Dicha Fe de Erratas tenía como principal objetivo el llevar a cabo ciertas precisiones a algún artículo, como es el caso del artículo 9, en el cual no quedaban claras las medidas necesarias para que en determinadas vialidades se establecieran facilidades para la población infantil. Asimismo, el artículo 37, entre otros, hace la aclaración de que los títulos de concesión se otorgarán a personas físicas o morales que cumplan con los requisitos señalados en la convocatoria y formular solicitud a la secretaría. También se modificaron otros artículos, como el 43, 52, 56, 58 63, 76, 81, 85 y 89.

Por lo que toca a los organismos descentralizados, el Servicio de Transportes Eléctricos incorpora 189 autobuses de combustión interna provenientes del Consejo de Incautación de Ruta-100, lo que obligó a actualizar el marco normativo a fin de mejorar la explotación y control de este modo de transporte masivo, vinculándolo con las otras modalidades que operan en la Ciudad de México: trolebús y tren ligero.

En esta misma etapa, el Sistema de Transporte Colectivo contaba con 178 Km. de vías dobles, la red tenía 10 líneas con 154 estaciones y disponía de 217 trenes en servicio. Para 1998 se continuó el proceso de construcción de la línea B “Buena Vista-Ecatepec”, misma que se inauguró en el 2001.

Estos cambios no fueron suficientes para lograr los objetivos que se perseguían. Por ello, el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal presentó a finales de 1998, una iniciativa de reformas a la Ley de Transporte del Distrito Federal, partiendo de la idea de modificar únicamente aquellas disposiciones legales que causaron controversia principalmente al sector empresarial, en cuanto a la sobrerregulación del transporte de carga; sin embargo, se llegó a la conclusión de que era necesario aprovechar el momento para realizar una reforma integral que permitiera tener una Ley que posibilitará recuperar el control del sector.

Estas decisiones por mejorar la situación del transporte, únicamente desde el punto de vista centralizado, es decir, tomar decisiones desde el gobierno del Distrito Federal, contradicen la visión de integralidad con la que se manejó la idea de la señalada nueva Ley de Transporte y, por lo mismo, todos los principios ahí vertidos se observan limitados, ya que como hemos venido comentando, la demanda de transporte continuó aumentando y el problema ya no era sólo de la Ciudad de México, sino también de su zona metropolitana. Bajo esta perspectiva, no se aplicó una política pública incluyente<sup>49</sup>, esto es, entre dos o más entidades federativas para resolver problemas regionales. Esta es una de las estrategias que siguen faltando en la perspectiva de desarrollo.

---

<sup>49</sup> Nota: El autor fungió como funcionario de la Secretaría de Transporte Y Vialidad y a pesar de que se establecieron contactos con el Estado de México y que en la Ley aparece en el cuarto punto de los objetivos, se plantea una intencionalidad de coordinación con éste Estado y además con el Gobierno Federal, la realidad es que nunca se llevo a efecto, debido a la falta de presupuesto para operar las funciones de una posible organización responsable de esa coordinación.

Esta panorámica del transporte que hemos venido revisando hasta el momento, en donde la parte importante del análisis es que dentro del conglomerado se empiezan a presentar variables que hacen ver a la Ciudad de México en una situación prácticamente de agotamiento. Se han tratado muchas estrategias encaminadas a dar solución a los problemas de la prestación del servicio público de transporte masivo, tal como se pudo observar, y se desarrollaron instituciones públicas encaminadas a dar respuesta a la problemática: la Dirección General de Transporte, posteriormente se creó la Secretaría de Transportes y Vialidad, lo que llevó a una planeación sólida que en su momento dio respuesta a las necesidades, pero tales respuestas muy rápidamente se vieron rebasadas por el crecimiento poblacional o por otras cuestiones de orden económico y político.

En este mismo contexto, es necesario tener en cuenta que esta megalópolis se encuentra actualmente formada únicamente por las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca, pero que entre el 2020 y 2040, se incorporarán Pachuca y Cuernavaca-Cuautla; Puebla-Tlaxcala de 2020 a 2040, y en la siguiente década Querétaro. De tal manera que a mediados del siglo XXI estará integrada por seis áreas metropolitanas, que sumarán aproximadamente 36.7 millones de individuos.

Considerando el crecimiento esperado en las cuatro áreas metropolitanas, se espera que 77,7% de los 6.3 millones de nuevos megalopolitanos se ubicarán en la ZMCM, 10,7% en Toluca, 8,2% en Cuernavaca y 3,4% en Pachuca. Esta nueva área metropolitana estará constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal, por 41 municipios mexiquenses y dos de Hidalgo; la de Toluca por nueve municipios; la de Cuernavaca-Cuautla por 11, y la de Pachuca por tres.

Se considera que esta problemática tiene que ser observada por varias disciplinas, a fin de dar respuesta a la geografía urbana que se está dando en ésta Ciudad. La intención es encontrar la posibilidad de racionalizar la organización del espacio, hacerlo más acorde con las necesidades de las ciudades y, en consecuencia, favorecer el bienestar de sus habitantes.

Este tipo de estudios son de gran interés porque la dinámica de la población urbana y la enorme concentración de ella en grandes ciudades como es éste caso, dan lugar a serios problemas, entre los que destaca la mala organización del espacio. Por ello resulta importante aprovechar los tres ejes a los que se ha hecho referencia (crecimiento demográfico; industrialización-servicialización y transporte público masivo), con la finalidad de que, montados en estos tres elementos, crear una ciudad central que dé respuesta satisfactoria a los retos que plantea una ciudad como esta. La globalización es un elemento adicional que puede servir como plataforma de despegue. Por ello, son cuatro los elementos que pueden ayudar a la propuesta de una corona regional que, sustentada en el federalismo y la aplicación de correctas RIG's, serían las variables a desarrollar para dar respuesta a una ciudad central planeada y adaptada a las necesidades competitivas internacionales, además de significar un mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de esa corona regional.

f) La regionalización y la reordenación del territorio: el replanteamiento.

Retomando uno de los indicadores manejados durante el transcurso de este primer apartado, la globalización, es importante señalar acerca de ella que antes de borrar definitivamente del mapa los territorios interiores, como las regiones, por ejemplo, la realidad indica que los requiere como soporte y estación de relevo de su propia expansión. “Como lo muestran las antiguas estructuras englobantes de tipo imperial (cfr. El imperio otomano...), todo desarrollo de la mundialización descansa sobre nudos urbanos que son, como sabemos, la piedra angular de las regiones.” (Giménez, Gilberto: 21).

Lo anterior es relevante recapitarlo, porque la globalización, en un principio, planteaba la posibilidad de desintegración de los estados nacionales. Hoy en día resulta todo lo contrario, como se podrá observar a continuación.

Con la idea de ir estructurando los indicadores hacia la importancia de las ciudades centrales de este país, como es el caso de Monterrey, Guadalajara y el objeto de esta investigación, la Ciudad de México, es necesario conocer las lecciones que, pese a todo, nos están transmitiendo los teóricos neoliberales de la globalización:

- a) No todo es territorio y éste no constituye la única expresión de las sociedades; y
- b) Los territorios se transforman y evolucionan incesantemente en razón de la mundialización geopolítica y geoeconómica. Pero esto no significa su extinción. Los territorios siguen siendo actores económicos y políticos importantes y siguen funcionando como espacios estratégicos, como soportes privilegiados de la actividad simbólica, como lugares de inscripción de las “excepciones culturales”, pese a la presión homologante de la globalización.

Pero ¿qué entendemos por territorio? Diríamos en una primera aproximación inspirada en las enciclopedias que es “cualquier extensión de la superficie terrestre habitada por grupos humanos”. Pero para trascender esta definición puramente descriptiva, se necesita articular, según Raffestin<sup>50</sup>, una teoría del territorio y una manera de hacerlo es partiendo de la noción de espacio.

El territorio sería el espacio apropiado y valorizado –simbólica e instrumentalmente- por los grupos humanos- (Raffestin, 1980: 129 y ss.). El espacio, entendido aquí como una combinación de dimensiones (Nyangatom, 1978: 152), incluidos los contenidos que las generan y organizan a partir de un punto imaginario,<sup>51</sup> se concibe aquí 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 a todo conocimiento y a toda práctica.

En ese sentido, el espacio tiene una relación de anterioridad con respecto al territorio, se caracterizaría por su valor de uso y podría representarse como un “campo de posibles”, como “nuestra prisión originaria”. Correlativamente, el territorio sería el resultado de la apropiación y valorización del espacio mediante la representación y el trabajo, una “producción” a partir del espacio

---

<sup>50</sup> Citado en Giménez Gilberto, op. cit. Pag. 21.

<sup>51</sup> Por ejemplo, la naturaleza en su dimensión topográfica, el suelo con sus características propias (composición, fertilidad, relieve, estructura, morfología, recursos naturales integrados, etc.), la flora, la fauna, las características climáticas e hidrológicas particulares.

inscrita en el campo del poder por las relaciones que pone en juego; y en cuanto tal se caracterizaría por su “valor de cambio” y podría representarse metafóricamente como “la prisión que nos hemos fabricado para nosotros mismos”. En resumen, serían tres los ingredientes primordiales de todo territorio: la apropiación de un espacio, el poder y la frontera.<sup>52</sup>

### La doble posición del territorio: nacional e internacional.

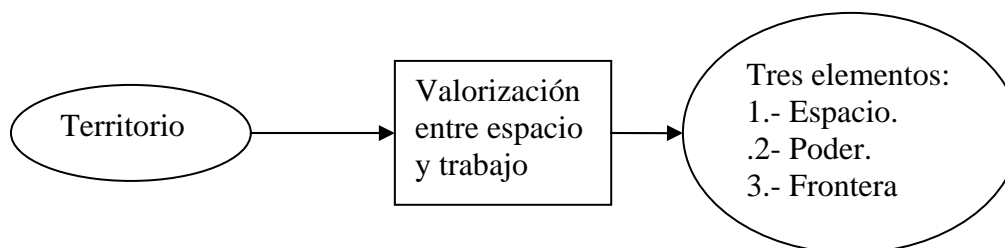


Figura 43. **Nota:** Este es el tercer elemento, que junto con la Ciudad y el Transporte forman los elementos claves de estudio que dan paso a la regionalización, una vez establecida su saturación. (ver figura 1).

La representación moderna del territorio, así definido, se vale de la sintaxis euclidiana, cuyos elementos esenciales son el plano o superficie, las líneas o rectas y los puntos o momentos del plano (Raffestin, 1980: 131 y ss.). Cualquier diseño del poder con respecto a un espacio determinado tendrá que acomodarse necesariamente a esta sintaxis, sea que se trate de la delimitación de un territorio, del control de ciertos puntos (poblaciones, ciudades, islas...) o del trazado de vías de comunicación.

En correspondencia con esta sintaxis, las prácticas de producción territorial por parte de los poderes pueden reducirse a tres tipos de operaciones: delimitar las superficies creando “mallas”, implantando “nudos” y trazando “redes”.

Qué significan estos conceptos: Las mallas implican la noción de límite (linearizado o zonal), resultan de la división y subdivisión del espacio en diferentes escalas o niveles (v. gr., delimitación de espacios municipales, regionales, provinciales, etc.) y tienen un doble propósito: el funcionamiento óptimo del conjunto de las actividades sociales dentro de una determinada población, y el control de la misma. Las mallas pueden transformarse por subdivisiones o reagrupamientos.

Los nudos son centros de poder o de poblamiento jerárquicamente relacionados entre sí (aldeas o pueblos, ciudades, capitales, metrópolis...), que simbolizan la posición relativa de los actores sociales dentro de un territorio, ya que todo actor se ve y se representa a sí mismo a partir de un “centro”.

Una red es un entramado de líneas que ligan entre sí por lo menos tres puntos o “nudos”. Se deriva de la necesidad que tienen los actores sociales de relacionarse entre sí, de influenciarse recíprocamente, de controlarse, de aproximarse o alejarse el uno con respecto al otro. Por eso las redes –viales, ferroviarias, bancarias de rutas aéreas, de comunicación electrónica, de ejes viales-, se conciben primariamente como medios de comunicación, aunque también pueden expresar límites y fronteras que impiden comunicación (v. gr.,

<sup>52</sup> Algunos autores han estudiado la génesis histórica del largo proceso de apropiación del espacio, siguiendo el lento movimiento del hombre de la comunidad tradicional a la ciudad-estado, y de ésta a los modernos estados-naciones (Fremont, 1976; Fossaert, 1983: 93).

ejes viales de una ciudad o carreteras que perturban el tráfico en las pequeñas poblaciones).

El sistema de mallas, nudos y redes jerárquicamente organizados –que constituye 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 o varios órdenes jerarquizados de poder y jurisdicción; y, en fin, garantizar la integración y cohesión de los territorios. Así estructurados, los territorios constituyen en última instancia el envoltorio material de las relaciones de poder, y pueden ser muy diferentes de una sociedad a otra.

Se ha dicho que el territorio resulta de la apropiación y valoración de un espacio determinado. Esta apropiación-valoración puede ser de carácter instrumental-funcional o simbólico-expresivo. En el primer caso se enfatiza la relación utilitaria con el espacio (por ejemplo, en términos de explotación económica o de ventajas geopolíticas); mientras que en el segundo se destaca el papel del territorio como espacio de sedimentación simbólico-cultural, como objeto de inversiones estético-afectivas o como soporte de identidades individuales y colectivas.

Dicho de otro modo, como organización del espacio se puede decir que el territorio responde en primera instancia a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad, y bajo este aspecto su producción está sustentada por las relaciones sociales que lo atraviesan. Pero su función no se reduce a esta dimensión instrumental; el territorio es también objeto de operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la que los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo. Por eso el territorio puede ser considerado como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como área geopolíticamente estratégica, como circunscripción político-administrativa, etc., pero también como paisaje, como belleza natural, como entorno ecológico privilegiado, como objeto de apego afectivo, como tierra natal, como lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva y, en fin, como “geosímbolo”.

En el caso de la Ciudad de México se debe establecer la definición del territorio. Éste se pluraliza según escalas y niveles históricamente constituidos y sedimentados, que van desde lo local hasta lo supranacional, pasando por escalas intermedias como las del municipio o comuna, la región, la provincia y la nación. Estas diferentes escalas territoriales no deben considerarse como un *continuum*, sino como niveles imbricados o empalmados entre sí. Así, lo local está subsumido bajo lo municipal y éste, a su vez, bajo lo regional, y así sucesivamente.

Esto ha dado lugar a la teoría de los “territorios apilados”, originalmente introducida por Yves Lacoste. Para aplicarla basta con “clasificar por orden de magnitud los múltiples conjuntos de todos los tamaños que deben tenerse en cuenta y representar estos diferentes órdenes (de lo local a lo planetario) como una serie de planos superpuestos” (Lacoste, 1993). Esta misma idea ha generado la metáfora de los nichos territoriales del hombre, constituidos por capas supuestas pertenecientes a diferentes escalas. Así, por ejemplo, si mi residencia está situada en una aldea o en un barrio ciudadano, también pertenece a una determinada área municipal, a una determinada región, a un determinado

Estado-nación, a un área cultural supranacional, etc. Hoerner (1996:11) propone un ejemplo clarificador:

“Tomemos el caso concreto de un automovilista. Mientras que su residencia principal lo vincula más bien a un sistema local, trátase de una aldea o de un barrio urbano, su vehículo lo integra en mayor medida a su departamento de origen (matriculado patente) dentro de cuya área se desplaza. Luego, cuando compra gasolina, ignora frecuentemente que su carburante se inscribe en una red de distribución regional (almacenamiento, empresa) y nacional (empresa, impuestos sobre hidrocarburos), que a su vez depende de fuentes de suministro lejanas (el Golfo árabe-pérsico, por ejemplo), y más aún, de orientaciones económicas mundiales (precio del mercado a futuro en Nueva York) y de estrategias geopolíticas igualmente planetarias (intereses en juego en la guerra del Golfo, etc.). Ahora bien, a cada uno de los niveles considerados corresponden territorios más o menos bien delimitados: los límites del municipio, el departamento, la región, el Estado, la Unión Europea, los territorios petroleros del Medio Oriente y los de la mundialización de la economía (Hoerner, 1996:11).

Así planteadas las cosas, la Ciudad de México tiene que ser vista como un territorio que se transforma y evoluciona incesantemente en razón de la mundialización geopolítica y geoeconómica. Pero esto no significa su extinción. Al contrario: es el centro económico y político, que seguirá funcionando como espacio estratégico. Es la ciudad central sobre la cual gira la vida económica de la corona regional compuesta por otras entidades federativas como: Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

### Una nueva visión para la Ciudad de México.

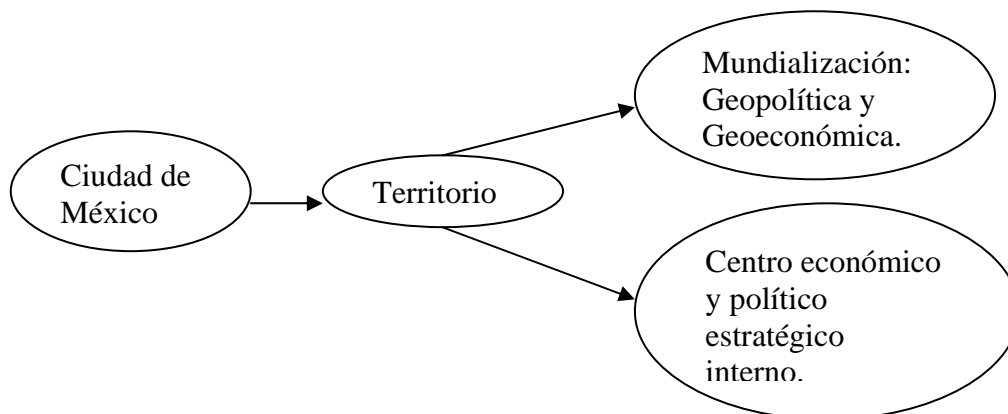


Figura 44.

La idea sería descentralizar industrias en la medida que se fuera generando la infraestructura necesaria: vivienda, servicios públicos, etc. El proceso de planeación sería a largo plazo: existen países que llevan más de un siglo en el proceso de generación de coronas regionales para apuntalar sus ciudades. París es un ejemplo de ello. En México apenas estamos empezando los estudios de viabilidad, pero en términos de gobierno aún no se contempla.

Al respecto, basta recordar lo que pasó con los proyectos de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México y la propuesta del llamado a las reuniones de gobernadores para tratar asuntos relacionados con el federalismo fiscal, que tuvieron efecto en el mes de julio del 2002.



Con respecto a la construcción del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, la estrategia para la aplicación de la política pública, el enfoque presenta una serie de deficiencias. El primer problema es la ausencia de un enfoque intergubernamental, debido a que nunca estuvieron reunidos los actores principales para resolver un problema que afecta a la región. Era necesario que estuvieran reunidos los gobernadores de mínimo seis entidades federativas (Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Morelos y Puebla) junto con el gobierno federal para consensuar la opción más viable.

En términos de una política pública enfocada a un problema de desarrollo urbano, los gobernadores antes de comprometerse a aceptar una propuesta en cualquier sentido con respecto al nuevo aeropuerto, se supone que debieron de haber consultado con los municipios y con la sociedad en su conjunto. De esta forma se habría creado un pacto de corte político-administrativo en beneficio no de un solo estado de la corona regional, sino a favor de toda la corona regional. Esta es una técnica de RIG's que en México, como lo observamos, aún no se contempla en las acciones de gobierno (Ver Figura 9).

Este es un principio del federalismo descentralizador, en donde las tres esferas de gobierno (federación, entidades y municipios) participan en las decisiones gubernamentales. De esta forma se habrían evitado muchos problemas que derivaron en enconos políticos (Ver figura 12).

Este planteamiento, todavía no se observa en la forma de hacer administración pública en este país, lo que indica que en el proceso de transición en que se encuentra el actual gobierno, éste deberá dejar en claro y decidir cuanto antes cuál es la forma de gobierno que quiere implantar.

No tiene que ver, al menos en este caso, con las reformas del Estado, sino con qué tipo de federalismo pretende utilizar para llevar a cabo sus acciones de gobierno: si un federalismo centralizador o un federalismo descentralizador. Este último es una propuesta de la nueva administración pública, que se enfoca en la utilización de tecnologías administrativas encaminadas a resolver problemas específicos de gobierno que tienen que ver con toma de decisiones gubernamentales, en donde se consideran las posturas de los tres niveles de gobierno enfocados a una política pública, buscando pluralidad decisoria y no unilateralidad.

El asunto descansa, entonces, no en un problema de corte político, sino en un problema de aplicación del federalismo desde el punto de vista de la administración pública. El uso de un tipo u otro de tecnología no tiene que ver con un asunto de uso de poder, sino con una herramienta de la administración pública. Esto se practica en muchos países europeos y anglosajones. El caso más cercano a nosotros, es de los Estados Unidos, en el que un presidente puede adoptar un federalismo centralizado o descentralizado dependiendo la situación en que se encuentra el país y qué tan rápido pretende que sus políticas gubernamentales lleguen a la sociedad.

Por las características políticas, económicas y sociales en que se encuentra México, permeadas por un gobierno que asume el poder después de derrocar a otro cuyo partido se había mantenido por más de 70 años en el poder, pareciera que lo más indicado sería un federalismo descentralizador.

En el discurso, el gobierno de Vicente Fox se ubicó efectivamente en un federalismo descentralizador, pero en la práctica no aplicó las herramientas correctas, al menos en este caso. El federalismo descentralizador requiere consensos, coordinación, acuerdos y pactos en las tres esferas de gobierno para no errar en la aplicación de los proyectos que tendrán impacto general.

También hay temas de impacto federal en donde ha resultado evidente la necesidad de contemplar no sólo el tipo de federalismo a aplicar, sino además la planeación y las RIG's, como una parte herramental que ayude al desarrollo de proyectos tan importantes como lo es la construcción del nuevo aeropuerto y la reunión de gobernadores, eventos que se generaron en los primeros meses del 2002.

En el segundo caso, la reunión de gobernadores, este tipo de reuniones no sólo es necesaria, desde el punto de vista del federalismo descentralizador, sino que es determinante para apuntalar las RIG's de un país. Si estas reuniones no tienen una connotación únicamente de lucha por el poder, y se encaminan hacia un mejor servicio para la sociedad y desarrollo de las entidades federativas, entonces deben ser bienvenidas puesto que esto sí es una presión para el gobierno federal, además de ser una forma de corresponsabilidad intergubernamental a la hora de aplicar una política pública.

Estos dos casos, nos dan una muestra de lo retrasada que se encuentra la administración pública mexicana en el desarrollo y uso de las herramientas modernas que ayuden al desarrollo nacional. Pero el objeto de esta investigación es ir dando una opción más a la solución de los gobiernos con problemas de crecimiento urbano desproporcionado, como es el caso de la Ciudad de México, contemplada como una megaciudad.

Esta ciudad también tiene un ejemplo real, que nos muestra la falta de aplicación de políticas en términos de RIG's. Tal es el caso de la propuesta de construcción de los segundos pisos en el Periférico y el Viaducto (febrero del 2002). Como ya hemos visto, el problema de prestación de servicios públicos presenta síntomas de agotamiento, lo que implica que las soluciones deben ser vistas y analizadas desde una óptica regional, más allá de una óptica de entidad federativa. En el problema del transporte en la Ciudad de México, es claro que por más segundos pisos que pretenda construir el gobierno de la ciudad, sólo serán soluciones de corto plazo, porque el crecimiento y demanda no es vertical sino horizontal, esto es, hacia otras entidades que la rodean, es por eso que las soluciones que aquí se plantean, son paliativos, que tienen que ver con un cambio de cultura en la forma de hacer administración pública en México.

Como ya se demostró en el transcurso de este apartado, una de las posibilidades de alcanzar un desarrollo competitivo internacionalmente, es a través de contemplar la Ciudad de México como lo que es, una megaciudad, que para mediados del siglo XXI ya se encontrará unida a las otras entidades federativas que se ubican a su alrededor. Es por ello que resulta importante iniciar un proceso de adaptación a los nuevos retos urbanos que le depara su crecimiento, a fin de que sea planeado. Uno de los servicios que resultaría relevante que se empezará a desarrollar en el contexto de corona regional, es el transporte público masivo.

Pero antes de plantear el modelo ya comentado anteriormente, es necesario que se consoliden algunos elementos que ya aparecen bosquejados en este apartado, como es el caso de la evolución jurídica del transporte público así como el tipo de relaciones de coordinación que en la parte formal se han dado. (Ver anexo I, evolución jurídica del transporte en el Distrito Federal).

Una vez definido como se fue estructurando la relación con los prestadores de servicio del transporte público concesionado, el cual a pesar de que se dio en términos de una planeación de corto plazo, las relaciones de coordinación entidad-municipio y entidad-entidad se ha visto muy limitada, tal y como se podrá observar en el siguiente capítulo.

### **Referencias bibliográficas.**

Madrid H. de la, Miguel. (1982) "Discurso pronunciado en San Juan del Río, el 30 de mayo de 1982. Cuadernos de Consulta Popular. 1982-1988". Federalismo. Revista del IEPES. México, 1982.

México a través de los informes presidenciales. Tomo 16, Volumen III, La Ciudad de México. México. Secretaría de la Presidencia, 1976. p. 32..

Moreno, Ma. Eugenia. (1985), "Programa de descentralización y desconcentración del Departamento del Distrito Federal", en Revista de Administración Pública No. 61/62.

Milán Henio. (2000) "Exportaciones y servicios financieros en la globalización". La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Edit. COLMEX, pág. 196 y subs.

México a través de los informes presidenciales. Tomo 16, Volumen III, La Ciudad de México. México. Secretaría de la Presidencia, 1976. p. 32.

### Capítulo III.

#### Comportamiento intergubernamental de la Ciudad de México.

- 3.1.- Características de la megaciudad
- 3.2.- ¿Cuáles han sido los esfuerzos por reordenar la Zona Metropolitana de la Ciudad de México?
- 3.3.- Las relaciones urbanas intergubernamentales en la corona regional de la Ciudad de México.
- 3.4.- Relaciones de coordinación entre las entidades federativas en materia de transporte.

Las relaciones intergubernamentales hasta antes del año 2000, como se explicó en el capítulo anterior, se dieron solamente en el papel, es decir, aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>53</sup>, como una respuesta a las demandas ciudadanas que ya están viviendo el problema de sobre población en las zonas centrales para encontrar vivienda y otros servicios, situación que los estaba obligando a poblar la periferia de la Ciudad de México.

La centralización de la administración pública federal, no facilitaba el esfuerzo que deberían hacer los gobiernos para resolver problemas afines, el gobierno central mantenía una relación bilateral entre cada uno de los gobernadores, pero no tomaba decisiones en donde participaran diversos gobiernos y diferentes esferas gubernamentales, esa es una de las causas de que no se generara una cultura de toma de decisiones para beneficio de la ciudadanía tanto de la zona metropolitana como de su zona centro, asimismo, de esa manera quedaron soslayados los sistemas de coordinación intergubernamental y sistemas de ciudades.

En lugar de pensar en proyectos de futuro, se consolidaron las instituciones que coordinan los servicios públicos, tal es el caso de la rápida evolución de la Secretaría de Transporte y Vialidad, la cual trata únicamente los asuntos de la ciudad dentro de su espacio jurídico determinado, y coordinándose con otros gobiernos estatales y municipales de manera coyuntural, sólo para aquellos casos en donde los asuntos los rebasaba como la seguridad pública, medio ambiente y transporte.

Estas mismas relaciones de coordinación se llegaron a dar, tal y como lo señalaremos en el transcurso de este capítulo, de manera informal entre servidores públicos por ejemplo de Iztapalapa y Nezahualcoyotl, para resolver problemas de agua por parte de ciudadanos que habían invadido la zona limítrofe, los cuales se atendía en tandeos, en este caso en donde se responsabilizaban a surtir el líquido determinados días el municipio y otros, la delegación política, sin embargo, estas relaciones se pierden una vez que el o los funcionarios públicos dejan de prestar el servicio.

La informalidad y la falta de cuidado para documentar este tipo de coordinación intergubernamental, que en muchos casos es sólo de palabra, hacen que no existan evidencias para explicar las ventajas de mantener esta comunicación y acción entre gobiernos y de esa manera iniciar el soporte jurídico que

---

<sup>53</sup> Planes Nacionales de Desarrollo, 1988, 1994 y 2000.

conduciría a legalizar acciones sólidas entre gobiernos, consolidando así la descentralización y alejando el fantasma de la lucha por sobresalir políticamente dejando de lado los intereses ciudadanos por encima de los personales o de grupo e inclusive de partido.

La infraestructura generada en la Ciudad de México, se estableció a través de programas parciales y no bajo un plan urbano de mediano plazo, pensando en el horizonte de la administración pública, en donde se difiere con respecto a la perspectiva que tienen los urbanistas e ingenieros con respecto a la idea de plan, mientras que para éstos últimos es de uno, tres y seis años, para la administración pública el mediano y largo plazo es de diez a veinte años y de veinte a cincuenta respectivamente, si se considerará bajo el esquema de gobierno, entonces si se fortalecerían los programas incluyentes con respecto a la zona metropolitana, es por eso que se presentan una serie de características que nos sirven como indicadores para aseverar esto.

Los avances llevados a cabo por los gobiernos del Estado de México y de la Ciudad de México, en materia de desarrollo metropolitano durante la segunda mitad del siglo veinte, se reportan como sumamente magros, debido a que no existe una cultura de cooperación y por la preeminencia de las decisiones de la Ciudad de México por encima de las necesidades planteadas por la entidad que se encuentra al lado y que es la que absorbe las demandas de su zona metropolitana, por eso se hace énfasis en los esfuerzos de cooperación y coordinación que hace esa entidad, generando incluso organizaciones públicas (como la Secretaría de Desarrollo Metropolitano creada en abril de 2001) encaminadas a buscar soluciones a sus problemas metropolitanos.

Se resaltan solamente las materias en las que se han generado relaciones de coordinación, como es el caso de medio ambiente, seguridad pública, transporte, agua y vivienda, nos daremos cuenta que en la única comisión, en la que se logran algunos avances de relación intergubernamental es en la de medio ambiente.

Las razones por las que solamente se fortalece en una materia las relaciones intergubernamentales y precisamente se da en medio ambiente, no es por la cultura de colaboración y coordinación, se debe principalmente a las continuas invasiones de personas ante la necesidad de encontrar vivienda, situación que provoca a los gobiernos locales, la obligación de prestar servicios que financieramente les causan graves sangrías en sus finanzas, además de alentar futuras invasiones con sus consecuentes pérdidas de áreas verdes. Claro, esta no es la única razón, otra y muy importante, es la contaminación y las consecuencias que podrían generar graves problemas de gobernabilidad si se llega a descubrir negligencia en esta materia, por el crecimiento poblacional que transita cotidianamente de una localidad a otra de la zona metropolitana.

En lo que se refiere a la materia del transporte de personas, a pesar de que se han dado algunas relaciones de coordinación principalmente una vez que a finales de los noventa se creó la Secretaría de Transporte y Vialidad en la Ciudad de México, perdieron consistencia por falta de presupuesto y de organismos que hicieran autofinanciables los proyectos ahí generados, la responsabilidad cayó en la secretaría de la ciudad, lo que provocó toma de decisiones unilaterales y poco efectivas para resolver los problemas metropolitanos. Las conclusiones a las que llegaremos en materia de

transporte es que el Estado de México como la Ciudad de México tiene sus propios programas y relaciones independientes con concesionarios del transporte, que operan de manera independiente en sus respectivos territorios.

Para entender la complejidad del problema no solo del transporte, sino también de las otras materias arriba señaladas, se presentan una serie de programas que se generaron a nivel intergubernamental, pero que una vez que se cumplieron o se mostró su inoperancia por falta de voluntad política, éstos quedaron abandonados y posteriormente desaparecieron.

Los programas de gobierno que se presentan del Estado de México y de la Ciudad de México 2000-2006, plantean la necesidad de una estrecha relación de coordinación intergubernamental para resolver problemas de servicios públicos, lo cual nos haría pensar que se iniciarían una serie de infraestructuras en forma de red que ayudarán a resolver las demandas ciudadanas de más de veinte millones de habitantes que se encuentran contemplados en la megaciudad.

La realidad nos ha ubicado en otro contexto, las relaciones de coordinación intergubernamental se enfriaron, dedicándose ambas administraciones a desarrollar infraestructuras hacia dentro de sus territorios, situación que si bien resuelven temporalmente ciertas demandas enfocadas a resolver problemas, focalizados como el caso de los segundos pisos en la Ciudad de México, o de las ampliaciones de carreteras que unen al Estado de México con la Ciudad de México.

A la mitad del camino de ambas administraciones (2003), la perspectiva como se describe en el cuerpo de este capítulo, no son prometedoras en materia de generación de programas de mediano y largo plazo, ambos gobernantes se sienten con posibilidades de ser candidatos a la presidencia por sus respectivos partidos (PRD y PRI), lo que provoca que desde el ángulo del poder se lleven a cabo políticas públicas de tipo coyuntural de corto plazo, hipotecando con ello el futuro crecimiento de la megaciudad.

El gobierno federal esta presentando un proyecto de tren suburbano y otro interestatal, pero se puede enfrentar a graves problemas si no se encuentran negociados y acordados con las entidades y municipios involucrados, las decisiones hasta el 2003 han sido verticales, es decir, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la que esta proyectando e implantando hasta ahora estos programas, pero ya se presentan ciertas inconformidades porque el Estado de México y la Ciudad de México aún no le ven un beneficio directo a sus proyectos de corto plazo.

### 3.1 Características de la Megaciudad.

El contexto en el que se ubica a la Ciudad de México, le lleva a replantearse hacia dónde se dirige frente al reto de la mundialización geopolítica y geo-económica (ver figura 44). Aunado a esto, habría que apuntar la evolución que ha venido teniendo respecto a su infraestructura urbana, su saturación poblacional, de transporte, basura, entre otros servicios. El presente capítulo nos remite a los esfuerzos, ya no nacionales, sino específicamente de esta ciudad, para reafirmar el proceso de saturación que está teniendo en cuanto a

la imposibilidad de resolver las demandas que plantean los habitantes de ésta y aquella población flotante que diariamente hace uso de la estructura urbana.

Con la finalidad de determinar las características de la ciudad, es importante decir que la base física de una ciudad es el tejido urbano formado por todo tipo de construcciones, infraestructura y equipamiento que se extiende, desde su centro, en todas direcciones en forma “más o menos” continua, lo cual se conoce como “área urbana”. En una ciudad pequeña este concepto es relativamente fácil de constatar en la realidad, pero el elemento de más o menos continuidad es ambiguo y le imprime cierta arbitrariedad a su delimitación empírica. Por ejemplo, en 1906 la mancha urbana de la Ciudad de México estaba delimitada con claridad como lo muestra el plano de H. Wellge (véase mapa 2.5.1 en Dolores Morales, María. Op cit.: 116), pero el Castillo de Chapultepec y algunas grandes construcciones hacia el sur no se unían en forma continua con la traza general, por lo que se introduce el elemento más o menos.

En forma más compleja, pero mostrando casi el mismo problema del concepto de continuidad de la traza urbana, se encuentra la parte norte del área urbana casi un siglo después. Por ejemplo, la falta de continuidad entre el tejido urbano de Nextlalpan con el de Zumpango y el de éste con Tizayuca, se justifica por el más o menos. En ambos casos, se puede aceptar que tanto el Castillo de Chapultepec en 1906, como la parte urbana de Nextlalpan, Zumpango y Tizayuca en 1995, forman una porción del área urbana de la Ciudad de México en el año correspondiente, porque más o menos se encuentran vinculados de manera funcional con el resto de la traza.

La decisión implica cierta arbitrariedad, pero el concepto de tejido urbano es claro y por lo tanto se puede seguir ese criterio para definirlo empíricamente y, de esa forma, continuar con los propósitos que se persiguen en este ejercicio.

Cuando el área urbana de la ciudad se extiende desde el municipio donde se funda hacia uno o varios municipios limítrofes, se considera que adquiere un carácter metropolitano, aunque su núcleo pueda ser pequeño –pero no menor de una cantidad determinada-, que en México se establece en 100 mil habitantes (véase Unikel, Ruiz Garza, 1976: 125). Se tendrá un área urbana metropolitana o, por simplicidad, área metropolitana, si los municipios que envuelven o tienen límites políticos con los de dicha área presentan ciertas características de tipo urbano, determinadas estadísticamente. Se les pueden agregar a los primeros dando lugar al concepto de “zona metropolitana”, constituida, en términos demográficos, por la suma de la población de los municipios del área urbana con los aledaños identificados como metropolitanos. Como suelen tener pocos habitantes no se presentan grandes diferencias entre la población del área y de la zona metropolitana, aunque las superficies territoriales sean muy diferentes.

Estos elementos nos ayudan a ubicar geográficamente a la Ciudad de México, puesto que hasta el año 2002 se cuenta con cuarenta municipios metropolitanos, todos del Estado de México y uno de Hidalgo, sin embargo, de acuerdo a las proyecciones de crecimiento demográfico, vemos que para el 2020 ya contaremos con una megalópolis, cuando se junten o traslapen dos o más zonas metropolitanas, mismas que conformarán una megalópolis, tal como se le ha denominado a la concentración de la costa este de Estados Unidos



con el centro en Nueva York. Esta megalópolis, para algunos autores se presenta desde 1980 en la Ciudad de México (véase Garza, Gustavo. op. cit.: 239) al traslaparse con la zona metropolitana de Toluca.

Otro elemento que se tiene que señalar, es el concepto de región urbana o subsistema de ciudades, formado por una superficie de gran extensión donde se localizan un conjunto de ciudades altamente articuladas entre sí.

Hay una constante en los analistas urbanos con respecto a la falta de coordinación entre las autoridades gubernamentales que comparten la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (actualmente Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo). La forma de cómo se ha venido conformando el crecimiento urbano en dicha zona lo ratifica. Al respecto, se tiene que hasta el año 2000, como ya se había señalado en el capítulo anterior, la ZMCM contaba con 17.9 millones de personas y estaba formada por 16 delegaciones, 40 municipios mexiquenses y uno del estado de Hidalgo.

La traza urbana presenta una continuidad desde las delegaciones centrales del Distrito Federal hasta los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec; Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán Izcalli, sólo interrumpida por la sierra de Guadalupe. En el resto de municipios del oriente y los que se encuentran más al norte se observan discontinuidades, debidas a la existencia del lago de Texcoco, otras sierras y lomeríos, tierras ejidales como el distrito de riego 88 al sur de Tecámac que, en combinación con la planeación inadecuada de localidades que se van incorporando al extenderse la traza, constituyen una especie de archipiélago conformado por pequeños islotes urbanos, los cuales presentan grandes desigualdades en términos de su nivel de integración al área urbana y en su dotación de infraestructura, equipamiento y servicios.

### Coordinación metropolitana incipiente.

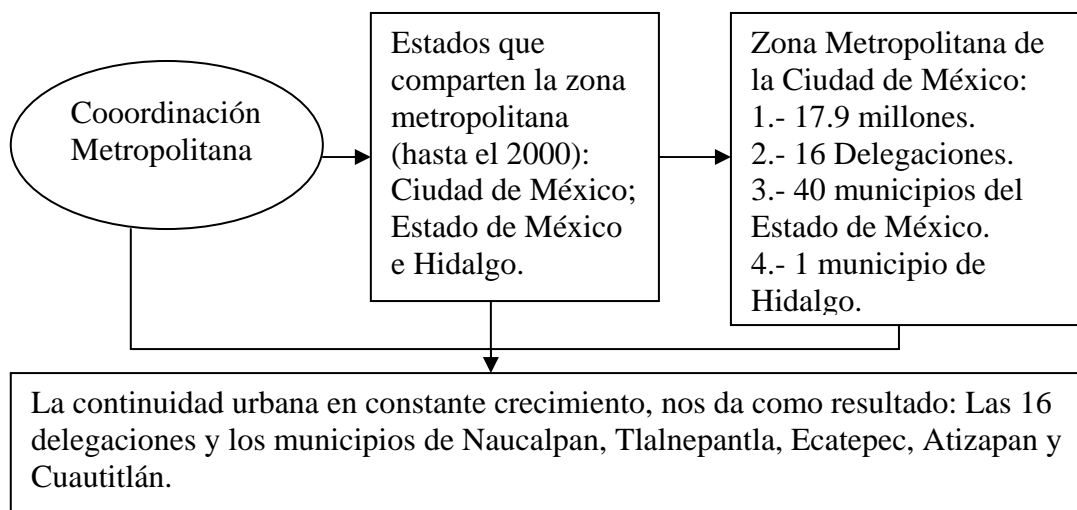


Figura 45.

De esta manera se tiene un área metropolitana urbanísticamente muy desigual o, si se prefiere, muchas ciudades diferentes que se consideran parte de una sola. En el plano político administrativo, este fenómeno resulta aún más contrastante, porque las divisiones políticas existentes no cuentan con una definición de estas zonas que se han ido pegando el tejido urbano, aunque la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es la ciudad real, según el capítulo

2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: “La Ciudad de México es sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”. Políticamente hablando, sólo la parte de la ciudad real (la ZMCM) que se encuentra en el Distrito Federal es la Ciudad de México, y el resto no tiene un nombre político oficial, denominándose “municipios mexiquenses conurbados”, o para fines de planeación del gobierno del Estado de México, “Valle Cuautitlán – Texcoco”, el cual geográficamente es inexistente.

La falta de definición única del área urbana de la Ciudad de México, así como de un sustento jurídico que impulse programas de desarrollo regional, dificulta comparar de manera adecuada las diversas investigaciones que la utilizan como unidad de análisis. En este sentido, no puede decirse que en la búsqueda de definiciones sea buena una u otra, eso dependerá de qué es lo que se pretende, sin embargo, para fines de la administración pública es importante desarrollar cierta delimitación para el área urbana, estructura urbana, territorio y región, tal y como se ha venido manejando en el capítulo anterior.

### 3.2 Cuáles han sido los esfuerzos por reordenar la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Las políticas gubernamentales en la Ciudad de México, a mediados del siglo XX, planteaban un proceso administrativo poco estructurado en cuanto a la posibilidad de generar una ciudad que se perfilaba como la más importante del país y que por lo mismo requería de planes estratégicos encaminados a enfrentar los retos que se presentarían. Esto se verifica cuando observamos que en ese tiempo la ciudad había sido la única urbe clasificada como grande, con 2.9 millones de personas que representaban el 39.8% de la población urbana y 11.1% de la población total en los años 50's. El “índice de primacía” de dos ciudades fue de 7.2, el más alto registrado en toda la historia (Garza, 1998: 35). A mediados del siglo XX, por ende, el desarrollo urbano nacional era muy incipiente y se caracterizaba por una gran hegemonía de la Ciudad de México, que concentraba casi 40% de la población urbana nacional y más que septuplicaba a la segunda ciudad de la República, imprimiendo al sistema de 84 ciudades un perfil de muy elevada preeminencia.

Los años 50's era un parteaguas importante para configurar una ciudad que, con las características de crecimiento poblacional ya mencionadas, hacía pensar en la necesidad de establecer políticas urbanas encaminadas a planear sus necesidades y la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación con lo que ya en los años 60's se empezaba a constituir como zona metropolitana. En tal sentido, era palpable la falta de planes urbanos que se encaminaran a la resolución de las demandas planteadas por la ciudadanía, como era vivienda, agua, luz, transporte, entre otras.

La explicación del porqué no se establecían este tipo de planes urbanos, era porque las decisiones de la ciudad en términos de desarrollo eran tomados de manera centralizada: el presidente de la república establecía planes sexenales donde se reflejaban las políticas públicas de todo el país, por lo que los estados contaban de esa manera con mayor o menor presupuesto, de acuerdo a sus relaciones con el presidente. En el caso del Distrito Federal, el jefe del Departamento del Distrito Federal era un colaborador del jefe del Ejecutivo,

(hasta 1997, fecha en que se elige de manera directa al jefe de gobierno del D. F.), y respondía más que a los intereses futuros del Distrito Federal, a los intereses del proyecto político que representaba el presidente en turno, los cuales tenían que ver con un carácter de implicación política nacional. El asunto se complica aún más cuando el fenómeno del crecimiento urbano se da en todo el país.

Esta situación se confirma cuando analizamos cuál ha sido la evolución de la planeación en la Ciudad de México. Se puede decir que es a partir de la segunda década del siglo XX cuando se empezó a vislumbrar la necesidad de hacer una planeación formal de la capital mexicana pues, aunque en aquel entonces la extensión del tejido urbano era reducida, se hacían evidentes diversos problemas como el transporte, la dotación de agua y el control hidráulico.

Antes de continuar, es importante decir que la planeación la podemos definir como el intento de controlar situaciones futuras mediante acciones ex profeso realizadas con antelación.

En materia de planeación, al inicio de los años 50's durante el prolongado crecimiento económico del modelo proteccionista de sustitución de importaciones aplicado en México, pareció más importante limitar el control estatal a las grandes infraestructuras e introducir cierta "regulación" indicativa en el crecimiento capitalino. Así, las propuestas elaboradas en ese momento para la Ciudad de México, como las realizadas por el arquitecto Carlos Contreras, fueron relegadas y se dio paso a un urbanismo basado en regulaciones más generales y apoyado por el desarrollo de las grandes infraestructuras hidráulicas y de vías de comunicación, cuyas huellas son aún decisivas en la actual traza del centro de la ciudad (López Rangel, 1993). Fue entonces un esquema de infraestructura vial y de grandes obras hidráulicas concebido por ingenieros, el que orientó por décadas la organización de la ciudad.

La visión metropolitana no tiene ninguna perspectiva en la administración pública de las dos décadas comprendidas entre 1950 y 1970. En esos años se puso en práctica una planeación implícita, tratando de resolver problemas de muy corto plazo, como las medidas de impulso al transporte privado y la promoción al desarrollo industrial, ejercidas durante la regencia de Ernesto P. Uruchurtu (Garza 1992; 22-25).

Con la finalización del gobierno de Uruchurtu (de 1954 a 1967) comienza una época que se podría denominar de planeación normativa explícita, caracterizada por la profusión de planes a escalas muy diversas. La transición hacia una nueva fase de planeación fue posible por una recomposición de los grupos de poder en el seno del Distrito Federal (Hiernaux, 1989): en esta etapa se creó la Dirección General de Planificación en 1975, independiente de la Dirección de Obras Públicas, y se decretó la Ley de Planificación de 1976.

Con esto aumentó la presencia de arquitectos y urbanistas, con lo cual la planeación se orientó al dominio de los planes en detrimento del contenido temático, conceptual y metodológico del programa. Dicha transición entre grupos de poder y concepciones de planeación dentro del Distrito Federal fue paralela a la ocurrida en el ámbito federal, al crearse una dirección general especializada en la Secretaría de la Presidencia y, en 1996, la Secretaría de

Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que institucionalizó en los tres niveles de gobierno las orientaciones plasmadas en la primera Ley de Asentamientos Humanos de 1975.

El atraso se dio de tal manera que fue hasta el año de 1976 cuando se crea el primer Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. A pesar de su nombre, en esencia señalaba la necesidad de “regular” la ciudad, como se concebía en las décadas anteriores. Una segunda versión de este documento conservó el mismo título; fue decretado en 1979 y publicado en 1980. Pretendía lograr un ordenamiento territorial más eficaz de la entidad, y para ello se acompañó de 16 planes parciales de las delegaciones como marco referencial para las decisiones de autorización de uso del suelo, que empezaron a darse en forma más regular.

No existió un esfuerzo paralelo en el Estado de México, a pesar de que durante el gobierno de Carlos Hank González (1969 -1975) se llegó a crear una instancia de planeación. En los gobiernos posteriores dicha función se redujo a elaborar únicamente los planes municipales para todo el estado y, en particular, para los municipios conurbados a ZMCM; dichos documentos siguieron cabalmente al modelo de capitulado propuesto por la SAHOP. El gobierno del Estado de México se encontraba, y aún lo está, en franca desventaja técnica y financiera respecto al Distrito Federal, la cual se acentúa por absorber los municipios conurbados buena parte de la población de los estratos bajos, lo que conformaba una “ciudad fragmentada”, esto es, con los grupos más desfavorecidos en dichos municipios y las clases medias y altas en el Distrito Federal. La división política de ambas entidades ha impedido diseñar planes operativos que presenten una visión integral de la metrópoli. El Distrito Federal, a su vez, trabajó en una revisión del Programa General publicado en 1980, presentando en 1982 un tercer documento denominado Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Uno de los primeros avances serios para enfrentar los problemas metropolitanos que ya se estaban dejando sentir en las demandas de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, fue la creación de la Comisión de Conurbación para el Centro del País (CCCP), creada en 1976 por instrucciones presidenciales. El organismo definió un área metropolitana formada por 57 municipios de varios estados de la región centro, la cual constituiría su campo de acción. Sin embargo, la CCCP adquirió un carácter esencialmente político, por lo que los diversos estudios elaborados por el secretario técnico no tuvieron efecto sobre la gestión de las entidades respectivas, ni fueron tomados en cuenta por las autoridades locales correspondientes.

El sexenio donde se dio una importancia relevante a la administración pública gubernamental, realizándose un esfuerzo por su adecuado manejo, fue el de José López Portillo (1976 – 1982). Fue allí donde se reiniciaron los esfuerzos de coordinación entre el Estado de México y el Distrito Federal. Al respecto, se crearon algunas comisiones sobre el agua y el transporte, las cuales no pudieron ni siquiera atenuar los candentes problemas del crecimiento de la ZMCM. Dichas comisiones, no obstante, constituyeron importantes antecedentes para ir perfeccionando paulatinamente la gestión conjunta de los problemas metropolitanos.

La institucionalización de la planeación se da en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982 -1988): se constituye un Sistema Nacional de Planeación Democrática y se promulga una nueva Ley General de Planeación (1983), la cual definía los niveles de planeación federal, estatal y municipal. El avance jurídico de la planeación se topó, paradójicamente, con el inicio del dogma neoliberal que inhibe la acción del Estado para regular la localización de las actividades económicas y de la población, a fin de propiciar un adecuado ordenamiento territorial.

Bajo este incierto panorama se hizo otra actualización del plan general de 1982, que dio lugar al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987–1988, cuarto instrumento de este tipo para la entidad. Desafortunadamente no fue posible realizar las modificaciones legales que implicaba, de tal suerte que los permisos y licencias se siguieron otorgando sobre la base del plan de 1982. Sea como fuere, en el nuevo instrumento se reforzaba la idea de apoyar la consolidación de subcentros urbanos, capaces de impulsar el descongestionamiento del Centro Histórico.

### Avances metropolitanos mínimos.

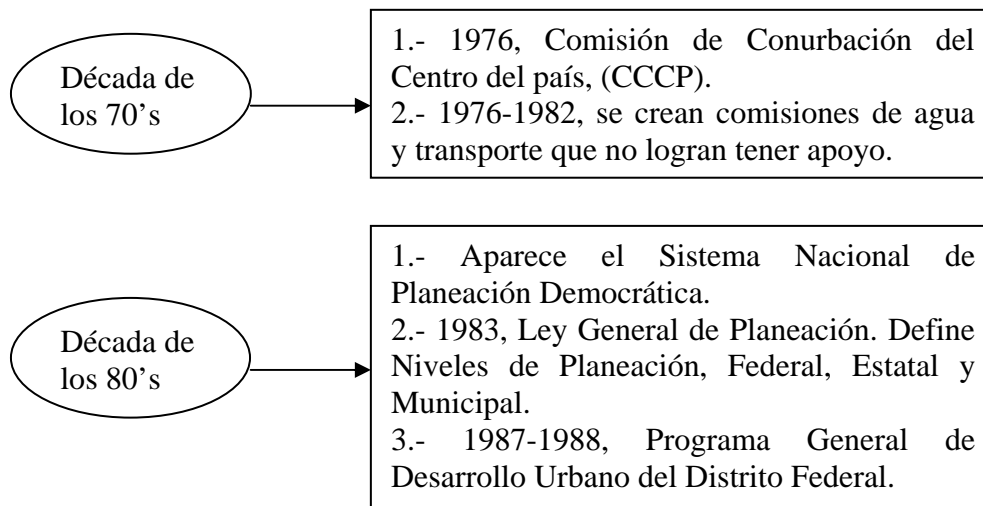


Figura 47.

Antes del de 1987, la regencia de Distrito Federal había propuesto en 1984 un Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE), proyecto innovador que subraya la dimensión ambiental de la gestión de la ciudad e insistía en evitar el crecimiento urbano a costa de las tierras agrícolas o boscosas del sur de la entidad. También se le consideró como un documento de transición entre un modelo de planeación normativo en declinación y una propuesta de tipo estratégico, un tanto prematura e incapaz de imponerse en ese tiempo.

La eliminación del PRUPE, que implicó una década perdida en la lucha contra la contaminación del ecosistema de la urbe, fue grave si se considera que la revisión “de fondo” ya mencionada del plan general de 1982, realizada en el crítico período posterior a los sismos de 1985, resultó decepcionante por no constituir avance alguno en relación con los planes anteriores.

Ante esta perspectiva y en el período de 1988-1997, bajo el contexto del modelo hegemónico neoliberal aplicado en México desde los años ochenta, la

Coordinación General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica del Distrito Federal planteó que “el conjunto de normas, planes y programas, leyes e instrumentos con los cuales contamos para el territorio del Distrito Federal, están rebasados por la realidad” (Gamboa de Buen, 1994: 71).

El rechazo a la planeación normativa –justificaba el gobierno de Manuel Camacho Solís- se debió a sus fracasos en materia ambiental, a la carencia de una participación efectiva de la población en el proceso de planificación y a la existencia de un enorme potencial de inversiones inmobiliaria sin atender. Las acciones en el campo de la planeación fueron entonces, principalmente, la revisión parcial del Programa General de 1987 y de los planes parciales de las delegaciones, para adecuar y agilizar la gestión de las licencias, pero sin cambios fundamentales en los contenidos de los documentos.

En segunda instancia, y también en forma ejecutiva, se crearon las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec), que han sido un intento de microplaneación negociada directamente con la población afectada. El objeto fue llegar a acuerdos precisos sobre usos del suelo, densidades, reservas y estrategia general en el perímetro de cada zona. Dicho modelo se aplicó en 43 Zedec, particularmente en áreas de ingresos medios y altos, con el propósito de fomentar la tranquilidad de vecinos e inversionistas, ante los cambios urbanos que se vislumbraban por la esperada expansión del mercado inmobiliario.

La tercera línea de acción fue la iniciativa de proyectos especiales o “megaproyectos”, con los cuales el gobierno de la ciudad pretendió inducir una fuerte inversión inmobiliaria acorde con los requerimientos supuestos de la reestructuración económica. Algunos proyectos, como el de Xochimilco o el de la Alameda, fueron vivamente criticados por los residentes en esas zonas, además de que por su inviabilidad financiera en esos momentos tuvieron que ser aplazados. En realidad, el proyecto de Santa Fe fue el único que tuvo un desarrollo considerable durante la regencia de Manuel Camacho Solís, porque atrajo inversiones inmobiliarias significativas durante el periodo de recuperación económica del sexenio salinista.

Por su parte el gobierno del Estado de México encargó la elaboración de un plan metropolitano a un equipo de planificadores académicos, formados en buena medida en la extinta SAOP. El plan apareció en 1992 y planteaba la necesidad de establecer una visión a escala metropolitana para la planeación de la Ciudad de México. Sin embargo, existía un claro conflicto de jurisdicción pues el gobierno estatal no tiene injerencia en el Distrito Federal, por lo que el plan no podía tener efectos legales para las otras entidades comprendidas.

Este escollo se redujo parcialmente con la llegada a la regencia del Distrito Federal de Oscar Espinosa, miembro del equipo mexicano que promovió este ensayo de Coordinación Metropolitana, de tal suerte que el mismo equipo consultor elaboró el quinto Programa General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, decretado en 1996. Este programa contiene algunas propuestas interesantes, como la clasificación de los usos del suelo por intenciones estratégicas de uso, no por densidad, pero al no incorporar ningún pronóstico macroeconómico que relacionara la estructura territorial del Distrito Federal con las tendencias económicas, no elabora ni propone propuestas concretas de usos del suelo y de expansión metropolitana dentro del Distrito Federal.

Por lo que se refiere al Estado de México, la planeación oficial reciente se sustentó, en primer lugar, en el plan regional que se constituyó en el marco de referencia de escala metropolitana y, en segundo, en un sistema de planeación normativa de carácter muy tradicional (plan estatal, planes municipales y parciales), que ha mostrado su incapacidad para predecir el crecimiento y determinar los instrumentos para controlarlo o, por lo menos, orientarlo hacia las áreas que se habían considerado como más adecuadas. Una iniciativa importante del gobierno del Estado de México fue la de proponer un plan para el denominado Valle de Cuautitlán-Texcoco, área de la Cuenca de México donde se ubican los municipios mexiquenses conurbados a la ZMCM y, ciertamente, los que tienen un mayor crecimiento tanto demográfico como urbano en el Estado de México.

### Algunos avances y constantes retrocesos en la administración intergubernamental metropolitana de la Ciudad de México.

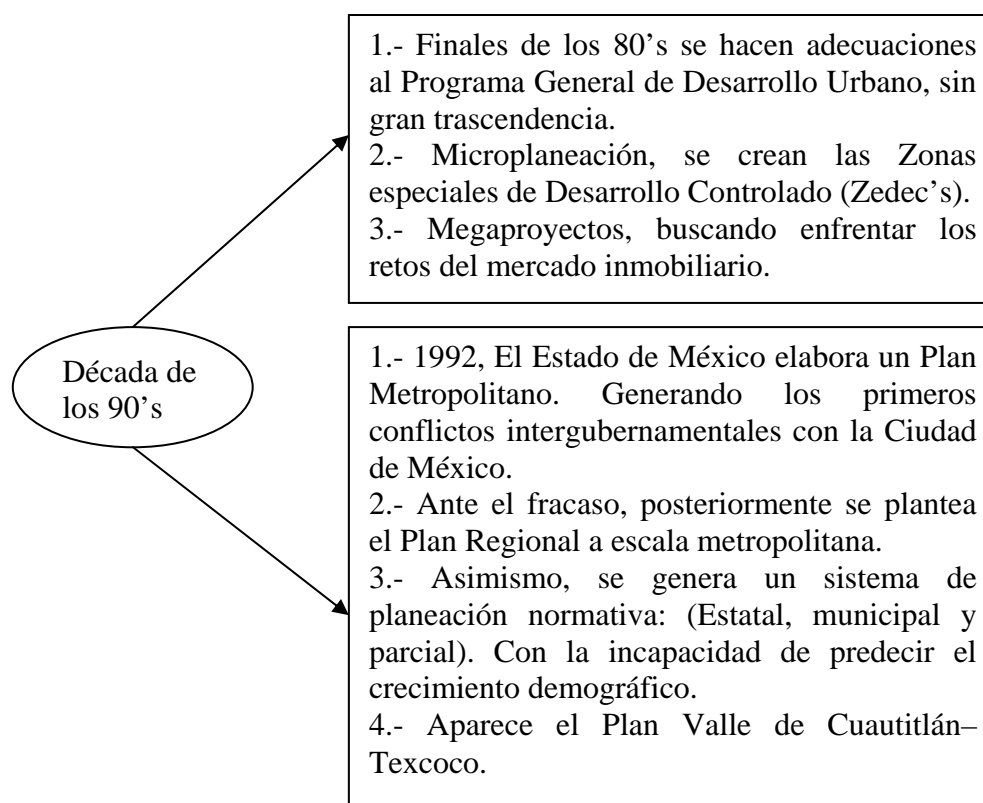


Figura 48.

Desde otro pasaje histórico, observamos una planeación operativa de 1997 a la actualidad. Aunque pareciera prematuro evaluar la vigente planeación del Distrito Federal, conviene señalar algunas de sus características centrales. El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, propuesto inicialmente por el Estado de México, fue avalado por el gobierno del Distrito Federal en 1998, de tal forma que existe ahora un marco de referencia normativo que guía la intervención de ambos gobiernos, estableciendo los lineamientos generales para el desarrollo de la metrópoli en el largo plazo.

La ley General de Asentamientos Humanos otorga fuerza de ley a esta iniciativa conjunta por tratarse de una conurbación, existiendo así un planteamiento legal acordado por consenso para planear el desarrollo de la ZMCM. Ello ofrece elementos de referencia importantes a las cinco comisiones metropolitanas creadas en 1993 por los gobiernos de las dos entidades: de agua y drenaje, de transporte y vialidad, de seguridad pública y procuración de justicia, de Asentamientos humanos y del medio ambiente.

El gobierno del Distrito Federal, por cierto el primero que se considera así, ejercido por Cuauhtémoc Cárdenas, avaló en 1997 el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, como documento central de planificación, manteniendo así la continuidad en las propuestas, pues dicho documento fue elaborado en el gobierno anterior.

La operatividad de la planeación del Distrito Federal no puede ser juzgada por la ejecución del programa general en sí mismo, sino por las acciones de instrumentación más detalladas. En esta dirección se orientó el gobierno 1997–2000, buscando una planeación de corte operativo más eficaz que en el pasado, y especificó en los programas de las delegaciones de 1997 los programas concretos, dejando de lado los megaproyectos planteados anteriormente, de los cuales algunos de ellos ya estaban avanzados, como el Acuaférico. Esta es una muestra más de que se sacrificó el bienestar de la zona metropolitana, para fortalecer la posición de poder político.

En otra escala, no obstante, el gobierno capitalino 2000–2006 ha venido modificando más radicalmente la planeación. El gobierno de la Ciudad de México ha definido ciertas áreas prioritarias mediante alrededor de 25 planes parciales a pequeña escala, entre los que se puede mencionar como ejemplo el del Centro Histórico; ahí se ha podido llegar a definiciones más finas sobre el uso del suelo y estrategias de desarrollo en sus 433 ha., además de una mejor coordinación con las 73 mil personas residentes. Otros planes parciales de este tipo que se han venido poniendo en práctica en estos gobiernos que van de 1997 hasta la actualidad son: el del centro de Coyoacán (125 ha.), Santa María la Ribera (443 ha.), Hipódromo–Condesa (115 ha.), Alameda (95 ha.), Cerro de la Estrella (283 ha.), La Merced (113 ha.), Santa María Nativitas y El Distribuidor Vial San Antonio, entre otros.

Es evidente, en este sentido, que el gobierno del Distrito Federal mantiene una relación más abierta y franca con la iniciativa privada, lo que permite revitalizar el proyecto Alameda, realizar nuevas inversiones multimillonarias en edificios corporativos y en hoteles, por ejemplo, y finalizar ciertos proyectos exitosos anteriores, como el megaproyecto de Santa Fe.

Es importante señalar que actualmente el Programa General y los Programas Delegacionales y parciales se aprueban en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual legitima la toma de decisiones. En este sentido se acerca un poco más a la descentralización política, lo cual podría cristalizarse con la creación de órganos tipo cabildo, todo esto enmarcado en lo que ya existe con la elección del jefe de gobierno que inició en 1997 y en el 2000 con la elección popular de los delegados. Sin embargo, todavía faltan muchas modificaciones enmarcadas en la reforma del Estado y que afectan directamente al Distrito Federal, como es el caso de la autonomía a las delegaciones políticas.



El Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México ha sido parte de la intervención social en la vida de la metrópoli y por ello, merece un comentario aparte. Con este fideicomiso se ha tratado de recuperar, revalorizar y preservar el patrimonio arquitectónico de la ciudad, intentando al mismo tiempo la revitalización demográfica, habitacional y económica de su perímetro, según plantea el Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México, puesto en marcha a mediados de 1999 por dicho fideicomiso.

Sin embargo, un gran retraso ha sido, sin duda, el hecho de que desde 1999, en el seno del Consejo Asesor del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se debatieron los lineamientos a seguir para la revisión del Programa General de Desarrollo Urbano de 1996, planteándose la conveniencia de avanzar en la realización de planes multisectoriales, que incorporen a la organización del espacio urbano las perspectivas y requerimientos de las actividades económicas y las de los diversos grupos sociales que conforman la ciudad.

Una de las características importantes es que en las tres últimas décadas se experimenta un cambio social revolucionario en el país. La población total hace más que duplicarse hasta alcanzar 66.8 millones en 1980, mientras que la urbana se quintuplica elevándose a 37.6 millones, significando un grado de urbanización de 56.2%; esto es, México se transforma en una nación hegemónicamente urbana (Garza, Gustavo y Ruiz Chiapetto Crescencio: 232). Importa destacar que en el conjunto de las ciudades ocurren cambios muy importantes.

En primer lugar a pesar de que las localidades pequeñas crecen de 61 a 153, su participación en la población urbana total se derrumba de 22.3 a 10.4%. En segundo lugar, algo semejante ocurre con las de tamaño intermedio, que aumentan de 22 a 68, pero reducen su participación en la población urbana de 37.9% en 1950 a 31.5 en 1980. Sin embargo, la Ciudad de México disminuye su índice de primacía a 6.1 en 1980 y su participación en la población urbana a 34.6%, pero en contrapartida casi duplica la de la población total al representar el 19.4% en 1980 como se presenta en el cuadro siguiente. Finalmente, las grandes ciudades constituyen un estrato y elevan su número de 1 a 8 entre 1950 y 1980, así como su participación en la población urbana de 39.8 a 58.1%. A principios de la década de los ochenta del siglo XX ocurre, por ende, un cambio gradual de la superconcentración en una gran urbe a unas cuantas metrópolis, pero bajo la aún elevada hegemonía de la capital. La Ciudad de México, adicionalmente, se transforma en el núcleo central de una nascente megalópolis que representa un nuevo ámbito espacial de alta concentración.

**ZMCM: Diversos índices de concentración, 1950-2000.**

|      | Índice de primacía <sup>a</sup> | % de la población urbana nacional | % de la población total nacional |
|------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| 1950 | 7.2                             | 39.8                              | 11.1                             |
| 1960 | 6.2                             | 37.7                              | 15.5                             |
| 1970 | 6.0                             | 38.1                              | 18.8                             |
| 1980 | 6.1                             | 34.6                              | 19.4                             |
| 1990 | 5.0                             | 30.7                              | 18.7                             |
| 1995 | 4.9                             | 28.8                              | 18.5                             |
| 2000 | 4.9                             | 27.1                              | 18.4                             |

**<sup>a</sup> El índice de primacía de dos ciudades resulta de dividir la población de la ZMCM entre la de Guadalajara.**

La situación no cambia en la Ciudad de México. Las políticas gubernamentales se encaminan a resolver problemas coyunturales como el asunto de la contaminación ambiental; el Programa Hoy No Circula se implementa en los años noventas, sin embargo, no hay vestigios de que se buscará una relación de coordinación entre esta ciudad y el gobierno del Estado de México, pese a que los problemas de servicios públicos como transporte, agua, medio ambiente, entre otros, requerían de una postura coordinada o consensuada para resolverlos.

Entre 1980 y 1990 el sistema urbano nacional crece de 229 ciudades a 305, y el grado de urbanización alcanza 61.9%, acentuando el perfil urbano del México de fines del siglo XX. En la década de los ochenta las ciudades pequeñas aumentan de 153 a 206, decreciendo un poco su participación en la población urbana nacional a 10.2%, mientras que las medianas crecen de 68 a 82 y reducen dicho valor a 27.2%. Como corolario, de nuevo el estrato de las grandes ciudades eleva considerablemente su importancia al alcanzar 62.6% de la población urbana nacional en 1990. Sin embargo, en su interior ocurre un cambio significativo pues las ciudades de más de un millón de personas disminuyen su concentración de población urbana de 51.3% a 45.1%, mientras que las de 500 mil a un millón la elevan a 17.5%.

De lo anterior, habría que decir que dentro de las 13 metrópolis de 500 mil a un millón de habitantes, sobresalen por su acelerado crecimiento entre 1980 y 1990 la ciudad de Querétaro, con la elevada tasa de 9.8%, así como las ciudades fronterizas de Tijuana y Ciudad Juárez, la turística de Acapulco y Aguascalientes en el centro del país (véase Garza y Ruiz Chiapetto: 234).<sup>54</sup>

Para los propósitos de este análisis, destaca el hecho de que la Ciudad de México presentó la menor tasa de las 24 urbes principales, por lo que redujo su índice de primacía de 6.1 a 5.0, su participación en la población urbana de 34.6 a 30.7% y la de la población total de 19.4 a 18.7%. Sin duda la ciudad capital pierde importancia relativa en los años ochenta del siglo XX, en términos de explosión demográfica, pero no obstante continúa siendo con mucho el centro de primer orden del sistema urbano nacional. Su índice de primacía se mantiene en un nivel muy superior a 3.0, además de concentrar casi un tercio de la población urbana y un quinto de la total. Adicionalmente, en los años ochenta emerge un conglomerado de corte megalopolitano con centro en la Ciudad de México, que le imprime al fenómeno de la concentración espacial un nuevo ámbito para su análisis.

Para la década de los 90's, la necesidad de planear las ciudades en México se convierte en una prioridad, no tanto por la perspectiva de las autoridades gubernamentales, sino porque se convierte en una demanda en torno de la sociedad: esto es provocado por la falta de respuestas claras en sectores como el de vivienda, salud, medio ambiente, transporte; se requiere un proceso de reordenamiento que obliga a pensar en la planeación, la cual llega pero desde

---

<sup>54</sup> El elevado crecimiento de Querétaro fue debido a que en 1990 se le integraron los municipios de Corregidora y El Marqués, conformando una incipiente área metropolitana de tres municipios.

una perspectiva centralizada y vertical, esto es nacional, no local. Esta situación hace que se dejen de lado las necesidades de agenda estatal, para pensar en los problemas de agenda de gobierno nacional, cuya perspectiva es centralizada y con un alto contenido político. No podemos olvidar que ya desde los años 80's, el poder político del PRI empieza a ser cuestionado, mientras la Ciudad de México comienza a tener una mayor participación ciudadana, principalmente a partir de los sismos de 1985.

En los primeros cuatro años de los 90's se experimenta una recuperación económica parcial al aumentar el PIB 3.5% al año, pero en diciembre de 1994 irrumpe una aguda crisis financiera que conduce a una recesión económica que se traduce en un decremento del PIB de -6.1% en 1995. El número de ciudades se eleva a 348 en 1995, y el grado de urbanización alcanza 64.3% y 68% aproximadamente en el 2000, con lo cual México se acerca a los países más urbanizados del planeta. La estructura de ciudades por tamaño continuó su tendencia secular de reducir la importancia de las pequeñas y medianas, que bajan a 10.1 y 22.0% del total de la población urbana en 1995, con el consiguiente aumento de la participación de las grandes ciudades a 24 y su concentración de población urbana a 67.8%. Hacia finales del siglo XX, por ende, 7 de cada 10 mexicanos urbanos viven en las grandes ciudades, imprimiendo al proceso de urbanización un carácter metropolitano que exige diseñar, ya, las acciones gubernamentales y los organismos de gestión para ese nivel de unidad territorial.

A pesar de esta situación que se está dando en el país, los esfuerzos por planear y programar las ciudades bajo un plan estratégico no se dan. La centralización del poder político y económico no permite que se piense en una forma de políticas urbanas que ayuden a pensar en una relación intergubernamental encaminada a resolver los problemas de infraestructura que trascienda a más de seis años, como es el caso de los servicios urbanos, los cuales desde los años 80's obligaban a pensar en decisiones de gobierno menos verticales, a fin de lograr la participación y coordinación de dos o más entidades en la resolución de ese y otros problemas como el del transporte público masivo, servicio que no ha podido consolidarse como la plataforma de despegue para generar una corona regional alrededor de la Ciudad de México.

La perspectiva de conformar planes gubernamentales que se enfocarán al desarrollo del transporte público masivo para la ciudad no se contemplan para ese momento. La situación es que se contaban con planes de corto plazo y de acuerdo a las demandas ciudadanas en materia de transporte, como ya observamos en el capítulo anterior. La Secretaría de Transportes y Vialidad hace su aparición en los años 90, lo que hace ver que en este sector, como en los demás, los gobiernos de la ciudad capital no tuvieron en esta etapa la posibilidad de hacer planes de desarrollo que contemplaran la metropolización, ni mucho menos la regionalización.

Los planeas que normalmente se utilizan en el gobierno son el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales, sin embargo, a partir de la globalización, cuando las grandes ciudades empiezan a tomar una importancia significativa, se hace necesario pensar en planes metropolitanos, a fin de desarrollar las ventajas comerciales y de crecimiento y demanda con que cuentan. Asimismo, es importante empezar a desarrollarlas en un contexto de regionalidad. La planeación en el mediano y largo plazos, es la única garantía con la que cuenta

el ciudadano para saber si esta ciudad es una ciudad con posibilidades de sustentabilidad, es decir, en donde se planea tomando en cuenta el medio ambiente, la situación económica y las necesidades sociales de la población.

La situación se hace más compleja en la medida que avanza el tiempo, como se verá a continuación. Con la idea de mostrar la contundencia de lo que se ha comentado en términos nacionales, se puede decir que la cúpula de jerarquía urbana continuada por las ciudades de más de un millón de habitantes se eleva a seis entre 1990-1995, con la incorporación de León y Tijuana aumentando su participación a 47.2% en 1995. La tasa de crecimiento de la ZMCM de 1990 a 1995 repunta a 1.9% anual, lo que significa un aumento absoluto de 1.7 millones de personas en cinco años.

Es preciso notar que aunque la tasa de la capital es de sólo un tercio de la de Tijuana (6%), esta última aumenta en 291 mil personas en el lustro, esto es, seis veces menos que la primera. Lo que es aún más impresionante es que la ZMCM creció en cinco años más de lo que Tijuana y Ciudad Juárez han hecho en toda su historia, ya que estas últimas sumaban 2 millones en 1995 y la primera aumentó 1.7 millones entre 1990 y 1995 (Garza y Ruiz Chiapetto: 234). Se tiene que considerar con precaución, por lo tanto, el simple análisis de la velocidad del crecimiento cuando se comparan ciudades con grandes diferencias en el tamaño de su base demográfica, dada la tendencia aritmética a reducir la tasa en la medida que alcanzan elevadas magnitudes.

Como se puede verificar con los datos demográficos, los gobiernos en la mayor parte de la república empiezan a desarrollar políticas gubernamentales encaminadas a satisfacer las demandas planteadas por el crecimiento urbano en la mayor parte de las ciudades. Sin embargo, no se puede soslayar que en todo ese período de gobierno (1950 – 2000) hablamos de un federalismo centralizado, lo que implica que las políticas de desarrollo se realizaban desde el centro con una visión federal y de entidades federativas, pero no local y mucho menos regional.

Pese a lo anterior, es importante indicar que en términos relativos, el índice de primacía entre la ZMCM y Guadalajara se reduce ligeramente a 4.9 en 1995, así como la participación de la primera en la población urbana nacional a 28.8%, casi dos puntos porcentuales menos que en 1990. La disminución en la población total es menor, y en 1995 la urbe concentra 18.5% de todos los mexicanos, manteniendo prácticamente la misma importancia que en 1970, como se observó en el cuadro que se presentó anteriormente.

La información de 2000 de estas tres magnitudes indica que el proceso de disminución gradual de la primacía se detiene, mientras continúa el de la población urbana total. Sea como fuere, el nivel del índice de primacía en el 2000 confirma el carácter preeminente del sistema urbano nacional, aunque la importancia de la Ciudad de México se atenúa ante el surgimiento de otras metrópolis con más de un millón de habitantes, imprimiendo al proceso de concentración de la población y de las actividades económicas un perfil policéntrico, esto es, la hegemonía de unas cuantas grandes ciudades.

La dinámica de las 24 ciudades de más de 500 mil habitantes confirma este escenario. Tijuana y Ciudad Juárez presentan las mayores tasas entre 1990 y 1995, pero se articulan más a la megalópolis californiana de San Diego- Los Ángeles-San Francisco, en Estados Unidos, que al sistema urbano nacional,

siendo que la región noroeste donde se localizan pierde importancia económica relativa (Garza, 1999: 282). Cuernavaca, Querétaro y Toluca les siguen con los lugares 3, 4 y 6 según tasa de crecimiento; la última de éstas forma parte de la emergente megalópolis de la Ciudad de México, mientras que las otras dos se le integrarán en las primeras décadas del siglo XXI. Culiacán y Saltillo presentan los rangos 5 y 7 según tasas de crecimiento, estando la última de estas localidades fuertemente integrada con Monterrey, que también observa una tasa significativa de 2.7%. Finalmente, se tienen cuatro ciudades con tasas superiores a 3%: León, Morelia, San Luis Potosí y Veracruz. Las tres primeras forman parte de la muy poblada región del occidente, con centro en Guadalajara, mientras que la última experimentó cierto dinamismo por su calidad de ser el principal puerto marítimo del país.

Lo que estamos observando es que las principales ciudades del país se convierten en ciudades centrales, a las que se les debe observar con la misma dinámica de regionalidad. Es de esta forma que la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, ya deben estar preparando su agenda regional para resolver problemas de prestación de servicios públicos desde una perspectiva regional y no únicamente con planteamientos fragmentados de autonomía de las entidades federativas, sin tomar en cuenta a sus vecinos con los que conforman ciudades centrales.

Para cerrar este apartado de características de la megaciudad de México, en donde se ha hecho un análisis a partir del crecimiento poblacional de todo el país enfocándolo a las grandes ciudades que se han venido formando en el transcurso del tiempo, resta decir que en el 2000, Torreón, Toluca y Ciudad Juárez rebasan el millón de habitantes para totalizar nueve en este estrato de ciudades. Las ciudades fronterizas de crecimiento con los rangos 1 y 2, mientras que las cuatro de más de dos millones de personas reducen considerablemente su dinámica. Toluca, Querétaro y Cuernavaca observan tasas elevadas, situándose en los rangos 3, 4, y 9 según tasa de crecimiento, continuando con la tendencia a consolidar el conglomerado megalopolitano en torno a la Ciudad de México. Aguascalientes, México y Saltillo observan los rangos 5, 6, y 7 en dicha tasa, con sus respectivos ámbitos territoriales (véase Garza, G: 234)

En torno de la Ciudad de México, las ciudades que se presentan con más de dos millones de habitantes son Cuernavaca, Toluca y Querétaro. Precisamente estas ciudades junto con las de Puebla y Pachuca conformarán en el futuro la corona regional de la Ciudad de México. Sin embargo, a pesar de que en el Programa General de Gobierno del Distrito Federal aparece un subprograma destinado a la coordinación con el Estado de México, a fin de tratar problemas de la Zona Metropolitana de la Ciudad, en la realidad esta actividad no se lleva a cabo, debido principalmente a problemas de tipo político y en otras ocasiones de corte coyuntural, por lo que las prioridades de las jefaturas delegacionales y de los municipios conurbados no están enfocadas al mejoramiento de la gestión intergubernamental.

Las acciones entre las distintas esferas de gobierno desde los años 50's, como se ha podido observar en las líneas arriba, muestran que se llevaron a cabo desde un ángulo político: fueron relaciones de poder, donde las entidades federativas y los municipios se atienden a partir de la proyección que puedan representar para el funcionario público en turno, de ahí que exista un atraso

considerable en la existencia de un marco jurídico que responda a las necesidades de un crecimiento regional de las ciudades. En ese mismo sentido está la coordinación intergubernamental, que no muestra un marco de coordinación sólido y que traspase administraciones en turno. Asimismo, la situación económico-financiera presenta los mismos síntomas, porque hasta la fecha se presenta bajo un esquema centralizado, con la Ley de Coordinación Fiscal.

La base física de la Ciudad de México es otro elemento ilustrativo de lo que se está comentando. Está conformada por una compleja amalgama de viviendas, edificaciones comerciales, industriales y de servicios, vialidades, equipamiento e infraestructura que en conjunto se constituye en el más complejo artefacto que México ha construido en toda su historia.

Comparando la densidad poblacional que el propio Departamento del Distrito Federal realizó (véase Garza, Gustavo.: 242), podemos observar cómo a pesar del crecimiento que ya se calculaba, las políticas gubernamentales continuaron una perspectiva centralizada, dejando de lado la aplicación de políticas urbanas acordes a la realidad de la ciudad durante prácticamente toda la segunda mitad del siglo XX.

De esta forma vemos que de 1950 a 1970 la población de la ciudad crecía a la acelerada tasa geométrica anual de 5.5%, es decir, casi 300 mil nuevos habitantes anuales, para alcanzar en el último año un total de 8.6 millones, en una extensión de 68,260 ha., que significan una densidad de 126 hab/ha., prácticamente la misma que a principios de siglo. En la década de los setenta la población de la ciudad se incrementa en 425 mil habitantes anuales requiriendo la urbanización de 3,971 ha. por año, con lo cual se alcanza en 1980 una superficie urbana de 107,973 ha., o 1,080 Km. cuadrados de tejido urbano, lo que implica una densidad de 120 hab/ha., seis habitantes menos que en 1970 y siete que en 1900. Se tiene, pues, que hasta principios de los años ochenta la urbe continúa siendo muy compacta y su densidad se mantenía como un parámetro muy estable. Entre 1980 y 1995 la ZMCM eleva su población en 262 mil habitantes anuales, alrededor de 60% de lo que crecía en la década anterior, reduciendo la presión por el suelo, aunque el tejido urbano alcanza una superficie de 146 034 ha., reduciéndose ligeramente la densidad a 116 hab/ha. Manteniendo constante esta cifra, el tejido urbano se calculó en 154,710 ha. para el año 2000.

Mientras el crecimiento urbano no se detenía, las acciones de gobierno si bien proponen la necesidad de establecer programas de coordinación con los municipios conurbados (Programa General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal 1994-1997; Programa General del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000 y 2000-2006), éstos sólo tienen una presencia en el papel, debido a que por falta de presupuesto o por falta de voluntad política y administrativa, hasta la actualidad no han tenido una cristalización en la práctica pública y en el establecimiento de programas y proyectos que resuelvan problemas de corte metropolitano.

Pese a lo anterior, la disminución de la densidad de la ZMCM en años recientes deriva de su creciente expansión física hacia los municipios conurbados periféricos del Estado de México, que en las primeras etapas de su incorporación al área metropolitana suelen tener muy bajas densidades.

Adicionalmente, las diferencias de densidad también se derivan del uso del suelo prevaleciente, del tipo de equipamiento urbano existente –más o menos parques, por ejemplo-, de la ubicación de la unidad política dentro del tejido urbano metropolitano, entre otras razones. Estas fueron las explicaciones de corto plazo que han tenido tanto los gobiernos del Estado de México como de la Ciudad de México para no considerar programas reales de visión metropolitana. El mapa que a continuación se presentan, explica gráficamente esta aseveración, en donde se observa las salidas hacia las principales ciudades que rodean a la ciudad de México, y que explican por lo tanto el esquema de regionalización al que se debería estar optando en el presente siglo.

AMCM: principales corredores viales metropolitanos



Garza Gustavo, op. cit. pag.119.

El crecimiento de las densidades urbanas explica con rigor matemático, lo que ha venido sucediendo y la parálisis gubernamental para planear un crecimiento que requiere soluciones de mediano y largo plazo. La situación se complica en la medida que no ofrecemos soluciones reales a estos asuntos de desarrollo con calidad de vida. Al respecto, lo dicho se confirma al hacer las diferencias entre las densidades que tienen las delegaciones y municipios que constituyen



la ZMCM pero, en general, la parte del Distrito Federal es más densa que la del Estado de México, presentando promedios de 119 hab/ha. la primera y de 112 el segundo en 1995 (véase Garza: 243). En el Distrito Federal se tienen también significativas diferencias entre las delegaciones, encontrándose en un extremo la delegación de Milpa Alta con 42 hab/ha. y en el otro la Gustavo A Madero con 183 hab/ha. (véase Garza, op cit.: 243).

La segunda delegación con mayor densidad es Iztapalapa con 169 hab/ha., seguida de la Cuauhtémoc con 158 hab/ha, la Benito Juárez con 153 y Azcapotzalco con 152 hab/ha. En el Estado de México sobresale Nezahualcóyotl como el segundo más poblado y el más denso de toda el área metropolitana, pues tiene 188 hab/ha., seguido por Chimalhuacán con 147, Ecatepec con 133, Coacalco con 123 y Valle de Chalco con 120 hab/ha. Los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, los primeros en incorporarse a la ZMCM en los años cincuenta, tienen densidades de 118 y 110 hab/ha. que, aunque elevadas, son menores que los anteriores pues estos últimos tienen grandes áreas industriales y comerciales que las reducen.

Estos resultados muestran el ensanchamiento urbano que se ha venido dando de manera natural, nunca a través de planes estratégicos o acciones de gobierno para generar programas que atacan sectores específicos de servicios como agua, luz, seguridad pública o el caso que estamos trabajando aquí, que es el transporte. En tanto, se han generado organismos de corte metropolitano como es el Consejo Metropolitano del Transporte (COMETRAVI), mismo que ha pasado totalmente desapercibido prácticamente por inacción, no tiene recursos con que operar, dedicándose únicamente a diagnosticar la situación en la que se encuentra la relación entre las entidades supuestamente participantes, en este caso Estado de México y Distrito Federal, entre los que no han surgido acuerdos sustanciales que ayuden a una mejor operación del transporte entre ambas entidades.

La contundencia de los datos no dejan lugar a dudas. En 1995 la ZMCM tiene una superficie urbanizada de 146,034 ha., donde habitan 16.9 millones de personas, acusando muy notables diferencias de densidad según sus características geográficas y la forma como se han ido incorporando históricamente al área metropolitana. Sería recomendable establecer como política general que la ZMCM recupere y mantenga una densidad de alrededor de 125 hab/ha., de tal manera que se pueda garantizar seguir construyendo una ciudad compacta, donde sea más factible cubrir los requerimientos de equipamiento y servicios públicos, así como humanizar la convivencia entre sus habitantes.

### 3.3 Las relaciones urbanas intergubernamentales en la corona regional de la Ciudad de México.

El sistema urbano de México, en 1995, lo constituyen 348 ciudades, definidas como tales todas las localidades de 15 mil y más habitantes. En el extremo superior de esta jerarquía se encuentra la ZMCM con 16.9 millones, mientras que en el inferior se ubica Santa Rosa Treinta, Morelos, con 15,039 (véase Garza, 1999: cuadro 37). Cuando algunas de las ciudades del sistema se localizan dentro de una misma región y observan una elevada interacción en términos del flujo de mercancías y personas, se dice que

conforman un subsistema urbano. Para los fines de esta investigación le llamaremos corona regional, por el espacio geográfico y las interrelaciones que se manejan entre las entidades que se encuentran alrededor de la Ciudad de México.

Desde los años setenta se ha identificado como el principal subsistema urbano nacional al constituido por la Ciudad de México (concepto acuñado por los urbanistas), Toluca, Puebla, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca, entre las principales (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: 95). Aunque la Ciudad de México interactúa con todas las urbes del país, con las anteriores observa un elevado nivel de intercambio, conformando un conjunto urbano que debe ser denominado el subsistema urbano de la Ciudad de México, por ser ésta última el polo dominante. Estas ciudades tenían en 1970 un total de 10.6 millones de habitantes, que representaban 22% de la población total y 47.5% de la urbana del país. En todo el subsistema el predominio de la Ciudad de México era muy elevado, absorbiendo 85.5% de su población total. El subsistema urbano de la Ciudad de México hizo más que duplicar su población en los siguientes 30 años, alcanzando un total de 23.2 millones en 2000 y elevando su participación en la población total nacional a 23.8%, aunque disminuyó su porcentaje en la población urbana a 35%.

El lento crecimiento que se da en la ZMCM, quizás fue lo que provocó que la intención gubernamental se centrara en la resolución de los problemas únicamente de la Ciudad de México, sin embargo, se daba un fenómeno diferente para las ciudades del subsistema o corona regional, las cuales presentan tasas verdaderamente elevadas, siendo que las ciudades de Puebla, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca crecen en conjunto a 6% anual entre 1980 y 1990 y 3.4 entre 1990 y 1995, mientras que la población urbana nacional lo hace a 3.4 y 2.9%, respectivamente. En realidad, se trata de localidades muy dinámicas, que permiten suponer la transformación de la corona regional en un conglomerado de corte megalopolitano.

El carácter megalopolitano se empieza a perfilar desde los años ochenta, al parecer sin ser advertido por el gobierno ni federal ni de las entidades federativas, hoy Jefatura de Gobierno. Para el caso de la Ciudad de México, se presentaron programas que se encaminaron al desarrollo de la ciudad y aunque se advierte la inquietud de establecer medidas de coordinación con lo que ya era la ZMCM (Programas Generales de Gobierno del D. F.: 1982-1988; 1988-1994; 1994-1997; 1997-2000), no se registran pasos importantes que hablen de la prestación de servicios públicos que sean dignos de estudiarse en donde aparezcan involucrados los gobiernos de la Ciudad de México y las entidades federativas que la circundan.

De esta manera, es precisamente en los años ochenta cuando se unen las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca, al poder incluir ambas indistintamente al municipio de Huixquilucan, vecino de Lerma, que forma parte del área metropolitana de Toluca, y de las delegaciones de Miguel Hidalgo y Cuajimalpa, que constituyen parte de la primera. Esta megalópolis, con 19.1 millones de habitantes en 2000, se encuentra en una etapa inicial de formación, pues continuará su evolución durante todo el naciente siglo XXI, y aun después, siendo en la actualidad el núcleo central del subsistema urbano que gira en torno a la capital del país. En 2000 concentra 28.9% de la población urbana de México, pero a partir de las

primeras dos décadas del siglo XXI, como se pronostica, se le incorporarán el área metropolitana de Pachuca y Cuernavaca-Cuautla, así como posteriormente Puebla-Tlaxcala y Querétaro-San Juan del Río. Hacia el año 2050 constituirá un gran conglomerado demográfico y económico, cuya problemática es necesario visualizar desde ahora para estar en posibilidades de enfrentarla adecuada y oportunamente.

Al respecto, la legislación correspondiente no hace referencia a los municipios metropolitanos como tales, pero menciona que cuando exista una conurbación, es decir, una continuidad física entre dos o más municipios pertenecientes a distintos estados, la federación, los estados y los municipios implicados se encargarán de manera conjunta de planear y regular el desarrollo de ese espacio territorial de acuerdo con la ley federal en la materia.

Actualmente, la existencia de algún órgano de corte metropolitano se contempla en la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece la posibilidad de coordinación entre los municipios y estados que se encuentran conurbados, esto es, que mantienen cierta continuidad física y urbanística. En este sentido, se han llevado a la práctica algunas experiencias de coordinación entre municipios metropolitanos tendientes a lograr una mayor integración entre ellos, debido a la necesidad real de crear mejores condiciones de vida a sus habitantes, mediante la organización de su espacio y la provisión común de satisfactores colectivos.

De lo más destacado en cuanto a RIG's, podemos señalar que el Estado de México ha constituido algunas organizaciones metropolitanas para el manejo de los servicios públicos, como la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana de la Ciudad de México, o la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, esta última encargada de realizar foros, consultas y reuniones sobre problemas metropolitanos, cuyos resultados publica periódicamente.

Cabe resaltar que de estas reuniones sobre problemas metropolitanos, se han venido generando algunos documentos que podríamos catalogar como un diagnóstico de necesidades sociales y que requieren ser contemplados dentro de una política pública de corte megalopolitano en donde se les pueda observar como una serie de necesidades de corte regional y, por lo mismo, susceptible de resolver pero no con perspectivas de solución a nivel de entidad federativa, con apoyo federal únicamente. La pluralidad gubernamental en el futuro próximo probablemente será la clave para el desarrollo no sólo de la Ciudad de México, sino de otras ciudades centrales que tiene este país.

Retomando el asunto de la Comisión, de las acciones que lleva a cabo, se encuentran algunos planes para la mejora de rutas de transporte, seguridad pública e imagen urbana, que han realizado en forma coordinada los municipios del Estado de México y las delegaciones del Distrito Federal, por medio de sus autoridades gubernamentales correspondientes.

La realidad es que efectivamente se realizan de manera esporádica reuniones entre las autoridades municipales y delegacionales e inclusive entre autoridades estatales de ambas entidades. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones y las promesas de coordinación, en específico en la

materia de transporte, éstas no han pasado de buenas intenciones, como en 1998, cuando se reunieron para darle continuidad a la COMETRAVI, pero la falta de presupuesto hace imposible que este organismo sobreviva, lo que conduce a que los programas ahí generados no pasen de ser buenas intenciones plasmadas en papel, que nunca se podrán llevar a la práctica por falta de presupuesto. Ninguna voluntad política ni la normatividad jurídica lo permiten y/o no existe una perspectiva intergubernamental que haga que la administración pública rompa el círculo vicioso de los tres niveles de gobierno existentes en México, que hasta la actualidad se siguen manejando de manera jerárquica y vertical.

A manera de resumen, es relevante resaltar que desde los años 50's, la Ciudad de México se transformó en área metropolitana, que en el 2000 se estima una población de 19.7 millones de habitantes, de los cuales 47.2% se localiza en el Distrito Federal y 52 % en los municipios del Estado de México. La planeación de la primera entidad, corresponde a menos de la mitad de la población metropolitana, lo que muestra la necesidad de contar con planes de carácter metropolitano.

En esta dirección, el conjunto de planes del Distrito Federal se complementa con los correspondientes a los municipios conurbados mexiquenses, al Programa Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán-Texcoco de 1997, así como al Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 1998.

Este último se formuló en la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, y tiene el propósito de planear la concentración urbana del Valle de México desde una perspectiva metropolitana e integral. Su parte medular consiste en frenar el crecimiento extensivo de la metrópoli; saturar los espacios baldíos en las delegaciones y municipios; apoyar un mayor crecimiento urbano en las ciudades de la corona regional, y crear opciones para el crecimiento de la metrópoli por medio de nuevas ciudades y corredores, sobre todo en el oriente y nororiente del Estado de México, a partir del desarrollo de obras viales como el planteado "Libramiento Norte".

Finalmente, en forma independiente, el gobierno del Estado de México encargó la elaboración del Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán- Texcoco, el cual se concluyó en 1997. Se le denomina Valle Cuautitlán- Texcoco al conjunto de 58 municipios conurbados a la ZMCM considerados también en los programas anteriormente mencionados. Después de un diagnóstico demográfico económico y urbanístico, se plantea una estrategia para dicho valle estructurado en cuatro ejes de expansión metropolitana: 1) Naucalpan-Huehuetoca; 2) Ecatepec-Tecámac; 3) Texcoco-Ixtapaluca; y 4) Libramiento Norte.

Es importante aclarar que el plan no fue aprobado por la Legislatura estatal y es más difícil que lo sea en el futuro, pues en 1998 fue abolida la Ley de Planeación del Estado de México y, con ello, desapareció la Dirección General de Planeación. Cabe señalar que en el 2003, el Estado de México creó la Secretaría de Asuntos Metropolitanos. Habrá que esperar a ver cuál es el impacto que se produce con respecto a la ciudad central, porque las políticas metropolitanas a implantarse requieren de un importante trabajo intergubernamental.

La conclusión a la que se llega Garza Villarreal, es que no se cuenta con los recursos financieros para realizar las obras de infraestructura que se demandan; que se requieren de instancias públicas metropolitanas con capacidad de gestión ejecutiva; que es importante crear dependencias con especialistas en planeación urbana de carrera, así como impulsar decididamente la investigación sistemática de todos los sectores y aspectos que conforman la megaurbe.

Ya se han dado desde finales de la década de los 90's y hasta lo que va del presente siglo, estudios sistemáticos tanto por especialistas del Estado de México y de la Ciudad de México: urbanistas, economistas y geógrafos, Sin embargo, la aplicación de estos estudios se ha visto detenida, dado que no se le ha dado una perspectiva de gobierno, esto es, la forma como aplicar estos análisis a partir de la utilización de instrumentos administrativos como la planeación, programación y presupuestación de proyectos, en un entorno de gobierno, sumando voluntades políticas, determinando cuáles serían las formas jurídicas a utilizar para desarrollar posible organizaciones que instrumenten los servicios como el transporte y, además, que se utilice una planeación democrática, en donde en la toma de decisiones participen: gobierno en sus tres niveles, iniciativa privada, y ciudadanía en general que estará viviendo este tipo de proyectos de carácter megalopolitano. Asimismo, el trabajo de los Congresos locales y federal resulta fundamental, porque ellos podrían hacer que un proyecto intergubernamental rebase la barrera del período gubernamental y sí se pueda pensar entonces en la planeación del corto y mediano plazos.

La aplicación de políticas metropolitanas adecuadas, con la intención de resolver problemas como transporte, agua, energía eléctrica y medio ambiente, son piezas fundamentales para resolver demandas de una región-ciudad central como es el Distrito Federal, lo que obliga a realizar algunas proyecciones futuras, sustentándose en el pasado y en el presente.

De esta manera, en 1990 la ZMCM tenía 15.4 millones de habitantes, cifra que se elevó a 16.9 en 1995 a razón de un incremento anual de 310 mil personas, magnitud superior al aumento de 228 mil ocurrido entre 1980 y 1990, pero inferior a los 434 mil de la década de los 70's, cuando experimentó el mayor incremento absoluto de todo el siglo XX. Es claro que la tasa de crecimiento poblacional de la metrópoli tiende a disminuir, pero para propósitos de la planeación de las obras de infraestructura, la generación de empleos y la dotación de servicios, es indispensable considerar el aumento demográfico absoluto.

La ZMCM de acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es decir, la constituida por las 16 delegaciones y 59 municipios, tendrá 18.6 millones de habitantes en 2000, 21.0 en 2010 y 22.8 en 2020 (Porrás Agustín, Idem. Pag. 737 y subs.).

Los incrementos de población anuales serían de 280 mil entre 1995 y 2000, 240 entre 2000 y 2010 y 180 entre 2010 y 2020. Se enfrentará, por ende, una presión decreciente en términos del suministro de agua, electricidad, suelo, viviendas, transporte, creación de empleos y, en general, del conjunto infraestructural y de servicios que requiere una megaurbe, No obstante que las nuevas necesidades serán menores, persistirá la responsabilidad de

atender a casi 200 mil nuevos habitantes por año, así como la de fungir como el núcleo de una creciente megalópolis y el lugar central del sistema urbano nacional.

En el sector académico no existen estudios prospectivos rigurosos que permitan contestar adecuadamente las anteriores planteamientos. Sin embargo, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996 (PGDU-DF) y el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1998 (PRO-ZMVM), son un par de documentos legalmente vigentes, además el trabajo del Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México titulado “La Ciudad de México en el siglo XXI, 2010 – 2020” (CM-XXI), aportan elementos referentes que ayudan a llevar a cabo las pretensiones en cuanto a estudios del futuro para la ciudad-región.

Las cifras de proyecciones de la población del PRO-ZMVM son las mismas que las del PGDU-DF. De esta forma, las cifras de población estimadas siguiendo las tendencias observadas para la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) son de 18.7, 22.4 y 26.2 millones de habitantes en 2000, 2010 y 2020. El Programa de Ordenamiento de la ZMCM, plantea reducir dichas cifras a 20.6 y 21.8 en los dos últimos años, es decir, que la población programada es 1.8 y 4.4 millones menor que las cifras tendenciales. En síntesis, en vez del aumento de 9 millones de personas entre 1995 y 2020, se programan 4.6, esto es, 4.4 millones menos. Se espera que 1.3 millones se ubiquen en el Distrito Federal y 3.3 en nuevos desarrollos urbanísticos en ciertos municipios mexiquenses.

Para la infraestructura, equipamiento y adquisición de tierra se requerirían 361 mil millones de pesos a precios de 1997 hasta 2020, a razón de 18 mil millones anuales. La participación del gobierno federal en este sentido se considera muy importante para lograr reunir estos recursos. Es importante que secretarías como SEDESOL consoliden funciones en términos de planeación del territorio nacional, por lo que el PRO-ZMVM queda como un mero ejercicio conceptual inviable de poner en práctica, en la medida que depende de este tipo de secretarías. Será la expansión más o menos espontánea que resulte de la actividad inmobiliaria pública y privada, la que albergará el crecimiento demográfico de la ZMCM hasta el 2020.

Este programa (PRO-ZMVM) que hemos venido trabajando y que es el único que hace el esfuerzo por diagnosticar la situación de la ZMVM, manifiesta su inviabilidad, si tomamos en consideración que los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México no cuentan con recursos financieros propios para tal fin, además de que su participación en la inversión pública federal se ha desplomado de 37.5% que alcanzó entre 1989 y 1994, a 21.6 entre 1995 y 1998 (Sobrino Jaime, Idem. Pag.220). Bajo estas circunstancias se confirma la hipótesis de que el tejido metropolitano se prolongará en dirección de Pachuca, Hidalgo, siguiendo los dictados del mercado inmobiliario que promueve la interconexión progresiva de las nuevas zonas urbanas a la red infraestructural existente.

Se estima un crecimiento demográfico de la ZMCM de 5.3 millones de personas entre 1995 y 2020, siendo posible que alrededor de un millón se ubique en el Distrito federal de tener éxito las áreas con potencial de

reciclamiento, desarrollo y mejoramiento señaladas en el PGDU-DF. Para los 4.3 millones de personas restantes, se requerirán 39,200 ha. de nueva superficie urbanizada, a las cuales será necesario agregar 6,900 para áreas verdes y algún equipamiento básico, totalizando 46,100 ha., que se irán ocupando hasta 2020. La tendencia es que la expansión urbanística se dirija hacia los terrenos planos con mayores facilidades de fusionarse al tejido urbano existente, esto es, en los municipios de Nextlalpan, Tecámac, Zumpango y Hueyoxtla del Estado de Hidalgo. En tanto, Tizayuca, Zapotlán de Juárez y Tolcayuca tienen alrededor de 17,000 ha. disponibles, totalizando entre esas siete unidades 58,000 ha. (Garza, Gustavo. Ídem. P. 753). Esta superficie permite cubrir con facilidad las 46,100 ha. necesarias hasta 2020, además de que sólo implicaría la anexión al área urbana de dos nuevos municipios (Hueyoxtla, en Estado de México, y Tolcayuca, en Hidalgo). El paisaje urbano conformará una megaurbe de 22.2 millones de habitantes en 2020, la cual será el centro de un conglomerado megalopolitano aún más colosal.

La megalópolis de la Ciudad de México en 2000 la forman únicamente las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca. Entre 2000 y 2020 se le incorporarán Pachuca y Cuernavaca-Cuautla; Puebla-Tlaxcala de 2020 a 2040, y en la siguiente década Querétaro. Así, quedaría constituida a mediados del siglo XXI por seis áreas metropolitanas que sumarían 36.7 millones de individuos.

Este conglomerado aumentará de 19.4 a 25.7 millones de personas de 2000 a 2020, esto es, en 6.3 millones. Toda esta población demandará servicios e infraestructura en las ciudades donde vivan, además del transporte necesario para trasladarse dentro de la megalópolis, según necesidades laborales, de atención médica, de compras, estudios, entre otras. Considerando el crecimiento esperado en las cuatro áreas metropolitanas, se esperaría que 77.7% de los 6.3 millones de nuevos "megalopolitanos" se ubicarán en la ZMCM, 10.7% en Toluca, 8.2 en Cuernavaca y 3.4 en Pachuca. Para dar cabida a esta nueva población, la ZMCM estaría constituida, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal, por 41 municipios mexiquenses y dos de Hidalgo; la de Toluca por nueve municipios; la de Cuernavaca-Cuautla por 11, y la de Pachuca por tres.

Para que la megalópolis de la Ciudad de México pueda ser funcional y observar un desarrollo sustentable, será necesario que el país alcance un crecimiento económico de alrededor de 6% anual, pues esto permitiría contar con los recursos públicos suficientes para enfrentar las crecientes inversiones infraestructurales y de equipamiento que estas gigantescas concentraciones de población demandan.

### 3.4 Relaciones de coordinación entre las entidades federativas en materia de transporte.

En México, el enfoque regional para enfrentar la concentración del Valle de México desde un ángulo de prestación de servicios, aún no es asumido con realidad por las autoridades en los estados vecinos al Distrito Federal, mientras que en el medio académico apenas empieza a ser debatido. El único antecedente conocido es el que realizó la Comisión de Conurbación del Centro

del País a fines de los 70's, además de varios proyectos sectoriales que tienen una dimensión regional, como el abastecimiento de agua a la ciudad desde la cuenca del Cutzamala, los trenes radiales y la descentralización del aeropuerto mediante un sistema regional aeroportuario, el cual a finales del año 2001 se definió porque fuera en Texcoco donde se construyera, con los resultados ya sabidos de una completa oposición por parte de los lugareños; la politización del problema hizo que este proyecto fracasara, cortándose de paso uno de los proyectos más importantes para hacer de la Ciudad de México una de las más importantes internacionalmente por la modernización de su transportación aérea.

En este sentido, el Programa de Desarrollo Urbano aprobado en el Distrito Federal, retoma la opción regional para la aglomeración del Valle de México, elaborada por el Programa de Investigación Metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la cual se basa en la descentralización hacia las zonas metropolitanas vecinas enlazadas por Trenes Radiales o algún otro que sea similar (PIM, 1996: 3:22).

En 1990, a solicitud de la SCT, varias consultoras analizaron la factibilidad técnica y económica de construir un sistema de trenes rápidos a poblados "cercanos" a la ZMCM, que permitiera el traslado de *commuters* (residentes de la periferia que trabajan en la ciudad central) y al mismo tiempo evitara su conurbación extensa con la ciudad.

Según el estudio, el proyecto era viable y propuso un esquema radial de cinco grandes líneas, dos de ellas con estaciones terminales en Ixtapatongo y Coatepec en el Estado de México, tres en Hidalgo (Tula-Tepeji; Pachuca -con estación intermedia en Tizayuca- y Sahagún-Apan) y la última en Cuautla, con parada intermedia en Amecameca; todas ellas a una distancia promedio de 100 Km. y tiempos máximos de 45 minutos a una hora de viaje (Delgado, 1998: 150).

**Los gobiernos vinculados con el problema metropolitano no prestan interés a proyectos intergubernamentales.**



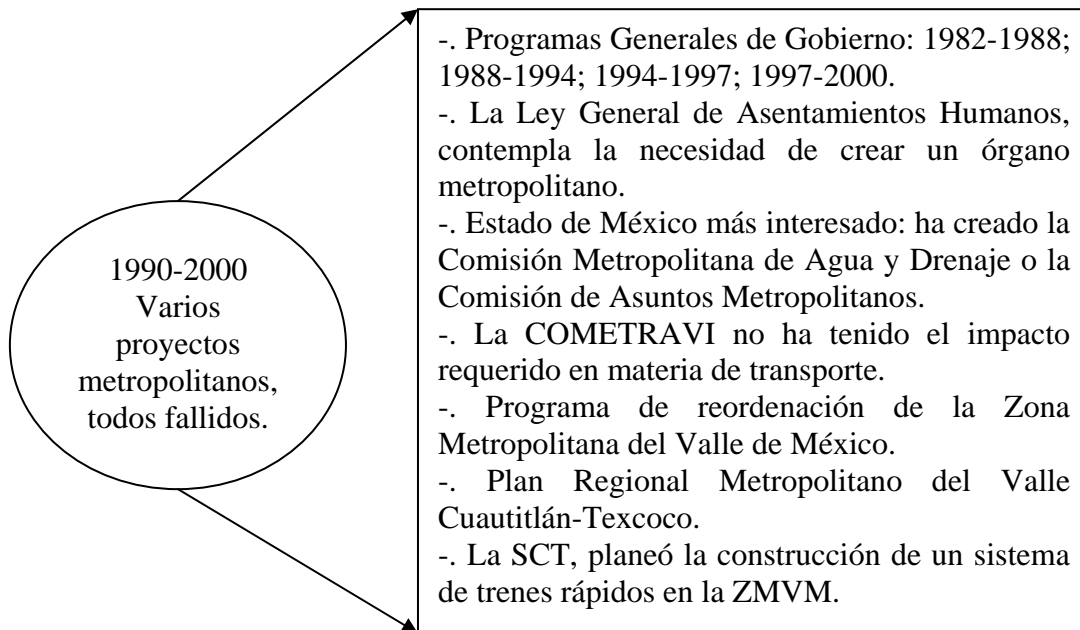
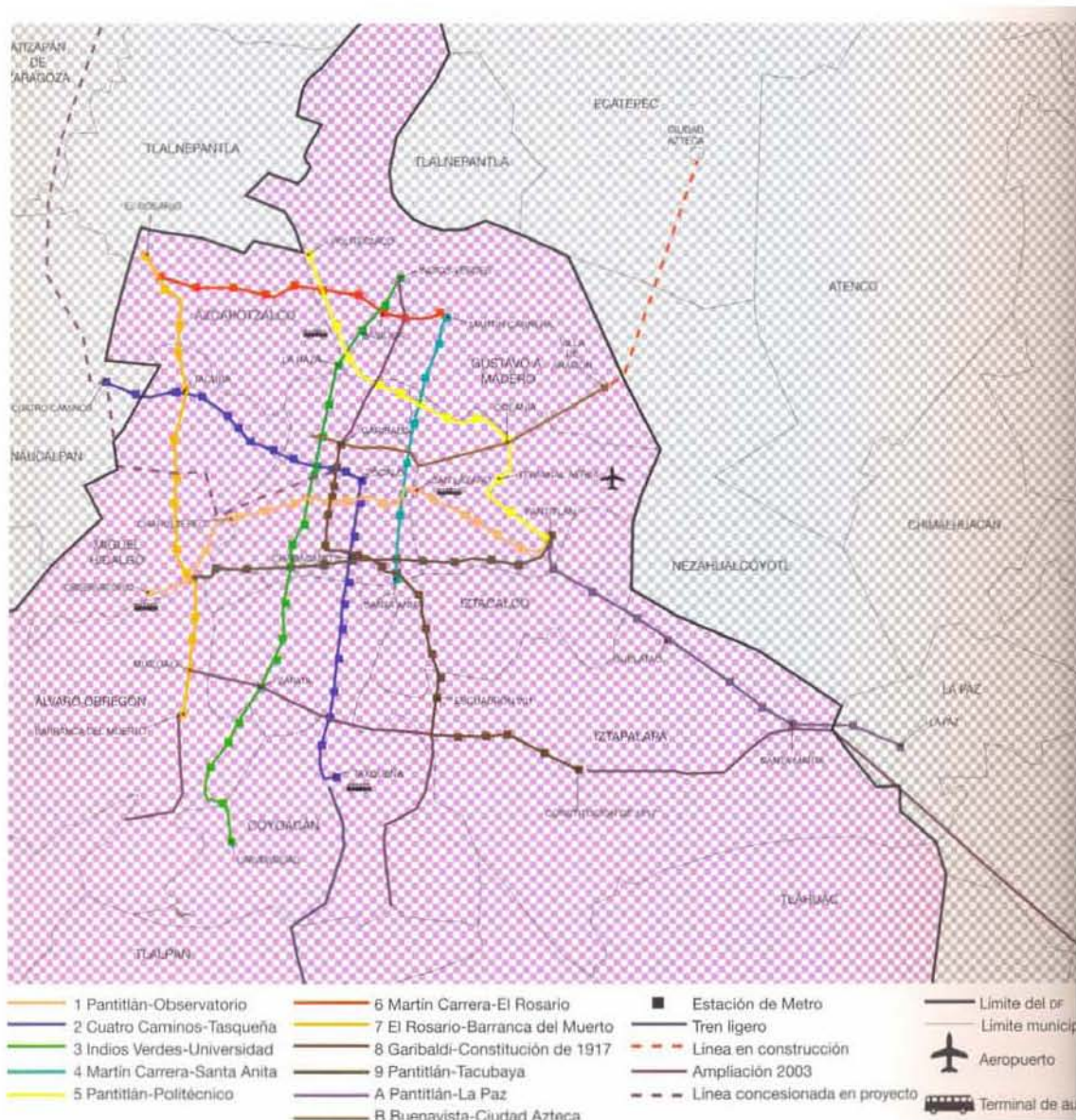


Figura 49.

El proyecto no ha sido aprobado y no se cuenta con el equipo para implantarlo. Pero el caso anterior puede servir como referencia; se requieren locomotoras de tracción eléctrica del tipo del Metro, de una vía doble y confinada y se reafirma la necesidad de un sistema computarizado central (STC), apoyado en una red propia de telecomunicaciones para su operación. A pesar de las similitudes, existen algunas diferencias que tiene implicaciones regionales y urbanas que vale la pena revisar, por su efecto desconcentrador y sus conexiones con el sistema de transporte intrametropolitano (Metro y autobuses).

El estudio atribuye a estos trenes un efecto de desconcentración, de ahí que uno de sus objetivos formales sea apoyar esa política federal para la región, a diferencia del tren a Querétaro, que basa su justificación en la necesidad de modernizar su equipo. El mapa que se presenta a continuación, relaciona los proyectos realizados y como se esperaba que en la presente administración se consolidarán sin embargo, no se ha realizado ninguna construcción de manera coordinada para continuar con las líneas del metro en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

## Área metropolitana de la Ciudad de México: Líneas existentes y en proyecto.



Garza Gustavo. op. cit. 382.

Se han incluido estos elementos a nivel de antecedentes, pero en la realidad los esfuerzos en materia de transporte metropolitano han sido variados, aunque como se verá a continuación, no han tenido ni la perspectiva metropolitana ni regional en términos de tomar en consideración a todas las entidades involucradas (Querétaro, Hidalgo, Morelos, Puebla, Estado de México y el Distrito federal) en un programa de corte regional, que genere un esquema de planeación del transporte en el largo plazo.

Como ya habíamos señalado anteriormente, la Ciudad de México ha sido desde la época prehispánica, el centro político y financiero de la nación, y actualmente constituye una de las metrópolis más grandes del mundo, y uno de los factores que la distingue es su crecimiento urbano que está asociado a un proceso de conurbación que vincula el desarrollo de la capital del país a diversos municipios conurbados del Estado de México, constituyendo lo que

hoy conocemos como la “Zona Metropolitana del Valle de México”, integrada por el Distrito Federal y al menos 28 municipios del Estado de México, con más de 20 millones de habitantes, que se erige como la segunda concentración más grande del mundo, después de la Región Megalopolitana de Tokio.

En su composición geográfica y política, se integra por 16 Demarcaciones Territoriales, a las que se les denomina delegaciones, y tiene una población de 8 millones 591 mil 309 habitantes, siendo Iztapalapa la delegación más poblada con 1 millón 771 mil 673 habitantes y la menos poblada Milpa Alta con 96 mil 774 habitantes<sup>55</sup>. Ocho de estas demarcaciones tienen continuidad urbana con ocho municipios del Estado de México, aún cuando más delegaciones tienen colindancia con municipios de los Estados de México y Morelos.

Uno de los trabajos que se han hecho por parte de los gobiernos del Distrito Federal es el de la constante revisión de los mecanismos de coordinación y colaboración con los gobiernos de entidades circunvecinas; sin embargo, estos esquemas de coordinación están aun lejos de constituir verdaderas formas de administración metropolitana como sucede en otras partes del mundo, y por lo mismo resultan insuficientes para dar atención a la compleja problemática que generan ciudades centrales, como es el caso que estamos tratando, en específico para el caso del transporte y los organismos que se han dado a la tarea de estructurarlo. El primer antecedente lo encontramos en la COMETRAVI, constituida en 1994.

Pero antes de continuar con aquellos organismos que han sido creados para el mejoramiento de la coordinación metropolitana del transporte, es importante comentar que la “Coordinación Delegacional”, es entendida como las RIG’s para atender los asuntos relativos al desarrollo delegacional, en su entorno con el resto de la ciudad y con una perspectiva metropolitana, esto es, con los municipios con los que se tiene una relación de colindancia y por lo tanto de interrelaciones en cuanto a la prestación de servicios de aquellos ciudadanos que por diversas necesidades, traspasan diariamente la frontera entre delegaciones y entre delegaciones y municipios.

Para atender la problemática derivada de la conurbación con municipios del Estado de México, el gobierno del Distrito Federal ha fortalecido los diversos esquemas de coordinación y colaboración, buscando conjuntamente resolver la problemática común. En este sentido, la “Coordinación Metropolitana”, se ha venido realizando a través de cuatro mecanismos fundamentales: la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana; las Comisiones Metropolitanas, previstas en el apartado G del Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la suscripción de Convenios de Coordinación en áreas de interés común; y la homologación normativa en materias como: desarrollo urbano, transporte, y medio ambiente. La precisión de los aspectos normativos se comentan al final de este apartado.

Es importante mencionar que el uso de las acepciones “Coordinación Delegacional” y “Coordinación Metropolitana”, están vinculadas al de otras connotaciones como RIG’s, coordinación intergubernamental, relaciones interestatales, y coordinación intermunicipal, que podemos localizar en el

---

<sup>55</sup> XII Censo General de Población y Vivienda (Resultados Preliminares), México, INEGI, junio 2000.

Derecho, la Ciencia Política, la Administración Pública y en el Estudio de las Políticas Públicas.<sup>56</sup>

### Mecanismos de coordinación con poco impacto operativo en cuanto a la gestión pública.

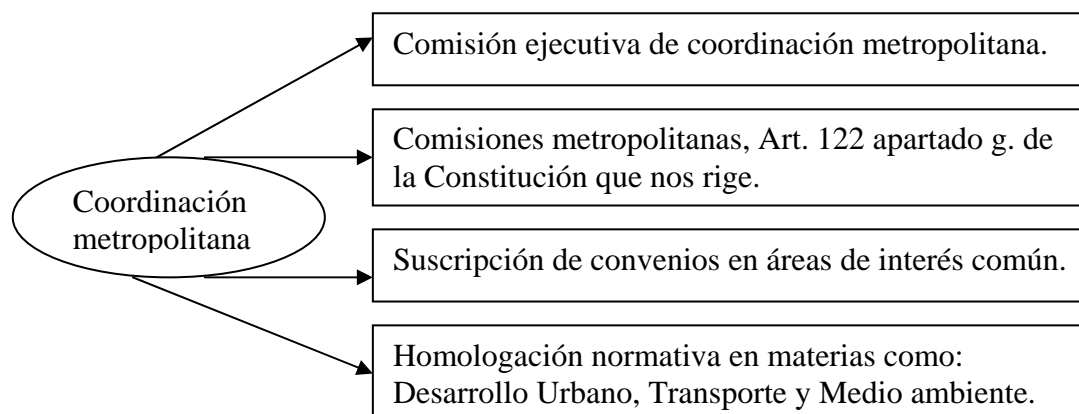


Figura 50.

Estas relaciones de comunicación desde la perspectiva de la administración pública se encuentran interrelacionadas desde el orden normativo, y se aplican dependiendo las necesidades del servicio público, aunque con pocos resultados satisfactorios para la ciudadanía. Por lo que respecta a las políticas públicas, éstas son una herramienta de la administración pública que nos servirán en el capítulo final de esta investigación, a fin de hacer algunas propuestas de agenda que ayuden a encontrarle un curso operativo a la transportación masiva desde un ángulo regional.

Buscando generar un esquema situacional de la conformación metropolitana de la Ciudad de México, es necesario comentar, aunque ya de manera reiterada, que el incremento poblacional en el Valle de México, durante los últimos 40 años, así como de la capacidad industrial y de las actividades económicas y culturales han contribuido a hacer de esta zona el área donde se manifiestan más críticamente los problemas, principalmente los relacionados con el transporte de pasajeros, necesario para la interacción de los municipios conurbados del Valle Cuautitlán–Texcoco y de la Ciudad de México.

La ciudad que en 1950 registraba una cifra de 2'960,000 habitantes y tenía una superficie de aproximadamente 9,000 hectáreas, con solamente 29,000 habitantes asentados en los municipios conurbados, pasó en el año de 1995 a 16'718,400 habitantes pero ahora con 8'234,804 de ellos ubicados en el Valle de Cuautitlán–Texcoco y con una superficie urbana de más de 150,000 hectáreas. Este desbordamiento hacia el Estado de México inicialmente se debió a la prohibición de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal, y a la expulsión de población de bajos ingresos hacia terrenos más baratos en los municipios. Esto motivó la creación de fraccionamientos (Satélite, 1957) y municipios (Nezahualcóyotl, 1967 y Cuautitlán Izcalli, 1973).

<sup>56</sup> WILLIAM, Anderson. Define las relaciones intergubernamentales como: “Un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y de nivel territorial de actuación”, en su obra *Intergovernmental Relations in Rediew*, Mineapolis, University of Minnessota Pres, 1960, p. 3.

La problemática existente sugiere plantear: ¿Hasta cuándo y hasta donde seguirá creciendo la población del Área Metropolitana de la Ciudad de México? Del proceso observado puede comentarse:

- En base al patrón de concentración de la población manifestado en los últimos decenios, puede decirse que la Ciudad de México y su área metropolitana seguirá captando en promedio el 20% de la población urbana del país, por lo que se estará hablando de un rango entre 23 y 25 millones de habitantes para el año 2010.
- Este crecimiento previsto, si se considera que el Distrito Federal presenta ya poca capacidad de absorción de población, será soportado principalmente en territorio del Estado de México, por lo que se calcula que en el Valle de Cuautitlán–Texcoco concentrará un rango de 16 millones de habitantes al año 2010.
- Al preverse que un importante porcentaje del crecimiento poblacional esperado al año 2010 será absorbido por los municipios en proceso de conurbación, es conveniente anticiparse a este crecimiento, para planear adecuadamente la infraestructura y los servicios.
- La alta demanda de transporte que existe en los municipios urbanos consolidados, hay que resolverla al corto y mediano plazos; en las zonas que en estos momentos se encuentran en transición para incorporarse a la mancha urbana, es necesario anticiparse utilizando como mecanismo de administración a la planeación, utilizar al transporte como un elemento ordenador y estructurador, así como reducir costos a través de su previsión.

Actualmente, en los municipios conurbados a la Ciudad de México, el servicio de transporte público se proporciona básicamente a través de autobuses y colectivos (combis y micros). El sistema está integrado por organizaciones y/o empresas, sus rutas cubren el servicio para el 69.9% de la población total del estado. Se cuenta con un parque vehicular de 52,523 unidades, mismas que recorren más de 2,500 derroteros; el servicio de colectivos es el que más ha crecido en los últimos años y satisface parte de la demanda que no han podido cubrir los autobuses, penetrando a las zonas de más reciente creación generalmente, sin embargo existen también una multiplicidad de rutas de colectivos que se sobreponen con las de los autobuses, sobre todo las que llegan a las estaciones del Metro. En la Zona Metropolitana del Valle de México, se originan alrededor de 12.6 millones de tramos viajes/persona/día entre el Distrito Federal y el Valle Cuautitlán–Texcoco.

Estos datos se encuentran en constante crecimiento: en el mes de septiembre del 2003, el subsecretario del Transporte en el Estado de México, señalaba que el número de microbuses, y autobuses que prestaban servicio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ascendía a 70,000 unidades. Es por ello que en términos generales, se deben observar 2 fenómenos principales con respecto al desarrollo del sistema de transporte y el desarrollo urbano:

Primero, un desfase entre las condiciones de desarrollo urbano y el sistema de transporte, ya que el sistema actual presenta características distintas de operación en el Distrito Federal y en el Valle de Cuautitlán–Texcoco aún siendo una misma zona urbana. Una causa para la realización de los recorridos de largo alcance la constituye la unifuncionalidad urbana: los

pobladores de las grandes zonas habitacionales generalmente tienen que recorrer grandes distancias hacia las áreas de trabajo o de servicios.

Además existe una ruptura en los servicios de transporte entre el Distrito Federal y el Estado de México, la cual se manifiesta en una interrupción de las rutas en las cercanías del límite entre las dos entidades federativas, aunque hay colectivos de ambas entidades que cubren las necesidades. Desafortunadamente no son suficientes, ni en términos de capacidad ni en términos de cobertura. Aunado a lo anterior, las características de la estructura urbana condicionan la prestación del servicio de transporte, ya que en cada zona son los elementos que facilitan o dificultan la cobertura del mismo.

En segundo lugar, el Sistema de Transporte Colectivo, Metro, ha sido una importante alternativa de transporte para los habitantes del área metropolitana, sin embargo, al no hacer su cobertura a los municipios del Estado de México, un alto índice de sus pobladores continúan trasladándose al Distrito Federal, por lo que se hace necesario buscar opciones y esquemas de transporte masivo que permitan satisfacer adecuadamente la demanda de transporte, como una solución de organización metropolitana.

La gran demanda de energía que generan más de 9 millones de habitantes del Distrito Federal y casi 20 millones en la Zona Metropolitana del Valle de México, que en conjunto representan un tercio de la actividad económica nacional, así como el uso de combustibles fósiles para satisfacerlo, genera una cantidad de desechos muy elevada para la capacidad natural de la cuenca en que se encuentra la metrópoli.

Desde el punto de vista de la eficiencia del Sistema de Transporte, preocupa el hecho de que un volumen tan alto de viajes se realicen en medios colectivos de baja capacidad tanto en la Ciudad de México, donde se realizan cerca de 8 millones de tramos de viajes en estos medios, como los viajes entre la Ciudad de México y el Estado de México, que suman 4 millones de tramo de viaje adicionales. .

La suma de vehículos públicos y privados que hacen uso de la infraestructura vial en los corredores de carácter metropolitano, alcanza día a día los 600 mil automotores, que unidos a los 165 mil vehículos que ingresan y salen diariamente de la región metropolitana, suman más de tres cuartos de millón de automotores que circulan todos los días en tales corredores.

Atacar este problema requiere de un importante ejercicio de planeación en donde converjan diversas disciplinas, en tanto que involucra aspectos sociales y técnicos, retomando el dato de que la zona metropolitana está compuesta por 16 delegaciones y 27 municipios conurbados del Estado de México, que representan diferentes entidades y niveles de gobierno, y cuyos actores políticos y administrativos son plurales así como el origen de sus sectores sociales y económicos.

Por otro lado, las posibilidades y limitaciones prácticas que nos impone el desarrollo de técnicas y tecnologías asociadas a la infraestructura, vehículos y operación del transporte, ocasionan que la planeación del sector requiera de una sustancial participación coordinada de los diferentes actores que participan en la toma de decisiones, gobiernos locales, federal, municipios, organizaciones privadas, organizaciones especializadas, organizaciones no

gubernamentales y ciudadanía en general. Esto es, la implementación de una verdadera política pública que involucre:

**El ideal de una participación de los actores en una política de transporte.<sup>57</sup>**

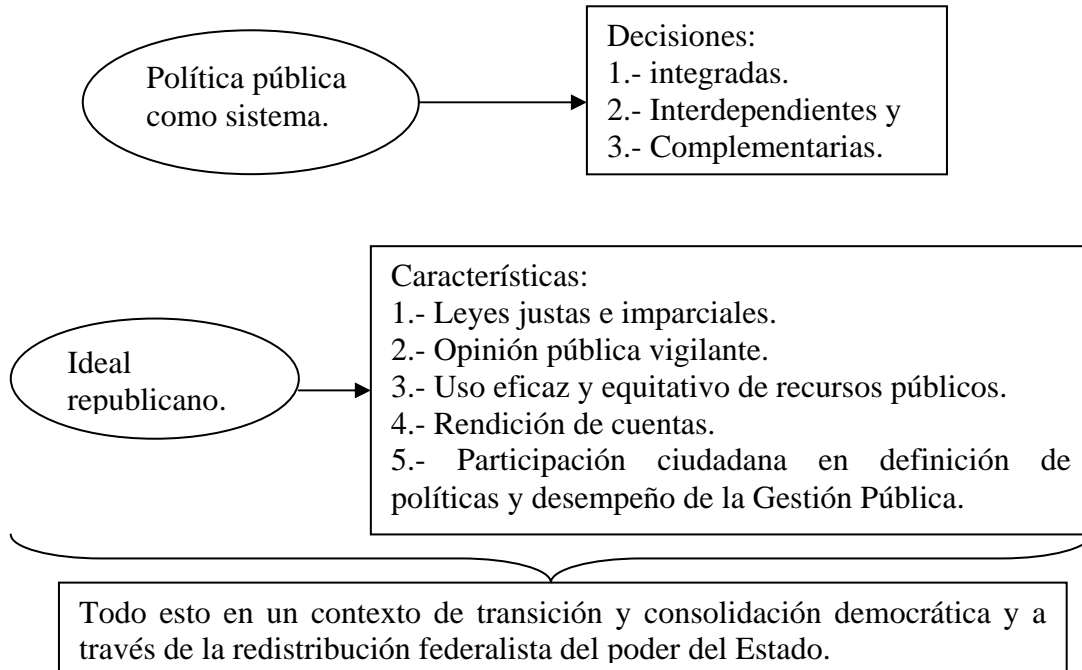


Figura 51.

Se han intentado diferentes caminos con diversos niveles de especificidad y cobertura, a través de la historia del transporte público, principalmente en las dos últimas décadas, de tal manera que se desarrollaron tácticas, políticas, estrategias y programas. Una ilustración de esto son los programas parciales o delegacionales de desarrollo urbano o la estrategia para combatir la contaminación del aire producida por fuentes móviles.

La preocupación por el mejoramiento del transporte y su reordenamiento, desafortunadamente para la Ciudad de México y el país en general, es muy reciente, de ahí que los esfuerzos por mejorar la situación de esta metrópoli siguen siendo insatisfactorios. La prueba de esta afirmación se encuentra en que la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI) fue creada el 27 de junio de 1994 y sustituyó al Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM), creada apenas tres años antes, en 1991. La COMETRAVI se encuentra integrada por autoridades del Estado de México, el Distrito Federal y la SCT federal.

Los objetivos de la COMETRAVI son, de una manera general:

- Estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el sector y la infraestructura vial en la zona conurbada, así como

<sup>57</sup> Aguilar Villanueva Luis F. “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Pags. 13 y subs. Edit. Miguel Ángel Porrúa.

- Propiciar la homologación de los marcos jurídicos del transporte y vialidad; asimismo, aportar la información necesaria para el diseño y aplicación del Plan Rector de Transporte y Vialidad.

Teniendo las siguientes atribuciones:

- Consultivas y propositivas en los problemas y necesidades relacionados con el transporte y la vialidad en la Zona Metropolitana.
- Registrar y controlar las constancias de autorización metropolitana de las diferentes modalidades del transporte y vialidad conforme a los acuerdos previos.
- Propiciar procedimientos de consulta interinstitucional con dependencias y organismos relacionados con el transporte y la vialidad.
- Participar en foros académicos, técnicos y especializados en materia de transporte y vialidad.

#### Estructura

La COMETRAVI está integrada por representantes del gobierno del Estado de México, del gobierno del Distrito Federal y de la SCT federal, todos ellos con voz y voto.

#### La Presidencia

Su titular tiene una duración en el cargo de dos años. Desde su creación, el orden ha sido el siguiente: Estado de México – Distrito Federal – STC.

#### El Secretario Técnico

Su designación es por consenso de las partes integrantes de la Comisión.

#### Los Grupos de Trabajo

La periodicidad de sus reuniones la establecen los integrantes del mismo, según lo estimen necesario. La COMETRAVI cuenta con 11 grupos de trabajo, los cuales son:

- Grupo I “Aspectos Jurídicos”
- Grupo II “Normas Técnicas y de Seguridad”
- Grupo III “Operación de los Servicios”
- Grupo IV “Tarifas y Aspectos Financieros”
- Grupo V “Supervisión y Vigilancia”
- Grupo VI “Infraestructura”
- Grupo VII “Ahorro de Energía y Protección al Medio Ambiente”
- Grupo VIII “Transporte de Carga”
- Grupo IX “Programa Rector de Transporte y Vialidad para la Zona Metropolitana del Valle de México”
- Grupo X “Prevención de Accidentes”
- Grupo XI “Transporte Masivo Eléctrico”.

#### Funcionamiento

En relación con su funcionamiento, la COMETRAVI es reflejo de las caóticas políticas de sus miembros. Presenta las siguientes características:



- A. Las atribuciones del presidente de la Comisión no están bien definidas. El mecanismo de elección o designación de su secretario técnico tampoco es preciso, aún cuando puede derivarse que su nombramiento resulta del consenso entre las partes.
- B. Las discusiones que se desarrollan en sus plenarios y grupos de trabajo son de bajo perfil por el nivel jerárquico de sus representantes. Generalmente, las decisiones adoptadas no reflejan las estrategias para coadyuvar a la atención de la problemática del transporte metropolitano. Se discuten y tratan los efectos, no las causas.
- C. Derivado de lo anterior, algunas decisiones han rebasado a la Comisión y son atendidas por funcionarios de mayor nivel en ámbitos externos a la misma.
- D. Lo anterior evita la adecuada planeación del transporte a nivel metropolitano y la coordinación y resolución de problemas tanto generales como específicos.

Las autoridades con la intención de mejorar el desempeño de este organismo, han llegado a sugerir algunas políticas que aunque se encuentran lejos del planteamiento que se está desarrollando en esta investigación, resultan interesantes, por lo que considero conveniente reproducirlas a continuación:

Incrementar el número y la jerarquía de los funcionarios de los gobiernos que asisten a los grupos de trabajo, para incorporarlos paulatinamente a la dinámica interna de la Comisión.

Reforzar al equipo de asesores del secretario técnico con más especialistas en la materia.

En cualquier caso resulta indispensable introducir a la COMETRAVI en un proceso de transición institucional, de la forma propuesta siguiente:

- Dotar a la Comisión de funciones de carácter ejecutivo, en el ámbito de proporcionar a las partes un arbitraje en los programas que se implementen o pretendan implementar por los gobiernos a nivel metropolitano, e impulsar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos entre las partes.
- Establecer los acuerdos que faculten a la Comisión como único órgano encargado y sin el cual no se pueda implementar programas y proyectos de transporte y vialidad en la Zona Metropolitana, fortaleciendo así el nivel y jerarquía de la Comisión, para llevar un conocimiento y control del transporte y las vialidades, permitiendo con esto, la objetiva y necesaria planeación y coordinación de los gobiernos Involucrados en esta materia.
- Realizar estudios con la necesaria profundidad y objetividad que se requiere para tomar las decisiones ejecutivas de carácter metropolitano en el ámbito del transporte; y, en consecuencia,
  - Aumentar sus recursos con la garantía de que los estudios, propuestas y avances se enfocarán en una adecuada perspectiva de solución a la problemática.
  - Generar un Programa Rector de Transporte y Vialidad de la Zona Metropolitana del Valle de México, el cual se comprometan a llevar a cabo de forma programada los gobiernos involucrados bajo el seguimiento de la COMETRAVI.

A pesar de estas sugerencias que muestran las limitaciones que enfrenta este organismo, no sólo para cumplir sus funciones, sino también para subsistir, se

han logrado algunos avances, principalmente dependiendo las relaciones políticas que se den entre los gobiernos de las entidades participantes (Estado de México y Distrito Federal), que en ciertos momentos resultan importantes y en otros tienden a fracasar, como es el caso de la placa metropolitana que a continuación se detalla.

Programa de placa metropolitana.

La COMETRAVI es, como ya lo describimos, un organismo tripartita creado en 1994 por la SCT y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México. Su función es servir como órgano de coordinación metropolitana de transporte y vialidad, y cuenta para su operatividad con un Secretariado Técnico integrado por técnicos, cuyas actividades se orientan a asesorar a los funcionarios de las tres instancias de gobierno dedicados a la toma de decisiones en la materia, cuando se involucra el territorio metropolitano, el cual se integra por las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 28 municipios conurbados del Estado de México.

Durante 1991 los gobiernos federal, del Estado de México y del Distrito Federal, en un esfuerzo por resolver los problemas del transporte público de pasajeros concesionado en cada entidad, derivados de conflictos entre transportistas, sostuvieron el acuerdo de creación del Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM), orientado a resolver dichos conflictos, estableciéndose las bases para el reconocimiento mutuo de los servicios locales de penetración y los autorizados en carreteras federales.

En continuidad a dicho convenio, las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México procedieron en 1992 a levantar el primer inventario de servicios de penetración, y en coordinación con los dirigentes de las agrupaciones de taxi colectivo y empresas suburbanas, reconocieron los derroteros y parques vehiculares existentes.

Dicho proceso dio inicio en 1993 al programa denominado “Placa Metropolitana”, cuyo primer objetivo fue identificar los servicios de penetración y sustituir las placas locales por placas metropolitanas, con la misma calidad de reconocimiento en ambas entidades, para que en una segunda etapa se implantara un esquema de regulación que atendiera niveles predeterminados de calidad y políticas de servicio por definir, además de establecer y desarrollar nuevos servicios concesionados.

Lo anterior sugería la necesidad de homologación del marco jurídico-normativo definido a través del COTAM, instancia que se convirtió en 1994 en la COMETRAVI, a efecto de consolidar la función institucional mediante un secretariado técnico permanente. Los trabajos de la COMETRAVI durante 1994 llevaron a las dependencias reguladoras a actualizar el inventario de servicios y parques vehiculares en operación, cuyo resultado reflejó el crecimiento y diversificación de los servicios de penetración sin soportes de autorización ni acuerdos institucionales.

El objeto de la placa metropolitana no se encaminó a la creación de una nueva concesión, tampoco en una concesión adicional a la que la autoridad local haya otorgado en otro tiempo, es simplemente un complemento del documento denominado “autorización metropolitana”, que constituye el sustento jurídico del servicio, y una forma de distinguir los vehículos que operan uno o varios

servicios de transporte en más de una entidad, donde las autoridades involucradas reconocen plenamente al concesionario como prestador del servicio. Su implantación se inició en 1994, y por ser un dispositivo que autoriza la circulación de vehículos, la expedición se restringe a las autoridades de tránsito de cada entidad. Como características podemos mencionar que cuenta con una franja vertical de color al centro para identificar la región donde opera el servicio y consecuentemente el vehículo.

La cromática se estableció, en virtud de que en el Estado de México la zona conurbada esta regionalizada para efectos de regulación del transporte, habiéndose adoptado en el Distrito Federal esta distribución espacial. Los tres dígitos del lado izquierdo de la matrícula se utilizan para determinar el servicio objeto de la autorización, también conocido como derrotero, y los tres dígitos del lado derecho corresponden con el número consecutivo del vehículo autorizado para cada servicio. La meta inicial incluyó 170 organizaciones y 27,676 vehículos, no obstante se estima que la cantidad de vehículos prestando servicio metropolitano podría alcanzar las 35,000 unidades hasta diciembre del 2002, de las cuales solamente se han tramitado 17,000. En el 2003, el subsecretario del Transporte prácticamente dobló la cifra, tal y como se señaló líneas arriba.

Los servicios de concesión federal originalmente se autorizaron como foráneos, pero ante la expansión de la mancha urbana fueron convirtiéndose en servicios urbanos y suburbanos que transitan sobre carreteras federales; éstos se delimitaron en función del convenio de zonas aledañas suscrito por los tres gobiernos citados en 1991. Se espera iniciar el canje de placas en el momento en que concluya la legitimación de servicios locales, estimándose que podrían alcanzar a 45 organizaciones y 8,335 vehículos. Para este caso se procederá con la cancelación del permiso federal, sustituyéndosele por la emisión de concesiones locales del Estado de México o el Distrito Federal, según corresponda. Cabe destacar que las decisiones en materia de autorizaciones para el canje de placas, son facultad exclusiva de cada gobierno, como en el resto de las determinaciones que se toman en el seno de esta Comisión.

Como se puede observar, este ha sido un importante esfuerzo que sigue operando actualmente. Sin embargo, estos programas se pueden perder porque dependen mucho de las voluntades de las autoridades gubernamentales de cada entidad.

De entre las ventajas del programa de placa metropolitana se destacan:

- Se facilita la identificación de los vehículos por parte de los usuarios.
- Permite clasificar los servicios por regiones de operación.
- Se mejoran las acciones de supervisión y control a cargo de las autoridades.
- Se disminuye el enrolamiento vehicular, asegurando una oferta más constante de plazas/hora/sentido.
- Aporta seguridad jurídica a los transportistas.
- La validación permite evaluar servicios en conjunto, incluyendo derroteros locales donde ocurre una competencia parcial, muchas veces de alta intensidad.
- Permitirá suprimir la duplicidad de concesiones generadas a partir de permisos federales inactivos, que en el Estado de México se sustituyeron por concesiones locales durante los procesos de regularización de la década de los 90's.

- Permitirá a las autoridades del Estado de México y el Distrito Federal establecer y autorizar nuevos servicios de manera conjunta, en virtud del crecimiento e intensificación de las actividades de la población metropolitana. Cabe señalar que esta política no se lleva a cabo por falta de acuerdos entre ambas entidades.

Así como se contemplan algunas ventajas, también tiene otras desventajas:

- La generación de posturas unilaterales, tanto institucionales como de los transportistas, orillaron a que el programa se encuentre en un proceso de depuración para lograr la efectividad esperada. Asimismo, ha tenido que salvar dificultades que podrían definirse como las desventajas que se citan a continuación:
- Plazos tan largos de validación no han permitido un control efectivo. Los transportistas continúan expandiendo sus servicios de manera irregular, obligando a realizar verificaciones de campo que desvirtúan el inventario de servicios de 1994.
- El intercambio de placas se ha interpretado en algunos períodos como un fin y no como un instrumento para alcanzar el objetivo.
- Deficiencias de orden jurídico local han impuesto barreras para continuar con el programa de manera expedita y permanente.
- Cambios de administración en las dependencias reguladoras del transporte de ambas entidades han frenado la continuidad del programa, por el desconocimiento de sus objetivos y forma de operación.
- Autoridades indirectamente relacionadas con el programa aplican normas que van en contra de la filosofía de regulación causando conflictos de gestión.
- Transportistas involucrados se empeñan en presionar a sus autoridades locales para que se desconozcan servicios de penetración que han operado por más de tres o cuatro años.
- En derroteros saturados no se ha resuelto la asignación de parques vehiculares de manera racional, ni las opciones para los vehículos que necesariamente deban ser desplazados.

Ante la imposibilidad de poder continuar con el programa como había venido operando, en 1993 se suscribió por las tres entidades el Convenio de Zonas Aledañas, con el objeto de autorizar a los gobiernos locales el ejercicio de funciones relativas a la operación, seguridad y tránsito de los vehículos de transporte público de pasajeros y carga, reservándose a la federación la facultad de continuar ejerciendo la función de vigilancia. Involucra la cesión de 12 tramos carreteros, 9 en territorio del Estado de México y 3 en territorio del Distrito Federal. El convenio establece un marco de referencia definiendo las fronteras de la zona urbana que debe considerarse como "Metropolitana", el cual se traduce en la inclusión de vialidades y límites de recorridos, más allá de los cuales dicho régimen no es aplicable.

No obstante la transferencia de tramos carreteros señalada en el Convenio de Zonas Aledañas, el sistema de transporte por carreteras debe atender disposiciones técnicas diversas, como la restricción al servicio de transporte público de pasajeros que transita en carreteras federales, que deberá operar con vehículos tipo autobús.

Tomando en consideración lo anterior se puede concluir lo siguiente:

- Las condiciones ya citadas implican que de no existir reglas claras para regular conjuntamente la operación de los servicios, las entidades continuarán aplicando

criterios heterogéneos de control y expansión, contribuyendo a que prevalezca la organización informal, y compartiendo con los transportistas las atribuciones de la autoridad.

- Es recomendable determinar bases homogéneas de acuerdo entre ambas entidades para estandarizar la toma de decisiones, orientada a mejorar la calidad del servicio y acotar el programa de placa metropolitana, por lo cual se ha recomendado suscribir un convenio de lineamientos y políticas para la validación y regulación de servicios en materia de recorridos, sustitución de unidades, tarifas y reglas generales de operación.
- Se debe tener presente que a partir del 2000 se adicionaron los conflictos de transportistas de concesión o permiso federal, quienes por la restricción al uso de los microbuses en carreteras federales, buscaron el inicio del programa de placa metropolitana para sus servicios que operan hacia el interior de las zonas aledañas.

**La visión restringida de la Comisión Metropolitana: gobierno federal, estatal y concesionarios, quedan fuera la ciudadanía y los municipios.**

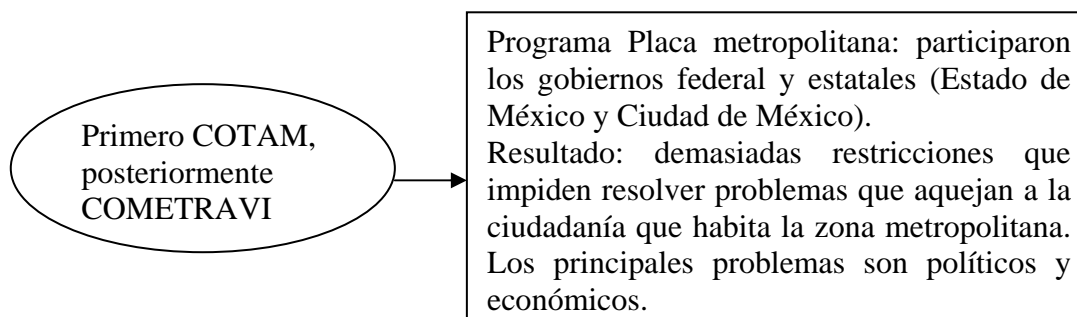


Figura 52.

Así como se han hecho esfuerzos, aunque limitados como hemos podido observar, de ordenar la transportación de personas por autobuses o microbuses, también se han contemplado otras formas mucho más interesantes como es el caso del Metro, el cual ya se ha contemplado como un proyecto metropolitano. Veamos sus detalles.

La definición de las prolongaciones de las líneas del Metro se obtiene a partir de un amplio y minucioso proceso de planeación a largo plazo, que da como producto final un documento conocido como el Plan Maestro del Metro. Por tal razón, se considera al Plan Maestro como el documento rector que rige las decisiones sobre las ampliaciones de la red del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

El proceso de planeación de las ampliaciones de la red ha sido un proceso evolutivo el que se ha aprovechado, para elaborar este Plan Maestro, las experiencias previas y los avances tecnológicos del momento, tales como el uso de computadoras. Como ejemplo podemos decir que para el Programa Maestro del Metro de 1985, se realizó una gran encuesta de origen y destino, la cual permitió superar las deficiencias que registró la primera que se llevó a cabo en 1978; asimismo, se utilizaron por primera ocasión técnicas de simulación matemática de transporte, lo que permitió, a su vez, la integración de información de desarrollo urbano a la planeación de transporte, lo que posibilitó especificar, con mucho mayor detalle que en los anteriores planes, la

ubicación y dimensiones de: estaciones, terminales, paraderos, puestos centrales de control y subestaciones eléctricas de alta tensión.<sup>58</sup>

El Plan vigente, conocido como Plan Maestro del Metro y Trenes Ligeros (PMMTL), corresponde a un proceso de actualización del Programa Maestro del Metro de 1985, iniciado en 1994 y que concluyó en 1996.

Descripción general del PMMTL 1996.

Este plan fue el resultado de un extenso y complejo trabajo de planeación apoyado en avanzadas técnicas de procesamiento de información y de modelación matemática.

A diferencia de otros planes, esta versión tiene una cobertura metropolitana y considera, además del Metro –neumático y férreo-, otro modo de transporte con sistema de alimentación eléctrica: el Tren Ligero.

El PMMTL establece tres horizontes de planeación: el corto plazo (1996-2003); el mediano plazo (2004-2009) y el largo plazo (2010-2020). Para el primer horizonte se determinan claramente nuevas rutas a construir, en tanto para los dos horizontes restantes se proponen opciones viables de rutas de ampliación de la red, para atender la demanda de la población en esas etapas. Asimismo, se define un Programa de Optimización de la Red en Operación, el cual incluye la ampliación de la Línea 9 en 1.5 kilómetros, de Tacubaya a Observatorio, y la adecuación a tres andenes y dos vías de las terminales Taxqueña de Línea 2 y Observatorio de Línea 1.

Cabe señalar que para el corto plazo el Plan sigue la política de completar la construcción de las líneas inconclusas dentro del Distrito Federal. Esas metas hasta ahora se han cumplido sólo parcialmente; por ejemplo, se terminó la línea B del metro, pero no se continúa con la línea de crecimiento que se había contemplado, tomando en consideración la expansión metropolitana.

El PMMTL propone que al final del año 2020, se tenga una red de 27 líneas: 14 de Metro con rodada neumática, 3 de Metro con rodada Férrea y 10 de Tren Ligero, con una longitud total de 483 kilómetros de servicio.

Para dimensionar el esfuerzo que debe hacer el gobierno de la Ciudad de México en los próximos 20 años, es necesario mencionar que la red actual consiste de 12 líneas: 10 de Metro Neumático; una de Metro Férreo y una de Tren Ligero, con una longitud de servicio de prácticamente 182 Kilómetros, lo que implica que en esos 20 años se deberán construir 301 Km.

## SITUACIÓN ACTUAL DEL PLAN MAESTRO DEL METRO Y TRENES LIGEROS.

La falta de recursos económicos que ha sufrido la ciudad en los últimos años, ha ocasionado que no se haya iniciado el programa de construcción de las ampliaciones del corto plazo del PMMTL, que el STC presentó a las autoridades de la Secretaría de Transportes y Vialidad (SETRAVI) en 1996 y que posteriormente se reprogramó en 1998.

## PROBLEMÁTICA

---

<sup>58</sup> “Plan Maestro “ Sistema de Transporte Colectivo (STC, Metro). Año del plan consultado, la versión del año 2000. Cabe señalar que este plan se esta modificando constantemente, dependiendo los cambios de autoridades, en este año se dio esa circunstancia, sin embargo, hasta enero del 2003 no se han detectado cambios significativos.

La problemática para llevar a cabo las prolongaciones de la red, tiene tres aspectos:

A.- En primer lugar, el retraso en la toma de decisiones para iniciar las obras de las ampliaciones de la red al corto plazo altera, en principio, los tiempos de ejecución de las correspondientes a los horizontes a mediano y largo plazos; asimismo, este retraso impacta notablemente en la problemática urbana y de movilidad de la población. Por ello, una revisión de las propuestas de ampliación del PMMTL y de sus horizontes de planeación, es decir, la actualización del Plan Maestro, se torna prioritaria.

B.- En segundo lugar, y aunadas al impacto urbano ocasionado por el retraso en el Plan Maestro, que por sí solo justifica poner al día el Plan Maestro, las siguientes causas hacen más notoria la necesidad de efectuar la mencionada actualización del Plan Maestro:

- La responsabilidad que tiene el STC de contar con un documento de planeación del crecimiento de su red, que considere en todo momento la movilidad presente y futura de la población, con objeto de atenderla eficazmente mediante el modo de transporte Metro. Como se puede observar, este planteamiento, a pesar de ser importante, no contempla una planeación más amplia de corte metropolitano y regional. El crecimiento planteado obedece a criterios estrictamente técnicos y de desarrollo del organismo, pero se deben ver otros factores, como crecimiento metropolitano de la población, estructuras gubernamentales y los factores políticos que intervienen en la toma de decisiones.
- La conveniencia de definir propuestas de ampliación que permitan enfrentar la baja en la captación de usuarios del Metro.
- La necesidad de ampliar el alcance del PMMTL, para que además del plan de ampliaciones de la red considere, entre otros, los siguientes aspectos estratégicos: plan de mantenimiento y renovación de equipos e instalaciones; esquemas de financiamiento para realizar las ampliaciones de la red, y preservación de predios para futuras instalaciones.

C.- Finalmente, debe mencionarse que el proceso de planeación de la red del Metro, actualmente es llevado a cabo por diversas dependencias del gobierno del Distrito Federal.

Desde 1995 la responsabilidad de planear el crecimiento de la red es del STC. Sin embargo, de manera alterna, otras dos dependencias llevan a cabo procesos de planeación de las ampliaciones de la red: la SETRAVI y la Dirección General de Construcción de Obras del STC (DGCOSTC).

Esto es debido a que cada una de esas dependencias tiene una función específica dentro del gobierno del Distrito Federal que toca aspectos de planeación. La SETRAVI es la dependencia normativa de todos los modos de transporte en el Distrito Federal, mientras que la DGCOSTC es el órgano constructor de los sistemas de transporte eléctrico, en particular del Metro.

Tanto la DGCOSTC como la SETRAVI han tenido en determinado momento la responsabilidad de elaborar el Plan Maestro del Metro. No obstante que, como ya se mencionó, actualmente esa responsabilidad está a cargo del STC, esas dependencias han continuado realizando ejercicios de planeación de ampliaciones de la red a fin de obtener información necesaria para el cumplimiento de sus funciones específicas. Esta situación ha generado, por

una parte, resultados no coincidentes entre cada dependencia, y por otra, una indefinición en tres aspectos fundamentales.

- Quién realiza realmente la planeación de la ampliación de la red del Metro.
- Quién toma y debe tomar las decisiones sobre las futuras construcciones de líneas del Metro.
- Qué organismo es el responsable de presentar todos los elementos de juicio ante el jefe de gobierno del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México.

## ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Para dar solución a la problemática expuesta en el apartado anterior, el STC propone las siguientes alternativas de solución:

1.- Actualizar a la brevedad el Plan Maestro del Metro y Trenes Ligeros, utilizando los resultados del Censo de Población y Económico 2000, ampliando su tradicional alcance para que considere además de las ampliaciones de la red, los siguientes aspectos: el plan de mantenimiento y renovación de equipos e instalaciones y el esquema de financiamiento.

2.- Integrar un solo proceso de planeación de la red del Metro, mediante las siguientes dos acciones:

2.1.- La Creación de un Grupo Interinstitucional e Interdisciplinario de planeación de las ampliaciones de la red del Metro.

Este grupo deberá estar conformado por las Instancias involucradas con el desarrollo del sector transporte, además de aquellas en las cuales repercute la aplicación de los sistemas de transporte masivo como son Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, e incluso, debe ampliar su ámbito de acción a través de las instancias del Estado de México.

La creación de este grupo traerá los siguientes beneficios: evitará la duplicidad de esfuerzos y de costos; y unificará criterios de planeación, con lo cual se tendrá una sola visión de planeación y cada dependencia asegurará la inclusión en el proceso de planeación de todo aquello que, dentro del ámbito de sus funciones, considere necesario.

Cabe señalar que uno de los aspectos metodológicos que deberá quedar totalmente definido antes de iniciar propiamente la actualización del Plan Maestro, es la cobertura del mismo en lo que se refiere a las líneas que penetren en los municipios conurbados del Estado de México.

Al respecto, el STC ha recogido en diversas instancias la opinión de que la ciudad no puede seguir financiando por sí sola la construcción de líneas metropolitanas del Metro, y que el Estado de México debe aportar recursos económicos directos para dicha construcción, dado que la población de los municipios conurbados también se beneficia y no sólo la del Distrito Federal.

En tanto que esta cuestión no se defina, no podría hablarse de proponer ampliaciones metropolitanas de la red; sin embargo, dado que no es posible analizar la movilidad de la ciudad sin considerar el área conurbada, la



actualización del Plan Maestro debe considerar como área de estudio toda la ZMCM.

Como se puede observar, las circunstancias están obligando a los responsables de la preparación de la planeación del PMMTL a considerar a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Sin embargo, esta consideración sigue siendo limitada porque la están viendo desde una perspectiva técnica, a partir de la continuación de las líneas del Metro, lo que implicaría contemplar solamente dos entidades federativas, las que actualmente y en el corto plazo son las más afectadas, Estado de México y Distrito Federal. Es decir, no se contempla la planeación desde un ámbito regional que permitiera ver el mediano y largo plazos, con un horizonte de cincuenta años.

Considerando esta posición, se debe empezar a tomar en consideración otras entidades, que como ya se ha venido comentando, serían Puebla, Morelos, Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo. Este planteamiento obligaría a pensar en una forma distinta del organismo responsable, el cual tendría que contemplar:

Primero.- La relación jurídica que este organismo tendría con respecto a las entidades federativas involucradas e inclusive con la federación.

Segundo.- La posición política con respecto a las instituciones públicas que se encuentran al interior de cada entidad federativa y federación, a fin de que no se tomen decisiones políticas que beneficien únicamente ciertos intereses de grupos o gobiernos que se encuentren operando en el momento histórico en que se estén tomando las decisiones.

Tercero.- La financiación de este tipo de proyectos. Es muy importante que se busquen los instrumentos financieros, sin dichos instrumentos, este proyecto esta condenado a morir desde su inicio.

Cuarto.- Desde el ángulo de la administración pública es vital definir las funciones y atribuciones de este organismo, a fin de clarificar sus actividades. En paralelo, se debe buscar la participación de los diferentes sectores de la sociedad (sector público, empresarios, organizaciones civiles y ciudadanía), no sólo para legitimar el asunto, también para que no se den "cuellos de botella" durante el desarrollo del programa. Otro aspecto importante, es la necesidad de incluirlo en la agenda de gobierno de los tres niveles (federal, estatal y municipal), con la intención de darle un peso específico al programa.

2.2.- la conformación de un Banco de Información homogéneo, organizado y confiable que permita obtener resultados únicos.

Una de las razones por la cual las dependencias que han llevado a cabo procesos de planeación de ampliaciones de la red, han obtenido resultados no coincidentes entre sí, estriba básicamente en que las bases de datos de cada dependencia no sólo son diferentes a la de otra, sino que además están incompletas y la información de las diversas variables corresponde a diferentes momentos. Por ejemplo, se utiliza la encuesta origen-destino de 1994 y los censos de población de 1990. Es necesario mencionar que las hipótesis de trabajo a las que hay que recurrir cuando no se cuenta con

información o ésta es incompleta, pueden ser diferentes, lo cual obviamente genera resultados diferentes.

Desde su creación, el Metro de la Ciudad de México se ha constituido como la mejor alternativa de transporte para la misma, ya que moviliza a miles de personas en forma rápida, económica y segura, utilizando para ello, con respecto a otros modos de transporte, mucho menor espacio urbano, energía y unidades. Por esta razón, la planeación de las ampliaciones de la red así como la construcción de las mismas son actividades de la más alta prioridad para el gobierno de la Ciudad de México.

## RED INTEGRAL DE METRO Y TRENES LIGEROS DE LA ZMCM.

AL AÑO 2020

| Línea | Origen | Destino | Long. de servicio (Km.) | No. Estaciones | Captación diaria estimada en el 2020 (Usuarios) | Número de Trenes |
|-------|--------|---------|-------------------------|----------------|---|------------------|
|-------|--------|---------|-------------------------|----------------|---|------------------|

### RED DE METRO NEUMÁTICO

|       |                |                 |         |     |           |     |
|-------|----------------|-----------------|---------|-----|-----------|-----|
| 1     | Observatorio   | Pantitlán       | 16.654  | 20  | 821,000   | 31  |
| 2     | Cuatro Caminos | Tasqueña        | 20.712  | 24  | 745,000   | 28  |
| 3     | Indios Verdes  | Universidad     | 21.279  | 21  | 505,000   | 29  |
| 4     | Sta. Anita     | Sta. Clara      | 14.869  | 16  | 387,000   | 23  |
| 5     | Pantitlán      | Tlalnepantla    | 20.284  | 19  | 480,000   | 34  |
| 6     | El Rosario     | Villa de Aragón | 17.049  | 16  | 420,000   | 20  |
| 7     | El Rosario     | San Jerónimo    | 22.274  | 19  | 580,000   | 38  |
| 8     | Acoxta         | Indios Verdes   | 27.093  | 28  | 1,289,000 | 59  |
| 9     | Observatorio   | Pantitlán       | 14.493  | 13  | 426,000   | 32  |
| 10    | E. Guzmán      | Cuicuilco       | 18.640  | 21  | 577,000   | 23  |
| 11    | Sta. Mónica    | Bellas Artes    | 19.965  | 21  | 383,000   | 36  |
| 12    | Const. 1917    | Sta. Lucía      | 16.622  | 17  | 626,000   | 21  |
| 13    | Naucalli       | San Lázaro      | 17.485  | 17  | 273,000   | 22  |
| L – B | Cd. Azteca     | Hipódromo       | 27.736  | 29  | 788,000   | 59  |
| 14    | TOTALES        |                 | 275.155 | 281 | 8,300,000 | 455 |

### RED DE METRO FÉRREO

|       |            |             |        |    |           |    |
|-------|------------|-------------|--------|----|-----------|----|
| L – A | Pantitlán  | La Paz      | 14.649 | 10 | 851,000   | 20 |
| L – C | C. Izcalli | El Rosario  | 24.900 | 18 | 344,000   | 26 |
| L – D | Sta. Clara | Ojo de Agua | 27.725 | 23 | 291,000   | 22 |
| 3     | TOTALES    |             | 67.274 | 51 | 1,486,000 | 68 |

### RED DE TRENES LIGEROS

|        |                 |            |        |    |         |    |
|--------|-----------------|------------|--------|----|---------|----|
| T – 01 | Tasqueña        | Xochimilco | 14.005 | 18 | 150,000 | 16 |
| T – 02 | Const. 1917     | Chalco     | 23.840 | 24 | 552,000 | 45 |
| T – 03 | Villa de Aragón | Vergel     | 16.760 | 21 | 482,000 | 20 |

|      |               |               |        |     |           |     |
|------|---------------|---------------|--------|-----|-----------|-----|
| T-04 | Lomas Becerra | Ejerc. Const. | 17.130 | 17  | 416,000   | 21  |
| T-05 | Pantitlán     | Degollado     | 14.550 | 23  | 361,000   | 28  |
| T-06 | Pantitlán     | Neza 86       | 10.560 | 11  | 253,000   | 26  |
| T-07 | Atizapán      | El Rosario    | 9.985  | 10  | 248,000   | 11  |
| T-08 | Estadio 68    | Vergel        | 13.380 | 14  | 229,000   | 13  |
| T-09 | Ejerc. Const. | Neza 86       | 9.205  | 15  | 216,000   | 12  |
| T-10 | Pirámides     | Cd. Azteca    | 11.105 | 10  | 82,000    | 12  |
| 10   | TOTALES       |               | 140.52 | 163 | 2,989,000 | 204 |

### RED TOTAL AÑO 2020

|    |         |         |     |            |     |
|----|---------|---------|-----|------------|-----|
| 27 | TOTALES | 482.949 | 495 | 12'775,000 | 727 |
|----|---------|---------|-----|------------|-----|

Este planteamiento, como ya se señaló, presenta limitantes. Sin embargo, es importante considerar que este programa es un importante factor a considerar para usarlo como soporte y explicar otras alternativas como la que estamos presentando en esta investigación, debido a que como se ha venido mencionando, la planeación y los esfuerzos de coordinación hechos hasta ahora no han rendido frutos, sujetándose a los vaivenes de la situación política y económica del país. Será importante que estos proyectos puedan contribuir al desarrollo real del país, para que éste entre de lleno a los esquemas de crecimiento económico, político y social que se están desarrollando en diversas partes del mundo.

El planteamiento anterior debería de darse, tomando en consideración el reordenamiento del transporte de superficie (autobuses y microbuses), situación que hasta la fecha se lleva a cabo de manera separada, como lo podemos observar a continuación.

### REORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE DE SUPERFICIE A LO LARGO DE LAS LÍNEAS DEL METRO:

La SETRAVI, en 1998 y 2000, ha realizado sendos estudios de la operación de los autobuses y trolebuses, así como en minibuses, estos últimos de propiedad particular, en los 33 principales corredores de la ciudad.

En continuidad a estos esfuerzos se ha determinado reordenar los servicios concesionados que operan paralelamente a las líneas del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC) y a la línea del tren ligero del Servicio de Transportes Eléctricos (STE).

Los argumentos considerados en este estudio son los siguientes:

1. Derivado de la reducción de captación que el Metro ha presentado, a pesar de la construcción de más red de servicio, se considera que los servicios concesionados han aumentado su captación a costa del Metro.
2. Se ha presentado una alta ocupación de la vía pública, especialmente en las áreas adyacentes a las estaciones del Metro con mayor captación o afluencia.
3. La falta de paradas definidas propicia condiciones de saturación de la capacidad vial del corredor.

4. Es necesario propiciar la sustitución de los minibuses por autobuses y que esto permita programarlos con base a la operación del Metro, para que sean servicios complementarios.

De acuerdo con la información estadística generada por el Sistema de Transporte Colectivo, la afluencia total de pasajeros en el STC ha observado un ritmo decreciente en los últimos años. Las causas de esta reducción de afluencia resultan difíciles de explicar, por la complejidad de factores que los usuarios toman en cuenta para decidir el modo de transporte que utilizarán.

Ante esto, se ha hecho necesario realizar estudios para conocer el estado operativo actual, tanto de las líneas del Metro y del tren ligero, como de los servicios de transporte de superficie y, con ello, poder estructurar para cada una de las líneas un escenario de reordenamiento de los servicios de superficie, de tal manera que el Metro vea complementada su operación, a efecto de que en lo posible se coadyuve al aumento de su captación, a través de medidas adecuadas para la administración de la demanda.

El objetivo central del estudio se define en la determinación de medidas de carácter operativo, que permitieran realizar un nuevo arreglo en términos de cantidad y tipo de vehículos, horarios de operación, origen y destino de los servicios y sobre todo ocupación de la capacidad de cada uno de los modos de transporte. Este esquema se realizó para cada una de las líneas de Metro y la del tren ligero que se consideran dentro del estudio.

Los objetivos específicos del estudio se encaminaron a:

- Ubicar la sección de carga máxima, tanto para la línea del Metro y tren ligero, como para los servicios concesionados.
- Contar con un inventario de servicio concesionado, clasificándolos por su operación respecto a las líneas del Metro y la del tren ligero, alimentadores o competitivos. Para ésta clasificación se requirió determinar los orígenes y destinos, la cantidad de unidades en operación, la captación de usuarios y la longitud de paralelismo con la línea.
- Obtener los principales parámetros operativos de los servicios concesionados.
- Determinar para cada línea del Metro y del tren ligero consideradas en el estudio, un escenario de reestructuración de los servicios, en el que se incluye el intervalo de despacho, la cantidad de autobuses que deben operar, la variación de la demanda y las políticas de complementariedad y administración de la demanda.

Para la realización del estudio, se establecieron tres fases:

Analizar la información documental, que será mayoritariamente proporcionada por el STC, y que se refiere al registro de las cargas y los intervalos de paso de los trenes en las estaciones con mayor afluencia. Asimismo, la SETRAVI cuenta con las bases de datos del estudio de 26 corredores estratégicos, así como del estudio realizado en 1998, sobre autobuses y trolebuses.

Revisar y validar el inventario de todos los servicios que lleguen a las estaciones de Metro y tren ligero, o que operen sobre cada línea.

Recolectar información de campo de los servicios que se consideren competitivos, nos referimos a la cargas de pasajeros, la frecuencia de paso y el polígono de carga a lo largo de la ruta.

Es por ello que es necesario contar con la ocupación de la línea en el periodo de mayor demanda y determinar si existe un remanente de captación

Para lo anterior, fue necesario realizar los siguientes estudios de campo:

Inventario de servicios concesionados a lo largo de cada línea

Verificación de recorridos

Ubicación de paradas

Estudio de ascenso-descenso y sondeo de origen–destino

Frecuencia de paso y cargas

Los resultados para cada una de las líneas incluidas en el estudio se estructuraron dentro de un escenario de reordenamiento de los servicios concesionados, en el que se incluyen los aspectos siguientes:

- Cantidad de autobuses que deberá operar sobre el corredor, en sustitución de combis y microbuses.
- Variación del parque vehicular, en función de los periodos significativos del día.
- Origen-destino del servicio consolidado.
- Definición de paradas sobre el corredor, para el transporte concesionado.
- Modificaciones a la oferta del STC.
- Comparativo de capacidades antes y después del reordenamiento, entre Metro, tren ligero y transporte concesionado.
- Recomendaciones generales para la instrumentación.

Asimismo, preparar un documento en el que se incluyan los capítulos siguientes:

- Descripción de la metodología.
- Breve descripción de los estudios de campo y los inconvenientes encontrados.
- Resumen de cada uno de los escenarios propuestos.
- Recomendaciones para la instrumentación.

Las conclusiones que la SETRAVI previó fueron también la posibilidad de que aún bajo un escenario de competencia franca, el STC no disponga de capacidad suficiente para transportar a los usuarios que se desplazan actualmente por las rutas con trazo paralelo al STC, que estará en condiciones de realizar mediciones de su capacidad disponible, acorde con los procedimientos técnicos aprobados por la SETRAVI.

Los resultados del estudio obran en la SETRAVI, pero el estudio del STC no se ha desarrollado. Lo importante a resaltar aquí es la falta de coordinación que existe entre las instituciones encargadas del transporte en el Distrito Federal. Frente a esto, mucho menos se podría dar una coordinación adecuada con las instituciones del Estado de México e inclusive con las del ámbito federal (ver figura 53). Bajo este esquema se clarifica la falta de perspectiva para realizar no sólo estudios metropolitanos, sino mucho menos regionales. Pero esta afirmación la seguiremos observando en los siguientes estudios.

## Una propuesta de visión distinta para la operación del Sistema de Transporte Colectivo, Metro.

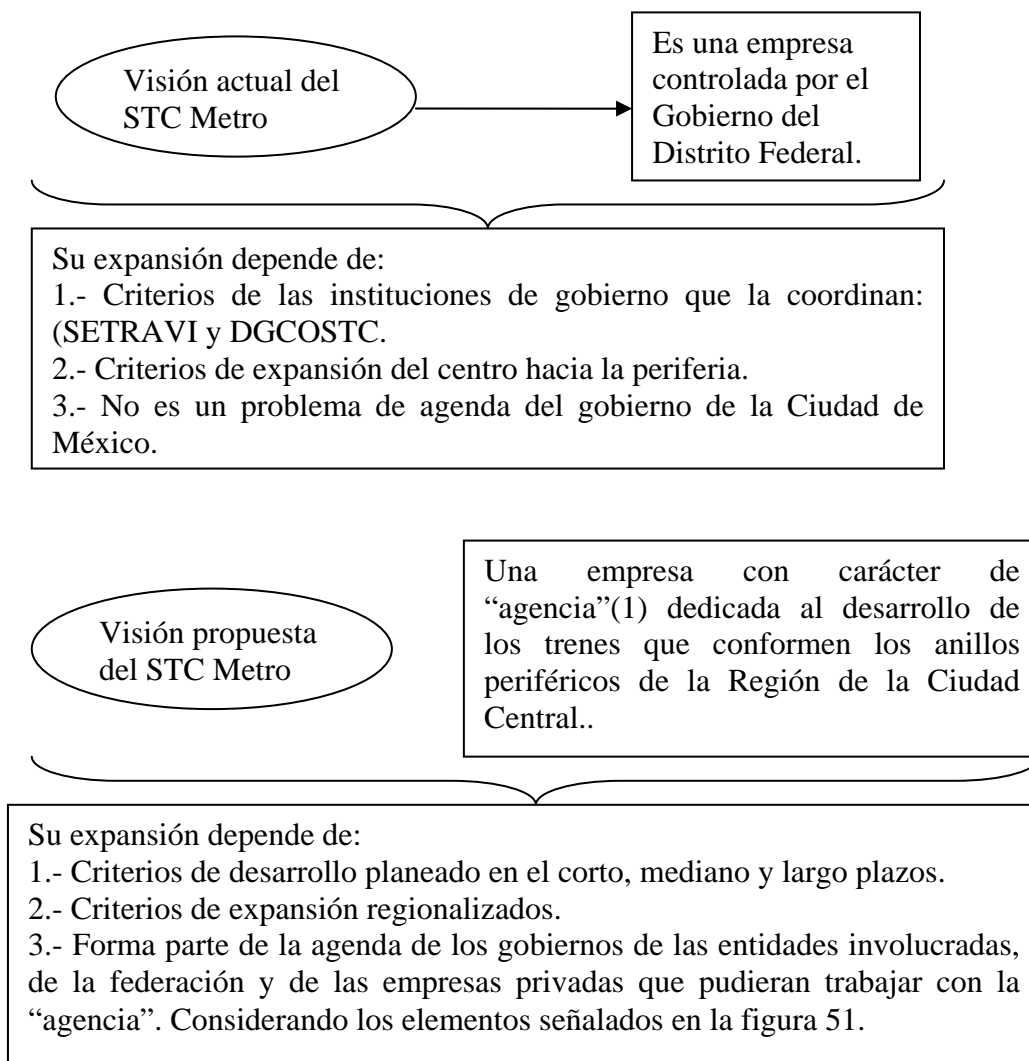


Figura 53.

El control que se ejerce en esta importante empresa pública, no puede estar sujeto a los vaivenes de la política nacional o estatal, motivo por el cual se deben desvincular las decisiones de esta política pública de desarrollo regional. Además, se podría pensar en la participación de los otros Poderes del Estado, es decir, el Legislativo y el Judicial, para la elaboración adecuada de esta política sin que exista una decisión unilateral. Con ello se garantizaría una planeación que trascendiera los períodos de cambio de gobierno.

## ESTUDIO DEL “IMPACTO DEL TREN SUBURBANO EN LA RED DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO”

Como hemos venido comentando y para ubicarla en su contexto, la ZMCM es el núcleo urbano más importante del país y una de las metrópolis más grandes a nivel mundial. Su ámbito de influencia inmediata articula la dinámica socioeconómica de cinco entidades federativas en un radio de más de 100 Km. a la redonda, y a nivel nacional es el centro de la actividad política y económica

del país. Esta situación repercute a su interior en la movilidad de la población y en las necesidades de infraestructura urbana y regional en la materia.

La Ciudad de México, que en 1940 contaba con 1.7 millones de habitantes, acelera y diversifica su crecimiento a principio de los cincuentas; la ZMCM alcanzó en 1995 una población de 16.7 millones de habitantes, de los cuales el Distrito Federal registró un total de 8.4 millones y los municipios conurbados 8.3 millones. La población del Distrito Federal se mantendrá estable durante los próximos 20 años, con un incremento de cerca de 400 mil habitantes, mientras que los municipios conurbados del Estado de México duplicarán su población en el mismo período.

A nivel metropolitano, se estima una población de 20.2 millones de habitantes para el 2010, de los que el 57% estará ubicado en los municipios conurbados del Estado de México y el 43% restante en el Distrito Federal. La población en el área de influencia regional se estima en 5 millones de personas, lo que suma en la región metropolitana un total de 25.2 millones de habitantes. Para el 2020, la población de la ZMCM será de casi 23 millones de habitantes.

El desarrollo de la ZMCM durante los últimos años ha generado una demanda estimada de entre 20 y 22 millones de viajes–persona día en 1997, lo que indica la consolidación de la megalópolis en el nuevo milenio. El crecimiento demográfico de la Zona se prevé no uniforme, siendo mucho mayor en los municipios conurbados y menor (inclusive podría ser negativo) en la cercanía del Centro Histórico, con un incremento muy importante en el uso de suelo dedicado a servicios en algunas delegaciones centrales. Esta tendencia de convertir las zonas habitacionales en oficinas, centros escolares, centros comerciales y áreas de servicio, parece ser irreversible.

La esquematización global de este proceso anuncia cambios en el patrón de viajes, para el mediano y largo plazos, por lo que municipios conurbados se convertirán en ciudades dormitorio, mientras que la región central del Distrito Federal será un área de oficinas, comercios y servicios generales. El tiempo de viaje desde municipios como Ecatepec, Naucalpan, Atizapán y Cuautitlán hacia la zona central de la ciudad esta creciendo paulatinamente: se observan duraciones de viaje en transporte público superiores a dos horas. Esto pone de manifiesto la necesidad de construir vías rápidas e instalaciones de estacionamiento en la región central. La alternativa de transporte público de mediana y alta capacidad es más económica y contrarresta el escenario de un auto por persona estacionado nueve horas en el centro, o una proliferación mayor de transporte público de baja capacidad que no es fácil de regular.

El efecto de permitir que el transporte de baja capacidad capte el servicio entre los municipios conurbados y la Ciudad, no solo afecta a la participación del STC Metro en la distribución modal. También crea un mayor uso de la vialidad. A largo plazo, se genera un mayor número de viajes en auto. A mediano plazo, incrementa la congestión en las vías de acceso al Distrito Federal, al haber un número mayor de microbuses en circulación.

En ese sentido, se generó el proyecto del Sistema de Trenes Suburbanos (STS) a iniciativa del gobierno federal, a través de la SCT, y se ha impulsado el proyecto de establecer un Sistema de Tren Suburbano, de capacidad intermedia, utilizando los derechos de vía de Ferrocarriles Nacionales de México.

Cabe señalar que este documento tiene que ver con los esfuerzos por desarrollar relaciones de coordinación entre las entidades involucradas en el problema de metropolización del Distrito Federal, sin embargo, como veremos en el desarrollo de este estudio, estos esfuerzos siguen siendo limitados por los motivos ya señalados líneas arriba.

Para tomar las acciones apropiadas, el gobierno federal convocó la participación de diversas dependencias:<sup>59</sup>

- Secretaría de Transportes y Vialidad (gobierno de la Ciudad de México)
- Sistema de Transporte Colectivo Metro.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno del Estado de México.

Para el gobierno del Distrito Federal uno de los aspectos más importantes estudiados, fue estimar el impacto que el Sistema del Tren Suburbano tendrá en el STC Metro, tanto en su captación, como en la conformación de los viajes transportados y en los intercambios modales. Existe la incertidumbre sobre el impacto que tendrá el STS sobre la zona cercana a la Estación Buenavista.

No se conoce el número de intercambios modales en las estaciones de correspondencia entre el STC Metro y el STS. Este estudio se terminó de desarrollar a finales del año 2000.

La SCT ha planteado la puesta en marcha de tres líneas de tren suburbano, siendo la primera el corredor Huehuetoca-Buenavista, que se plantea licitar en el corto plazo. Cabe señalar que hasta enero del 2003, todavía este proyecto se encuentra sin una definición concreta para emprender la licitación.

Buscar un mapa.

Para un horizonte de mediano plazo, contempla la inclusión de los corredores Ecatepec-Naucalpan y Los Reyes-Aragón.

Para analizar el proyecto la SCT está elaborando el estudio de factibilidad. Para ello solicitó en 1998 a la SETRAVI un estudio del impacto del STS en el STC Metro de la Ciudad de México. Es preciso enfatizar que el estudio nunca consideró ser un estudio para identificar la demanda del STS, por lo que en su momento deberá realizarse más específicamente.

A continuación se generalizan los principales componentes del estudio:

#### OBJETIVO GENERAL

- ◆ Evaluar el impacto que tendrá la puesta en servicio de diversas líneas del Sistema de Transporte Suburbano (STS) en el STC Metro.

#### OBJETIVOS ESPECIFICOS

- ◆ Efecto en la demanda del STC Metro.
- ◆ Intercambio modal en Buenavista.
- ◆ Comparación de escenarios.

#### METODOLOGIA

---

<sup>59</sup> “Estudio para la Construcción del Tren Suburbano”, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2000.



## INSUMOS

- ◆ Zonificación.
- ◆ Matriz origen-destino 1994.
- ◆ Red vial con sus atributos de nivel de servicio.
- ◆ Red STC Metro y tren ligero.
- ◆ Red de transporte público de superficie.
- ◆ Tren suburbano.
- ◆ Tren elevado.
- ◆ No se considera que los usuarios de transporte privado cambien al público.
- ◆ No se considera que los usuarios cambien de ruta por la presencia de zona comercial en algunas estaciones del Tren Suburbano.
- ◆ El transporte de superficie se modelará de acuerdo a la red vial y a una velocidad derivada de la de los autos y de frecuencia y capacidad infinita.
- ◆ Impacto:
- ◆ Presupone que las tarifas entre los diferentes submodos de superficie son iguales.
- ◆ No contempla tiempos de espera y abordaje por submodo.
- ◆ Asume velocidades y capacidades vehiculares iguales entre los submodos.
- ◆ Presenta dificultades de calibración, puesto que la selección entre submodos será únicamente dado por la velocidad de superficie.

## ZONIFICACION

- ◆ Misma zonificación que el Plan Maestro, consistente en 1,059 Zats.

## MATRIZ ORIGEN Y DESTINO

- ◆ Encuesta origen-destino del INEGI 1994; se utilizó, calibrando para 1998.

## RESULTADOS

- ◆ Captación por andén de cada estación.
- ◆ Transferencias entre líneas del Sistema de Transportes Colectivo Metro.
- ◆ Ascensos y descensos para cada estación.
- ◆ Polígonos de carga para 6-9 AM, 12-3 PM y 5-8 PM.
- ◆ Volumen de transporte en cada enlace de la red vial.

## CONCLUSIONES DE IMPACTO GLOBAL

- ◆ Captación de los diversos sistemas entre 5,015 y 5,835 miles de pasajeros/día, dependiendo del escenario
- ◆ Captación máxima si las líneas: B, 8 Norte, 8 Sur, 12, 7 Sur, Tren Elevado, Línea de la línea 3 del tren suburbano, están presentes (largo plazo)
- ◆ Captación mínima si sólo operarán las Líneas: "Metropolitana B", Ecatepec - Naucalpan y Los Reyes - Aragón

## CONCLUSIONES LINEA HUEHUETOCA - BUENAVISTA.

- ◆ Reduce captación del STC Metro en 10,000 pasajeros.
- ◆ Los usuarios del Tren Suburbano ya lo son del STC Metro.
- ◆ Líneas 2, 3, 4 y 5 reducen captación.

- ◆ Líneas 7, 8 y B incrementan captación.
- ◆ Reduce polígonos de carga ligeramente.
- ◆ La red vial utilizada requiere revisión.
- ◆ La falta de información de transporte de superficie presentó dificultades adicionales para la modelación.

#### CONCLUSIONES CORRESPONDENCIAS.

- ◆ Poco impacto en las estaciones actuales que no serán correspondencia con el tren suburbano.

#### RECOMENDACIONES ESTADO DE LA INFORMACIÓN

- ◆ Mejorar la información de transporte de superficie.
- ◆ Versión de EMME/2 requiere de actualización.
- ◆ Revisión de la red vial.
- ◆ Para analizar el impacto del tren suburbano en el transporte de superficie de autobuses y trolebuses, se requiere mayor información que la disponible en la actualidad.
- ◆ Se requiere la revisión de la red vial, la puesta en marcha del inventario de transporte del estudio de funciones volumen retardo.
- ◆ Se requiere afinar el proceso de modelos de generación y atracción de viajes

Este estudio no se puede dejar de lado, es importante retomarlo, pero con una perspectiva regional, con la intención de determinar qué se considera más importante, si continuarlo o incluirlo en un contexto más amplio. De cualquier forma, como ya se indicó al inicio, el proyecto adolece de una perspectiva geográfica mucho más amplia en un marco espacial más a largo plazo, 50 años como mínimo. Esto con la intención de que en la medida que avance el proyecto y cuando éste se llegará a terminar, la realidad del crecimiento demográfico y de las ciudades intermedias que se encuentran alrededor de la ciudad central, ya lo rebasaron, tal y como ha sucedido con los periféricos que se han construido en la Ciudad de México, los cuales en cuanto se terminaron, ya no estaban en la orilla de la ciudad sino en el interior, situación que refleja una falta de planeación en el mediano y largo plazos.

Otro de los problemas que vemos aquí, es que el planteamiento y la descripción reflejan el centralismo de las decisiones: el proyecto es ideado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sin que se coordinara con las otras esferas de gobierno, y mucho menos llevando a cabo consultas a la ciudadanía y a los actores privados involucrados, a fin de diseñar una propuesta enriquecida, consensuada y apoyada por todos los actores participantes, de acuerdo a lo que sería una real política pública con ingredientes de gestión pública intergubernamental y con carácter regional.

Las actividades entre gobiernos de las entidades del Estado de México y el Distrito Federal por mejorar los servicios de la Zona Metropolitana, específicamente en materia de transporte, han continuado. Como otro ejemplo se da en el caso de los Centros de Transferencia Modal.

“Programa de Reordenamiento de los Centros de Transferencia Modal”

Los Centros de Transferencia Modal (CETRAM), conocidos generalmente como Paraderos, fueron diseñados como puntos estratégicos que permitieran la transferencia del STC Metro a otros modos de transporte: autobús, trolebús, taxi, etc. Las rutas y unidades deberían estar ubicadas estratégicamente, con frecuencias de salida planeadas y desarrollando su operación eficientemente para comodidad de los usuarios.

El proyecto original fue rebasado. La desarticulación del transporte de superficie y la inexistencia de alternativas bien planificadas que propusieran soluciones viables, han propiciado la saturación vehicular y los más diversos problemas para su operación y administración. La solución de la problemática del transporte de superficie está íntimamente ligada a la solución de la operación de los CETRAM.

Las condiciones de estos centros se han deteriorado, como resultado del incremento desmedido del número de rutas y su parque vehicular, además de su operación discrecional, saturando la capacidad de los CETRAM, generando en su mayoría, un pésimo servicio a los usuarios. Ello, con la agravante de la invasión del comercio informal que impide la libre circulación de peatones y vehículos, propiciando insalubridad, contaminación e inseguridad, las cuales afectan a todos.

Es necesario reconocer la importancia que representan los CETRAM para la regulación del transporte de superficie, tanto el local como el del área conurbada. Deben ser la pieza que articula al Metro, como centro medular del transporte en la ciudad, y los ramales de las empresas y rutas para satisfacer las necesidades de los usuarios.

Para llevar a cabo la conclusión de los programas establecidos de reordenamiento y modernización y para dignificar las condiciones de operación de todos los CETRAM, es necesario contar con los recursos financieros y humanos suficientes. Su limitación imposibilita el desarrollo de los programas oportunamente y administrar los 46 CETRAM asignados a la SETRAVI. Es urgente establecer sistemas de cobro por uso de paraderos que sean efectivos y eviten la evasión del pago por su uso.

La situación de la gran mayoría de los transportistas que hacen uso de estos centros es irregular, en cuanto a que no cuentan con permisos o con las actualizaciones de su autorización para prestar el servicio público de transporte, (estaríamos hablando de entre 8 y 12 años de retraso). Por lo que existe un gran número de unidades que no tienen placas o bien trabajan con placas duplicadas, recurren a los amparos, presentan documentos falsos, sus permisos de penetración no los respetan, etc. Ante ello, las autoridades tanto del Estado de México, Federales y del Distrito Federal, no han logrado llegar en conjunto, a soluciones integrales que erradiquen esta problemática.

El aumento desmedido del número de unidades, así como la duplicidad de derroteros y servicios, han generado la saturación y competencia entre transportistas, produciendo accidentes y malos servicios, es decir, existe una sobreoferta de servicios. Por otro lado, tenemos la saturación del comercio ambulante, no solamente en las zonas de ascenso y descenso sino en las mismas bahías de circulación de las unidades.

Algunas de las alternativas de solución tienen que ver con la revisión del papel que juega la COMETRAVI, como comisión reguladora y normativa de las autoridades del transporte antes señaladas.

Durante los últimos años, la Dirección de CETRAM desarrolló un programa integral de reordenamiento y modernización, que contempló:

- Reordenamiento vehicular.
- Reordenamiento del comercio ambulante.
- Dotación de mobiliario urbano.
- Establecimiento de sistemas de cobro.
- Obras de readecuación.
- Programas de limpieza.
- Programas de vigilancia y seguridad.

Cada una de las instancias involucradas en la implementación del Programa de Reordenamiento de los Centros de Transferencia Modal: SETRAVI, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretaría de Obras y delegaciones políticas, deben asumir sus compromisos y participar oportunamente.

La creación del programa de Reordenamiento y Modernización de los Centros de Transferencia Modal, ha sido la respuesta integral para resolver el gran número de problemas que existen en estos centros.

De las acciones que se han intentado introducir, algunas han funcionado y otras han contado con escaso éxito:

1. Regularización de los bienes inmuebles, mediante la asignación por parte de Patrimonio Inmobiliario a la SETRAVI.
2. Publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de los "Lineamientos de Operación de los Centros de Transferencia Modal".
3. Reordenamiento del funcionamiento vehicular.
4. Ordenamiento del Comercio Informal.
5. Aplicación del cobro por derecho de uso de paraderos, de acuerdo a lo establecido en el Código Financiero.
6. Asignación de presupuesto y estructura a la Dirección de CETRAM.
7. Proyectos y obras para realizar las adecuaciones geométricas necesarias para la circulación vehicular.
8. Proyecto y adquisición del mobiliario urbano.
9. Mantenimiento preventivo y correctivo.
10. Capacitación del personal.

#### Avances y Resultados

1. En cuanto a la Regularización de los bienes inmuebles, la actividad ha sido concluida.
2. El 11 de abril del 2000 se publicaron en la Gaceta Oficial del D. F, los "Lineamientos de Operación de los Centros de Transferencia Modal".

3. En reordenamiento del funcionamiento vehicular, se lleva un avance del 70 por ciento, hasta el año 2000. Posteriormente este apartado del programa se suspendió y a la fecha no se ha concluido.
4. En ordenamiento del comercio informal los avances son mínimos, debido a la falta de interés de las delegaciones políticas.
5. A partir del mes de mayo de 1999, se aplica el cobro por derecho de uso de paraderos, de acuerdo a lo establecido en el Código Financiero.
6. A finales del primer semestre de 1999 quedaron asignados el presupuesto y la estructura de la Dirección de CETRAM.
7. Se realizaron proyectos y obras para las adecuaciones geométricas necesarias para la circulación vehicular en Chapultepec y en el cuerpo oriente de Indios Verdes, cuerpo poniente de Tacubaya, Indios Verdes, Taxqueña, Zaragoza, Puerto Aéreo, Observatorio y La Raza.
8. A partir del 15 de noviembre del 2000 quedaron instalados los prototipos de mobiliario urbano, en el CETRAM Chapultepec.
9. Mantenimiento preventivo y correctivo.
10. La capacitación del personal se realiza de manera continua desde octubre de 1999.

Las recomendaciones para el seguimiento y/o adecuación del programa contempló para su total desarrollo (reordenamiento vehicular, ordenamiento del comercio informal, proyectos y obras, instalación del mobiliario urbano, etc.) un período de 3.5 años, cuya terminación debió ser en el mes de agosto del 2002, situación que a diciembre de 2003 no se cumplió. Para ello, todas las áreas involucradas deberían de haber cumplido sus compromisos con oportunidad y coordinadamente.

Por otra parte, en términos de infraestructura vial, también se ha intentado establecer una coordinación metropolitana; al respecto se tiene que decir que el sistema vial de la Ciudad de México, compuesto por calles, calzadas, avenidas, viaductos, ejes viales, circuitos, vías de acceso controlado, etc., ha tenido una serie de obstrucciones físicas generadas en las vialidades y las prácticas incorrectas de los usuarios. Éstas son unas de las agravantes que han ocasionado la pérdida de capacidad vial, siendo este sistema una de las medidas más atractivas para mejorar las condiciones de tránsito, por lo que el gobierno del Distrito Federal ha encaminado sus esfuerzos para recuperar por lo menos su capacidad física, lo que permite incrementar la velocidad de operación en la circulación vial y, además, disminuir los índices de contaminación generada por vehículos.

El Distrito federal concentra el 66.5% de todos los viajes de la Zona Metropolitana del Valle de México, de éste el 10.6% de los viajes se realizaron hacia la zona centro de la Ciudad, motivo por el cual en el periodo de 1970–1976 concluye la construcción del Circuito Interior en el arco norte, nororiental y norponiente y de los viaductos alimentadores del poniente–Río San Joaquín, entre los más importantes, ayudando a resolver los problemas de circulación vial, causados por los vehículos automotores en la ciudad central y en los accesos metropolitanos.

Posteriormente, a fin de mejorar el nivel de servicios de la Ciudad de México, en el periodo de 1976–1982, se aplicó el proyecto integral de la construcción de los ejes viales, que combinaban aspectos de transporte confinado, imagen

urbana y continuidad en la circulación vehicular, integrados por sistemas de semáforos computarizados y señalamiento vertical y horizontal adecuado a estos nuevos corredores viales, proyectado a un sistema ortogonal con la circulación del transporte eléctrico y automotor en carriles exclusivos en contraflujo y en la dirección del flujo vehicular. Con los ejes viales se incrementó la velocidad del tránsito de manera considerable.

La red vial de la ciudad de México tiene una longitud total de 9,117 Km. y está compuesta por 141 Km. de vías de acceso controlado, 611 Km. de arterias principales y 40 ejes viales que suman una longitud de 610.27 Km. de los cuales. De esos 40 ejes, 11 circulan en el sentido norte a sur, 11 lo hacen en el sentido sur a norte, 10 de poniente a oriente y, finalmente, 8 de oriente a poniente. Están totalmente construidos 366 Km. en operación, sin equipamiento existe 93.56 Km. y por construirse más de 150 Km., en la mayoría de los cuales el derecho de vía se encuentra invadido por asentamientos irregulares.

En los años anteriores el desarrollo de la red vial no se visualizó de forma metropolitana, por lo tanto no existe continuidad en algunas vías principales que cruzan las fronteras entre el Distrito Federal y el Estado de México, debido a que la planeación de la red no consideró los requerimientos combinados de las entidades. Por ello se han empezado a realizar obras con visión metropolitana para eliminar los conflictos vehiculares que se presentan entre estas dos entidades, aprovechando los cauces y derechos de vía existentes donde se tiene proyectado accesos viales, distribuidores autopistas urbanas, etc. Sin embargo, este trabajo metropolitano no ha dejado de tener también avances y retrocesos, porque la gestión pública se ha logrado bajo esquemas de consenso entre los gobernantes directamente, sin embargo, cuando algo no responde a los intereses políticos de alguno, o termina el periodo de gobierno de alguno o de ambos, entonces se pierde esta relación intergubernamental, olvidándose que en todo momento debe continuarse con la gestión intergubernamental y la planeación del mediano y largo plazos, es decir la planeación del desarrollo.

Ante esto es necesario hacer una política pública incluyente, que trascienda planes y programas post-periodos gubernamentales. En este sentido, el papel que juegan los congresos federales y locales resultará fundamental. Asimismo, la necesaria cultura de participación de la ciudadanía para influir en la toma de decisiones y en la continuidad de los proyectos que le benefician, resulta fundamental. Por último, la participación de empresas y organizaciones privadas es relevante, por la posibilidad de aportar capital a proyectos como el aquí planteado, con la finalidad de lograr impulsar un desarrollo sostenido de la segunda ciudad más grande del mundo, tal como es la Ciudad de México, de acuerdo a las declaraciones de la ONU.<sup>60</sup>

Existen otras materias donde se avanza a pasos lentos y con las deficiencias ya comentadas. Este es el caso de las autopistas urbanas, en las cuales faltaría por determinar las obras a desnivel y de carriles centrales en el Anillo Periférico, así como las obras en el Circuito Interior, Viaducto Tlalpan, Viaducto

---

<sup>60</sup> Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas: México ocupa el segundo lugar con 18.1 millones de personas; Tokio el primer lugar con 26 millones y Sao Paulo el tercero, con 18 millones. Periódico Reforma, 7 de octubre de 2003.

Miguel Alemán, Calzada I. Zaragoza, Radial Aquiles Serdán, para dar a estas vialidades características de viaducto urbano. Estos proyectos han ido avanzando poco a poco y más por voluntad del gobierno de la Ciudad de México, que por una política pública con tintes de relación intergubernamental entre la federación y las otras esferas de gobierno.

Tanto la vialidad al interior del Distrito federal, como la vialidad metropolitana integrada por los corredores de acceso a la ciudad, constituyen la principal problemática por solucionar en materia de infraestructura, siendo el preservar el derecho de vía una de las condicionantes clave para el desarrollo de ésta.

En cuanto a su definición, el derecho de vía es una disposición reglamentaria que fija y define los anchos máximos y mínimos de la vía sobre la que corre un cauce, una infraestructura o una vialidad.

La restricción de construcción es el espacio o área reservada que generalmente por imagen urbana, es utilizada para estacionamientos, equipamiento urbano y áreas verdes.

Uno de los objetivos principales en materia de infraestructura vial, ha sido el mejoramiento de su estructura y funcionalidad, junto con la actualización y mantenimiento del equipamiento urbano. Esto ha tenido presente la obtención de servicios con calidad. Por ello, a partir de 1995 dio inicio el Programa Permanente de Modernización de la Infraestructura Vial, que contempla principalmente la continuidad de tramos inexistentes, la construcción de entronques a desnivel, la ampliación de las secciones, tanto peatonales como vehiculares, y la construcción de pasos peatonales, por lo que es importante actualizar la base de datos de los planos de alineamiento y números oficiales de la SEDUVI, esto con el fin de revisar, evaluar y actualizar las restricciones de construcción y afectaciones derivadas de proyectos viales existentes, así como nuevos proyectos considerados en la SETRAVI, para preservar los derechos de vía necesarios para su construcción, siguiendo el Programa de Obras Viales y de Infraestructura del Transporte del Gobierno del Distrito Federal.

El reducido crecimiento de la población de la Ciudad de México en los próximos 20 años, no se traduce en una disminución en la movilidad a su interior, por el contrario: se prevé un aumento en el número de viajes ocasionado por una mayor actividad comercial y de servicios, que tiene como resultado un incremento en los desplazamientos generados en la ciudad. Por ello es fundamental determinar el estado de preservación y operación general de las áreas de restricción, definidas en los planos de alineamiento, números oficiales y derechos de vía (grado de consolidación, usos del suelo, secciones transversales, áreas disponibles y volúmenes de tránsito), para evaluar técnicamente las necesidades de movilidad regional y futura consideradas en los planes y programas de desarrollo urbano, vialidad y transportes, así como la necesidad de ratificar, cancelar o modificar las restricciones y/o afectaciones en los planos de alineamiento de la SEDUVI, y en su caso, incluir en éstos los nuevos proyectos considerados por la SETRAVI.

Frente a la necesidad de continuar con la prestación de un servicio de transporte en la ZMCM, con una ciudadanía cada día más demandante, se estableció un programa de rutas metropolitanas. Dicho programa data de 1997.

En esa fecha fueron propuestas 12 rutas iniciales con tal carácter metropolitano.

Habiéndose iniciado en 1999 el estudio de la región de Ecatepec, se suspendió por razones presupuestales cuando ya llevaba 30% de avance.

Las autoridades del transporte en ambas entidades recomendaron la necesidad de insistir en efectuar un estudio piloto que detone el programa, sin embargo, por situaciones económicas en ocasiones y otras por razones políticas, no se ha podido concluir.

Ante tales circunstancias es conveniente describir el programa: consiste en el diseño de servicios de transporte de personas en rutas de índole metropolitana, esto es:

- definición de los recorridos;
- asignación de vehículos;
- programación de los servicios, y
- cálculo de la tarifa metropolitana

El estudio piloto consistiría en hacer el análisis de dos rutas metropolitanas en alguno de los sectores regionales de la ZMVM.

Para el efecto, se ha seleccionado en principio el sector noroeste, debido a la disposición y el buen ánimo que priva entre los transportistas de la región.

Las premisas adoptadas para desarrollar el programa son las siguientes:

Selección de 2 corredores atendidos por transportistas interesados en participar.

Adopción de una metodología de bajo costo y tiempo reducido.

Cada transportista participará con un porcentaje de su propio mercado.

Se obligarán a la constitución de una nueva empresa para ofrecer el servicio.

Los transportistas gozarán de la libertad de seleccionar el tipo de empresa que responda a sus propios intereses.

Los costos de los (2) estudios piloto serán cubiertos por cada entidad, en obvio de garantizar la objetividad e idoneidad de los resultados.

La selección de dos rutas diferentes en una misma región permitirá sensibilizar mejor al mercado de la zona, así como ofrecer una nueva opción a quienes se inclinen por su empleo.

Este tipo de estudios será susceptible de repetirse en cada uno de los sectores geográficos de la metrópoli, hasta dar una cobertura total a la ZMVM.

El desarrollo de cada estudio implicará la correspondiente licitación y contrato de consultoría, y se celebrarán por separado (cada entidad tomará una ruta a su cargo).

Estos estudios deben realizarse en épocas alejadas de vacaciones y días feriados, por lo que se recomienda su inicio a partir del mes de septiembre.

Es conveniente hacer notar que los transportistas participarían activamente en los trabajos del proyecto, sobre lo cual ya manifestaron su interés.



Este espíritu de colaboración ha sido patentizado con la aceptación, de parte de ellos, de cumplir con una serie de requisitos complementarios para hacer de las Rutas Metropolitanas un medio moderno de transporte. Esto es:

- Operar como empresas mercantiles;
- Adoptar como propios e inviolables los programas de manejo operativo que resulten del análisis;
- Elevar la capacitación de su personal de ruta (chóferes y despachadores);
- Equipar la ruta con vehículos nuevos no contaminantes del tipo especificado.

Los estudios piloto contemplarán la definición de todos los elementos que hagan de las rutas metropolitanas casos exitosos susceptibles de ser imitados.

El producto resultante de tales estudios piloto incluye la supervisión de la puesta en marcha de los servicios, por parte de los consultores, incluyendo las pláticas de coordinación entre los transportistas.

La duración estimada es de seis meses, contados desde el inicio de los trámites.

Este estudio, como se ve, respondió a necesidades de la demanda ciudadana, sin embargo, presenta dos serias deficiencias. Por un lado, la poca sensibilidad de los gobiernos de las dos entidades involucradas para dar viabilidad al proyecto y segundo, estos esfuerzos siguen adoleciendo de un carácter de integralidad del transporte, situación que sólo provoca respuestas de los gobiernos federal y estatales a fin de ir respondiendo a situaciones meramente coyunturales y no planeadas.

Este esfuerzo no fue el único. El Estado de México, por ser el gobierno con más demanda de soluciones concretas y más de largo plazo, también se dio a la tarea de hacer un programa, en el año 2000, encargado a la Dirección General de Transporte Masivo (DGTM), la cual definió, como parte inicial del Plan Rector de Transporte del Estado de México, 6 Líneas de transporte público de alta capacidad, en la ZMVM, y una en el Valle de Toluca-Lerma, para proveer de un Sistema de Transporte Masivo al Estado de México.

Con el propósito de tener información confiable que sirviera para elaborar las bases de licitación pública para concesionar el proyecto, construcción y operación de cada una de las líneas anteriormente mencionadas, se requirieron estudios que mostrarán la factibilidad de su realización, así como su rentabilidad, según tarifas de pasaje que sean acordes con la realidad social y económica de la región involucrada.

El objetivo fue conocer en cifras, la demanda real de transporte de los corredores seleccionados, determinando con esto la capacidad de los vehículos a ser usados y definiendo tarifas acordes con las posibilidades de la población, pero asegurando el autosostenimiento económico de las líneas de transporte.

De entre los objetivos específicos, sobresalen:

- Determinar la demanda de transporte en los corredores propuestos, a lo largo del horario hábil del día.

- Conocer los niveles socioeconómicos de la población que habita la región donde se pretende construir la línea de transporte masivo.
- Estimar la demanda para los horizontes 2005 y 2010.
- Determinar los impactos ambiental, urbano y social del establecimiento de las líneas.
- Determinar la capacidad de los vehículos y la cantidad de ellos a usar en cada línea.
- Indicar las posibles afectaciones a predios particulares, instalaciones federales, estatales y municipales.
- Mostrar las restricciones para construcción de la línea.
- Determinar el tipo de viaducto a construirse (elevado, a nivel o subterráneo).
- Proponer ubicación de predios para estaciones, Puesto Central de Control de la línea, oficinas administrativas, talleres de mantenimiento, estacionamiento de los vehículos de transporte, locales técnicos y subestaciones de alimentación eléctrica.
- Determinar el número de estaciones y su localización.
- Determinar en planos donde se muestren las calles y avenidas, la trayectoria que debe seguir la línea de transporte.
- Cuantificar el tamaño de población que se beneficiará con la línea de transporte propuesta.
- Determinar el número de vehículos de transporte público y particulares que podrían dejar de circular con la puesta en operación de la línea de transporte masivo.
- Cuantificar la cantidad de emisiones contaminantes que se dejarían de emitir, con la puesta en servicio de la línea de transporte masivo propuesta.
- Determinar una tarifa de transporte para la línea de transporte masivo propuesta, con el propósito de hacer autofinanciable su operación.
- Proponer un esquema de financiamiento, considerando el concesionamiento de la construcción y operación de la línea.

El desarrollo de los estudios se hará de acuerdo a un programa, elaborado por la institución responsable de realizar los estudios, el cual se deberá hacer del conocimiento de la DGTM.

Se realizará por lo menos una reunión de trabajo mensual entre la DGTM y la institución responsable de la realización de los estudios, con el propósito de cuantificar el avance de los mismos.

Para el desarrollo y elaboración de los estudios, la institución responsable de su realización deberá de seguir las siguientes especificaciones técnicas:

- Se debe explicar detalladamente la metodología empleada para realizar los estudios y análisis. Para el caso de muestreos, tomar tamaños de muestra con un nivel de confianza mínimo de 95% de la distribución normal estándar. Separar el estudio de oferta de transporte existente y el de demanda. En los casos donde se recurra a fuentes estadísticas de información, se deberá indicar las fuentes, las cuales deben ser oficiales.
- Para el caso de las encuestas, se deberá explicar el procedimiento de realización, los formatos, la delimitación de la zona de influencia, la organización de la encuesta, la capacitación proporcionada a las personas que la realicen. En los anexos se deberá incluir el procesamiento de la información, el manual de estudios de campo.

- Al definir las proyecciones para los horizontes para los años 2005 y 2010, exponer el procedimiento para determinación de las tasas de crecimiento.
- En los estudios de oferta y demanda de transporte se deberán explicar los criterios para definir la zona de influencia de la línea; también se deberá cuantificar el parque vehicular real; las frecuencias de paso, ascenso y descenso de pasajeros, velocidades, tiempos de recorrido, procesamiento de la información, definición del modelo y calibración del mismo. Asimismo, se deberá incluir el número de rutas, cantidad de vehículos que deberán circular y las proyecciones de la demanda.
- En relación con la afluencia de automóviles privados, se deberá cuantificar su número durante las diferentes horas del día, principalmente las horas de máxima demanda. Al mismo tiempo, se deberá estimar el número de usuarios de automóvil que podrían preferir el transporte masivo.
- De acuerdo a los aforos y encuestas que se realicen, determinar la ubicación de las estaciones y establecer la afluencia aproximada de pasajeros en cada una de ellas. Presentar polígono de carga de usuarios durante el día.

Con el propósito de identificar el tipo de población y sus niveles económicos, se deberán realizar los estudios correspondientes, indicando los niveles socioeconómicos, las principales actividades que realizan, su ubicación dentro de la zona de influencia, sus perspectivas de desarrollo. Dentro de este tipo de estudios, se deberá presentar el esquema actual de las principales actividades, como el comercio, la industria, los servicios y, en su caso, actividad económica primaria, si la hubiera, con sus proyecciones a futuro.

Junto con el análisis de incremento poblacional de la zona, se deberá presentar el desarrollo habitacional, indicando el tipo de vivienda existente en la zona, sus proyecciones estimadas y la tendencia de expansión geográfica.

Se deberán definir una o varias rutas opcionales, las cuales deberán ser analizadas y evaluadas para determinar la mejor opción. En cada análisis se debe presentar las características generales de la ruta, las interferencias existentes, como redes de agua potable, drenaje, líneas telefónicas, líneas de alta tensión, torres, etc. También deben evaluarse económica y socialmente las posibles afectaciones a predios, vialidades, zonas recreativas o parques deportivos. La evaluación deberá ser resultado del análisis de los siguientes estudios:

- Se deberá realizar un estudio de impacto ambiental que causará la construcción y operación de la línea de transporte masivo, incluyendo las afectaciones a los recursos naturales, flora y fauna regional.
- Estudio de impacto urbano, junto con el anterior deberán contener los posibles impactos urbanos que generará la línea de transporte masivo, incluyendo afectación al panorama urbano, aislamiento zonal urbano, generación de sectores de economía informal, desarrollo o cambio de tipo de economía urbana, etc.
- El estudio de impacto social es importante porque se deberán analizar todas las posibles afectaciones a la población, que puedan ser de trascendencia por el cambio de los valores intrínsecos de la sociedad.

A continuación, se tratan otros programas donde se identifica esta problemática de crecimiento metropolitano, situación que obliga al replanteamiento de otros tipos de transporte como taxis, los cuales muestran la coordinación que se presenta entre las entidades federativas. Sin embargo, este esfuerzo sigue presentando una falta de planeación y una visión restringida respecto a metropolitano y una perspectiva regional. En tanto que el problema se mantiene latente y en vías de crecimiento. Como prueba veamos el mapa que presenta las principales salidas de la Ciudad de México y las cuales ya se presentan saturadas, (Mapa).

### AMCM: principales corredores viales metropolitanos



Garza Gustavo, op. cit. pag.119. Nota. Es el mismo mapa que se presenta en el apartado 3.3 pero por considerarlo ilustrativo me he permitido volverlo a presentar.

Quizá no exista una gran ciudad en el mundo donde sus residentes no se quejen del problema del tráfico: los que planifican el transporte compiten por la posición del profesional más abominado por el público en general. Sin embargo, tal vez el hecho de que los planificadores del transporte no sean muy bien reconocidos sí representa un problema real. Aunque el gasto en inversión

para el transporte urbano puede ser alto, los planificadores mismos no tienen demasiado peso político. De esta manera, las raíces del problema de la Ciudad de México se relacionan con el hecho de que la política del transporte se ha visto sujeta a serios rompimientos en la continuidad, relacionados con los ciclos de las administraciones.

Los ejemplos presentados anteriormente relacionados con la creación de rutas metropolitanas de transporte, se han visto frustrados por razones técnicas, pero también de índole política entre gobiernos o bien, entre gobiernos e intereses particulares de los posibles concesionarios del Estado de México o de la Ciudad de México. Esta es la conclusión que se desprende de lo descrito anteriormente, además de la experiencia práctica que ha tenido el autor en las reuniones de coordinación que tuvo como servidor público en la Secretaría de Transportes y Vialidad durante el periodo 1998-2000.<sup>61</sup>

Estos conflictos de interés hacen muy complicado el planteamiento de generación de proyectos metropolitanos. Sin embargo, estos problemas resultan secundarios si pensamos en un cambio concreto de planeación para el desarrollo de la Ciudad de México, la cual debe ser asumida como una ciudad central y que por lo tanto requiere de una nueva cultura con visión de regionalidad, como se ha venido señalando.

La propuesta de corona regional contiene una serie de puntos a ser tomados en cuenta:

- 1.- Una política pública incluyente donde convergen actores de la sociedad civil, miembros de las esferas de gobierno y ciudadanía involucrada en el problema (la cual debe permanecer todo el tiempo informada y debe ser consultada).
- 2.- La visión de esta corona regional debe ser la de un sistema, lo que implica integralidad en el proyecto, pensando que el mismo será a largo plazo y la planeación es constante y que contiene procesos de control y evaluación a fin de corregir fallas y replantear nuevas perspectivas estratégicas, tomando en consideración las necesidades de la población que se encuentra habitando la corona regional.
- 3.- Los elementos técnicos de la planeación prospectiva nos darán luz para plantear y modificar durante las etapas del proceso de evaluación hacia dónde y de qué manera se van modificando los objetivos del desarrollo de la corona regional.
- 4.- Los consensos, la negociación y la transparencia durante el proceso de planeación del proyecto e implantación del mismo, resultan claves. Se deberá trabajar mucho en la eliminación de los protagonismos, en donde los posicionamientos de los actores resultan ser una barrera o un avance. Esto es, que las decisiones requieren ser tomadas de manera horizontal, sin jerarquías económicas o políticas, lo cual implica que desde el planteamiento se les cambie a los participantes la idea de individualidad para pensar en equipo, en bien de la ciudadanía ya no sólo de la que habita la corona regional, sino de

---

<sup>61</sup> El autor trabajó como servidor público en la Secretaría de Transportes y Vialidad como coordinador de asesores de la Dirección General del Transporte y posteriormente como asesor del secretario de Transportes y Vialidad.

todo el país, si pensamos en lo descrito en el capítulo dos de la importancia que reviste la Ciudad de México para el desarrollo económico nacional.

Estos aspectos no son tomados en consideración en los ejemplos en cuestión, por los vicios que a continuación de señalan:

1.- Exceso de protagonismos entre las esferas involucradas: los servidores públicos de la Ciudad de México sienten que son los importantes, porque atienden precisamente al centro, desdeñando otras posturas.

2.- Los servidores públicos del Estado de México se posicionan en un esquema también protagónico en el entendido de que si no les resuelven sus problemas, los conflictos recaerán en la Ciudad de México y no en ellos.

3.- Los organismos que se han creado (como COTAM y SETRAVI, en el caso del transporte), no son jerárquicamente iguales a los descritos en los puntos 1 y 2, por lo tanto sus planteamientos resultan poco relevantes, puesto que se anteponen los intereses políticos y económicos de las entidades señaladas.

4.- Cualquier proyecto que se lleve a la mesa dependerá del apoyo económico de cada una de las entidades involucradas, lo cual subordina el interés general al interés de grupo o de poder del que está aportando mayor dinero al proyecto.

5.- La visión por lo anteriormente dicho, entonces, es restringida, falta de integralidad y sujeta a intereses específicos.

6.- Las relaciones de coordinación no incluye a los actores mínimos para tomar decisiones política y económicamente viables: como hemos visto los proyectos se limitan a las acciones de gobierno y estudios técnicos. Hacen falta más actores, por ejemplo, no se encuentran las consultas al Congreso federal y local; tampoco a los municipios que pudiesen estar no sólo involucrados, sino que por los impactos de la decisión, resultarían afectados.

A lo anterior habría que agregar que, desde hace tiempo, la planeación a nivel teórico ha señalado los problemas que afectan a la ciudad, pero no se ha llegado a la operación, de modo que no están conectados los estudios y proyecciones técnicas a la realidad concreta, por lo que la expansión urbana hacia las periferias del área metropolitana continúa e incorpora zonas conurbadas bien establecidas. La funcionalidad de estas ciudades con la capital, fue reconocida por los planificadores durante los años setenta, de modo que varios núcleos poblacionales existentes fueron programados para su consolidación como Centros Urbanos Metropolitanos dentro del Plan de Desarrollo Urbano.

Los costos del transporte público en la Ciudad de México no resultan demasiado altos para la mayoría de los usuarios. Son los costos sociales y emocionales de los viajes diarios lo más pesado, junto con el tiempo perdido en otras actividades. Sin embargo, aunque las condiciones de viaje han mejorado marcadamente en la última década, el transporte diario hacia la ciudad sigue siendo oneroso para quienes viven en zonas de la periferia.

La expansión física de la ciudad y, en particular, el establecimiento de los principales centros industriales en un arco hacia el norte del área metropolitana, requirió del surgimiento de un sistema de transporte que llevara a los trabajadores de las colonias populares de la periferia hacia las fábricas.

A pesar de que el Estado ha tomado medidas concertadas para intervenir en la estimulación de sistemas de transporte de alta capacidad a partir de los años setenta, sus políticas que favorecen el crecimiento de la propiedad y uso de automóviles, junto con la impresionante expansión de los taxis colectivos, propició que la importancia relativa de los vehículos de baja capacidad sea creciente. En parte esto se debe a la reorganización de taxis. No sólo han aumentado en número, sino que el patrón tradicional de grandes automóviles que llevaban un máximo de seis pasajeros en unas cuantas rutas fijas ha sido superado por el amplio uso de combis y microbuses.

Ciertamente la movilidad de los sectores populares depende en las distintas ciudades de diversos factores, entre los que destacan: las características de la oferta de transporte, las políticas tarifarias, las necesidades y condiciones de los usuarios, y la estructuración urbana.

En tal sentido, el transporte en las zonas conurbadas del Estado de México que colindan con el Distrito Federal, presentan diversas complejidades por el ininterrumpido desplazamiento de la población en el quehacer diario de las actividades que realizan en ambas entidades. Es el caso de los sistemas troncales, que vertebran y estructuran el transporte colectivo de pasajeros, ya que su falta de control o incapacidad para brindar el transporte de la gran proporción de usuarios que ingresan diariamente al Distrito Federal, sobre todo en las horas pico, da origen a los taxis como segundo medio, situación que se encuentra carente de regulación, por falta de criterios entre ambas entidades.

El gobierno de la Ciudad de México, conciente de esta problemática, ha dado prioridad en la presente administración a los sistemas de transporte público por encima del transporte concesionado, enfocando la prestación de los servicios hacia la población más desprotegida. Dos claros ejemplos de ello son la estatización en el precio del pasaje del Metro, autobuses administrados por el gobierno, trolebuses y tren ligero, así como la creación de la Red de Transporte de Pasajeros, organismo descentralizado cuyo objetivo es principalmente la atención de las zonas populares, en las cuales no tiene presencia el transporte concesionado.

Los lineamientos generales establecidos:

La Ley de Transporte del Distrito Federal en su artículo 2º, define al Servicio Metropolitano de Transporte, como el que se presta en el Distrito Federal y sus zonas conurbadas en cualquiera de sus modalidades, con sujeción a las disposiciones de dicho ordenamiento y demás disposiciones jurídicas aplicables en las entidades involucradas. En el mismo orden de ideas, el artículo 4º señala que, las Comisiones Metropolitanas que se establezcan de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, podrán ser consultadas por la administración pública del Distrito Federal.

En cuanto a las facultades de la SETRAVI del gobierno del Distrito Federal, el artículo 7º. fracción IV dice: elaborar y someter a la aprobación del jefe de gobierno del Distrito Federal el Programa Integral de Transporte y Vialidad, que deberá ajustarse a los objetivos, políticas, metas y previsiones establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Distrito Federal.

El Reglamento para el Servicio de Transporte Público de Taxi en el Distrito Federal, en su capítulo I, disposiciones generales, artículo 1º. Establece “El



presente ordenamiento tiene por objeto regular la prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros en el Distrito Federal, denominado taxi, en todas sus modalidades, sea cualesquiera el tipo de vehículo y sus sistemas de propulsión, a fin de que de manera regular, permanente, continua, uniforme e ininterrumpida se satisfagan las necesidades de la población, garantizando su prestación en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia”.

La fracción XXI de este mismo artículo, define al taxi como un vehículo debidamente autorizado y registrado ante la administración pública del Distrito Federal, para prestar el servicio público individual de pasajeros, al amparo de la concesión correspondiente; asimismo, en la fracción XXIV, describe al taxi metropolitano, como el vehículo que presta el servicio público de transporte individual de pasajeros en la zona metropolitana y de la Ciudad de México, de acuerdo con los convenios y disposiciones emanadas por los gobiernos de las entidades involucradas.

La falta de regulación para el taxi metropolitano, orilla a la participación de los municipios colindantes con las delegaciones del Distrito Federal, en función de sus disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, a fin de proponer los criterios para la elaboración de convenios en los que se establezca, como inicio, el registro de un Padrón Vehicular de 1,000 unidades, 500 pertenecientes al Estado de México y 500 al Distrito Federal, en los que se propuso unificar la cromática de los vehículos para su debida identificación; igualar las tarifas para la prestación de este servicio; el libre tránsito en las entidades involucradas, así como el tipo de vehículos a utilizar, como aspectos que permitieran el desarrollo de esta modalidad de servicio.

El mejoramiento de los niveles de servicios, el surgimiento de una estructura y proceso de planeación en el sistema de transporte de taxi, ampliamente extendido y mejorado, tienen sin duda un impacto real y positivo sobre la vida y expectativas de vida de los habitantes de las zonas conurbadas. En ninguno de estos casos, existe causa alguna de complacencia; sin embargo, los logros son reales.

La materialización de la visión prospectiva de la Ley de Transporte, mediante el establecimiento de la modalidad de taxi metropolitano, constituye ineludiblemente un avance importante en la regulación de los servicios de transporte público, con un enfoque metropolitano que el gran crecimiento de la mancha urbana hace insoslayable.

En el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, se establece que entre 1970 y 1995 han emigrado hacia la periferia casi un millón de habitantes de las delegaciones del centro de la Ciudad de México, lo cual, entre otros factores, ha conformado la siguiente problemática:

- Incremento del número de viajes y de las distancias y tiempos de recorrido, lo cual genera efectos severos en la congestión vial, en la contaminación ambiental y en el funcionamiento general de la ciudad.
- Crecimiento acelerado de los modos de transporte más ineficientes, contaminantes y peligrosos (particularmente combis y microbuses), que pasaron del 3.5% del total de viajes en 1983, a más del 55% en 1995.
- Falta de opciones de transporte público eficiente y seguro, así como de vialidades alternas.

- Grave deterioro del autotransporte público de pasajeros, el cual presenta condiciones críticas.
- Conforme al “Plan Maestro de Metro y Trenes Ligeros” de la Ciudad de México, se tiene previsto contar en el año 2020 con una red de 14 líneas de Metro sobre neumáticos, 3 de Metro férreo y 10 de tren ligero, cuya longitud acumulada será de 483 Km., con lo que se espera captar 12.8 millones de usuarios en día laborable. El recorrido del Ecotren está considerado dentro de este Plan Maestro como la Línea 11.
- La vialidad en el Periférico está totalmente saturada con una velocidad de avance promedio de 8 Km./hora en horarios de máxima demanda y un tránsito promedio diario superior a los 135,000 vehículos, previéndose que en años próximos, de no realizarse la obra, se presentará un colapso urbano.
- De acuerdo a los registros, entre 1983 y 1995, la distribución modal de los tramos de viaje diarios en la ZMCM se ha caracterizado por una mayor participación de los modos con menor capacidad unitaria de transporte, abarcando un 77.3% entre “combis”, microbuses, taxis y vehículos particulares. Dentro de los modos de transporte público de pasajeros, las “combis”, microbuses y taxis ocupan un 70.9%, componiéndose el porcentaje restante en 16.8% Metro, 10.8% autobuses y 11.5% entre tren eléctrico y trolebús.
- No existen espacios urbanos libres, que permitan en el corto plazo la rápida incorporación de soluciones con infraestructura vial para el transporte en la zona.
- Con base en las proyecciones tendenciales poblacionales del Programa de Ordenación, en el año 2020 la Zona Metropolitana del Valle de México, tendrá alrededor de 26.2 millones de habitantes:
  - El Distrito Federal con 9 millones.
  - Los municipios conurbados con 17.2 millones aproximadamente.
    - En 1994, en el corredor se realizaban 270 mil viajes persona-día en automóvil particular y 307 mil a través de diversas modalidades de transporte público.
    - En 1992, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la Legislatura del Estado de México, bajo un convenio de coordinación de acciones, aprueba el establecimiento de un sistema de transporte masivo no contaminante en el “Corredor Norponiente-Centro” de la Ciudad de México.
    - El 5 de abril de 1993 el entonces Departamento del Distrito Federal y el Estado de México convocan a una licitación internacional para el concesionamiento de un sistema masivo de transportación en este corredor, otorgándose el fallo al consorcio ganador el 13 de diciembre de 1993.
    - Con fecha 15 de noviembre de 1994 fue otorgado el Título de Concesión al consorcio ganador.
    - El objetivo fue proporcionar una solución viable y sustentable al problema de transporte que existe actualmente entre la zona norponiente de la ZMVM y el centro de la ciudad, mediante la construcción de un Tren Elevado no contaminante que permita aliviar el congestionamiento de tránsito proveniente de las zonas de Cuautitlán Izcalli, Tlalnepantla y Naucalpan, así como otros municipios aledaños.
    - El trazo de la concesión fue originalmente definido en 20.6 Km.
    - Elevado: 15.4 Km. en Periférico – Ejército Nacional – Mariano Escobedo – Chapultepec.
    - Subterráneo: 5.2 Km. desde Chapultepec hasta Bellas Artes, por el Paseo de la Reforma.
    - El nuevo trazo se manifiesta en las siguientes cifras:

- Longitud total: 31 Km., 28.5 Km. en tránsito elevado y el resto subterráneo.
- Estaciones: 20
- Construcción Civil: 20 meses
- Instalación de equipos electromecánicos y fabricación de material rodante: 36 meses
- Dentro de estos tiempos es posible operar tramos parciales, inaugurándolos en paralelo a la obra.
  - La tecnología que se propone para el ECOTREN, es la conocida comercialmente como SKYTRAIN, misma que se utiliza en las ciudades de Vancouver en Canadá (Línea 2), Kuala Lumpur en Malasia, Kimhae–Pusan en Corea y próximamente en el Aeropuerto John F. Kennedy hacia la Ciudad de Nueva York, en EE.UU., cuyas características básicas son las siguientes:
- La capacidad de transporte es igual a la del Metro, tiene capacidad de transportar 50,000 pasajeros por hora – dirección, con lo que es posible atender a más de 800,000 pasajeros diarios.
- El tiempo de traslado será de 29 minutos, aproximadamente 75 minutos menos que lo que se utiliza actualmente con otro medio de transporte público. Esto significa un ahorro de 366,000 horas hombre al día. Es un sistema totalmente automatizado, por lo cual es 100% puntual y seguro.
- Es una tecnología de punta para transporte urbano, con más de 10 años en operación.
  - Elevado en la mayoría del trayecto, construcción basada en elementos prefabricados.
  - Para el tramo Naucalpan-Buenavista, la propuesta consiste en pasar por encima del derecho de vía del “Ferrocarril Industrial” mediante una estructura de “Tipo Marco”.
  - Es una tecnología moderna, probada y en operación; algunas de sus ventajas son: consume la mitad de energía por pasajero/km. que el promedio de los trenes ligeros más modernos de la región (América del Norte); el costo de operación representa la tercera parte de la que tienen los siete sistemas de trenes ligeros más modernos de dicha región y es de los trenes desarrollados comercialmente menos ruidosos del mundo.
  - Durante la construcción, la tecnología a utilizarse permitirá trabajar de noche usando sólo carriles centrales del Periférico como apoyo, trabajándose en lo alto de la estructura y lanzando progresivamente los tramos de la misma. Lo anterior permite el libre tránsito de vehículos aún en las horas pico.
  - Durante la operación, se implementará un sistema de tarifa diferencial basado en el uso de tarjeta inteligente (similares a las del teléfono) que permite al pasajero pagar el pasaje en forma proporcional a la distancia recorrida, con lo cual se espera captar pasajeros de largo y corto itinerario.
  - Los impactos benéficos identificados por el Estudio de “Impacto Ambiental” son: disminución de la carga vehicular y por lo tanto, mitigación de contaminantes atmosféricos, mejoramiento de la calidad del aire, beneficios en la salud de la población, ahorro en el consumo de energía, así como reducción en la operación de vehículos altamente contaminantes, disminuyendo a su vez la contaminación por ruido y la del suelo.
  - Creará 25,000 empleos directos e indirectos por la obra civil, montaje electromecánico y construcción de carros en nuestro país, 500 empleos permanentes para operación y, además permitirá mantener la mano de obra de Ciudad Sahagún.

- Brindará un servicio público de transporte rápido, seguro, eficiente y no contaminante.
- Permitirá al usuario de largo itinerario integrarse al STC Metro.
- De acuerdo a la modalidad de la concesión, el concesionario mantendrá una tarifa real de mercado, establecida en el Título de Concesión, lo cual evitará subsidio alguno por parte de los gobiernos participantes, a menos que ellos soliciten modificaciones a la fórmula tarifaria autorizada, que implique un impacto financiero.
- Experiencia de oposición de algunos sectores de la población de nivel económico medio-alto y alto.
- Reordenación del transporte colectivo (microbuses y combis), con sus consecuentes implicaciones.
- Afectación a la comunidad por la ejecución de las obras inducidas, durante la construcción, sobre todo en el tramo subterráneo.

Una materia que es importante donde se cuente con la coordinación adecuada entre las entidades que han trabajado los asuntos metropolitanos en cuestiones de transporte, es en el Programa de Prevención de Accidentes. Como se puede observar, las materias en las que se requiere coordinación metropolitana es variada y cada vez más necesaria, motivo por el cual se requiere una visión más amplia en las estrategias para atacar problemas con estas características.

Sin embargo, como se verá a continuación, este tipo de programas continúan adoleciendo de la indispensable visión metropolitana. De esta forma, vemos que la COMETRAVI es un organismo tripartita creado por la SCT y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México en 1993. Su función es servir como órgano de coordinación metropolitana de transporte y vialidad, y cuenta para su operatividad con un Secretariado Técnico, integrado por técnicos cuyas actividades se orientan a asesorar a los funcionarios de las tres instancias de gobierno dedicados a la toma de decisiones en la materia, cuando se involucra el territorio metropolitano, el cual, recordémoslo, se integra por las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 28 municipios conurbados del Estado de México.

Al respecto, el Programa de Prevención de Accidentes surge ante la necesidad detectada en el Estado de México de implantar una cultura de investigación, registro estadístico y diseño de programas que permitieran estudiar los hechos de tránsito, para en su caso, definir las acciones institucionales preventivas, esto a partir del reto que debieron afrontar los Ayuntamientos en materia de control de tránsito vial, al haberse municipalizado ésta a partir de 1994.

Inicialmente el secretariado técnico de la COMETRAVI diseñó una cédula de levantamiento de datos, y se capacitó al personal directivo de más de cinco municipios conurbados. Los municipios de Huixquilucan y Ecatepec implantaron en 1997 el manejo de la cédula. No obstante, la complicación en el manejo de archivos y fallas en el requisitado se resolvió hasta 1999, a partir de una base de datos denominada "Accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas" que implantó INEGI y la cual obliga a los Ayuntamientos a aplicar una cédula de inventario, capturar en computadora los registros y remitir mensualmente archivos magnéticos a esa institución, desconociendo la corporación de tránsito el manejo y utilidad de la información. A partir del 2000 el Secretariado Técnico modificó el esquema estéril de captura, por un sistema

que generara resultados de fácil comprensión, que se vinculó con la base de datos implantada por INEGI, suprimiéndose la cédula experimental de 1997.

El sistema consiste de un manual que describe con precisión la forma de requisitar la cédula de inventario de datos y un programa en hoja electrónica que genera gráficas del comportamiento de ciertas características prevalecientes en la ocurrencia de los accidentes.

Por su naturaleza, la cédula del INEGI incluye información agregada, de tal manera que se está considerando la posibilidad de incluir un Anexo metropolitano con 3 temas (posición en la vía, dispositivos de control existentes y diagrama de colisiones) que se agreguen a los 10 con que cuenta a la fecha (momento preciso, zona, tipo de colisión, vehículos involucrados, causas probables, pavimento, estado del conductor, clase de víctimas, monto de daños y fuente informante) , asimismo, la base de datos que se utiliza para generar el informe mensual en archivo magnético se aprovecha mediante una importación de los archivos en formato de base de datos (dbf) hacia el formato de hoja electrónica (xls).

La experiencia adquirida en la interacción con la corporación de tránsito municipal de Huixquilucan, nos llevó a la necesidad de analizar tres aspectos fundamentales: capacitación, formalización de la función y herramientas de procesamiento e interpretación simple, de tal modo que se atendieron las actividades que se citan a continuación.

Por las deficiencias en el requisitado de la cédula experimental, se identificó la necesidad de capacitar al personal operativo de la corporación de tránsito municipal, no solamente en el manejo de las hojas de registro, sino también en la asimilación de una filosofía de prevención, su importancia en el entorno urbano como autoridades corresponsables y de manera puntual, en las ventajas de contar con una herramienta amigable que generara productos fácilmente interpretables y orientara su función preventiva, para lo cual se desarrollaron el Manual para el Análisis de la Ocurrencia de Eventos para la Prevención de Accidentes de Tránsito en las Unidades Político–Administrativas de la ZMVM, y el Programa de Graficación de la Información Estadística de Accidentes (GIEDA).

A efecto de facilitar la labor del personal operativo de tránsito municipal, se desarrolló un manual que contienen tres apartados; el primero dedicado a describir cada sección de la cédula, con una explicación sucinta de las formas de interpretación y que resultó de las experiencias en el requisitado por el mismo personal durante un período no menor de 6 meses, de donde se concluyó que esta capacitación debe reforzarse al menos dos veces por año.

El segundo apartado se refiere a la manera como el programa GIEDA debe operarse para generar las gráficas de resultados estadísticos en períodos mensuales, y está dirigida al técnico usuario del sistema de base de datos de INEGI, para que una vez generado el archivo magnético mensual que debe ser remitido al instituto, en menos de tres minutos procese e imprima la información que produce GIEDA, y que servirá para fines de análisis a cargo de la propia corporación.

La tercera parte del manual está dedicada a un catálogo de problemas típicos en materia de accidentes, e incluye recomendaciones sobre acciones de

prevención, cuya orientación permite a las administraciones municipales programar operativos en horarios y temporadas específicas, así como realizar acciones de bajo costo, corto plazo y alto impacto en la comunidad, como una forma más directa de resolver la problemática.

En virtud de ser esta una herramienta sencilla para su implementación, manejo e interpretación, se considera que no se contrapone con programas estatales o nacionales de prevención de accidentes. Antes al contrario: consideramos apropiado que las administraciones municipales y, en su caso, las delegacionales del Distrito Federal adopten este tipo de procedimientos de evaluación, que corresponden con los niveles de capacitación y formación de los operativos a cargo del control de tránsito, a efecto de que localmente procesen su información y generen una base estadística propia.

En tal sentido, se ha propuesto en el seno de la COMETRAVI que se convoque a reuniones de difusión con presidentes municipales y delegados políticos, a efecto de que conozcan este instrumento y en la medida de su interés, transferir la herramienta, así como la capacitación y adecuaciones del programa GIEDA a sus necesidades locales, además de mantenerse un vínculo de asistencia técnica permanente, para avanzar en el nivel metropolitano mediante el análisis de períodos más extensos, donde el Secretariado Técnico podría aportar elementos complementarios a esta función de control de tránsito local.

- Ante la formación y niveles de especialización de la función local de control de tránsito en los municipios conurbados, se estima conveniente diseñar herramientas que sean compatibles con las actividades propias de la administración pública local, que redundan en bajo costo, alta efectividad y respuesta inmediata a contingencias.
- Los resultados obtenidos del procesamiento de información en el Secretariado Técnico por más de dieciocho meses, nos indican que es más conveniente para las corporaciones de tránsito municipal procesar localmente su información, para que con apoyo en el catálogo de acciones recomendadas, se tomen las decisiones de prevención pertinentes.
- Es recomendable establecer convenios de colaboración para que el Secretariado Técnico recopile información agregada para fines estadísticos, y ofrezca asistencia técnica en el manejo del programa y aplicación del catálogo de acciones de prevención, así como para impartir la capacitación a las corporaciones de tránsito en temas de filosofía de prevención, requisitado de la cédula y uso del programa GIEDA.
- Las acciones locales en materia de prevención servirán para retroalimentar programas estatales y nacionales, de tal manera que se complementan, y se logra una forma más directa y ágil de respuesta a eventos puntuales y crónicos.

Este programa resulta importante porque arroja datos de aquellas vialidades que son más conflictivas en cuanto a accidentes y, por lo tanto, donde se debe aplicar una política pública de transporte que resuelva ese tipo de problemas, además de que se obtienen datos sobre el crecimiento poblacional en determinadas zonas metropolitanas. Sin embargo, cabe señalar que a la fecha el programa solamente alimenta datos con aquellos municipios y algunas delegaciones con que se cuenta una relación de coordinación, lo que ha implicado tener solamente información parcial.

Como hemos podido ver en el transcurso de este apartado, la problemática de las políticas del transporte en la ZMCM es precisamente el transporte, como tantos otros éste se ve maximizado por el tamaño de la metrópoli, la concentración de población con necesidad de movilidad dentro de la urbe, las condiciones económicas y la división política en la que está inscrito.

Las diferencias políticas y el marco legal diferenciado entre las entidades que intervienen en el transporte, entorpece la planeación estratégica del transporte, amplía las diferencias y reduce los márgenes de planeación y reordenación del transporte en fundamentalmente tres grandes problemas:

- Transportación de pasajeros,
- Transportación de carga, e
- Infraestructura vial

El transporte de pasajeros adolece de una red planeada, que con eficiencia traslade a los ciudadanos. Existe actualmente una demanda cubierta por los diferentes modos de transporte, pero no satisfecha debido a problemas de:

- Crecimiento desordenado del parque vehicular de superficie, en especial del servicio colectivo de pasajeros prestado mediante microbuses.
- Subutilización de modos de alta capacidad de traslado de pasajeros como es el Metro y el tren ligero.
- Incapacidad de la autoridad para ejercer el debido control en la prestación del servicio.
- Sobreoferta del servicio público colectivo de pasajeros.

Las consecuencias de dicha problemática son las siguientes:

- Caos vial e incremento en los índices de contaminación ambiental.
- Baja rentabilidad para los prestadores del servicio.
- Deficiente calidad del mismo.
- Descontento de los usuarios por la inseguridad (asaltos, accidentes de tránsito, etc.), incomodidad, aumento del tiempo y costo de los traslados.
- Perdidas económicas debido al incremento de tiempo de traslado, contaminación y accidentes:

| <i>MILES DE MILLONES DE DÓLARES<br/>DE PÉRDIDAS</i> |            |
|---|------------|
| CONGESTIONAMIENTOS                                  | <b>3.2</b> |
| ACCIDENTES  | <b>2.3</b> |
| CONTAMINACIÓN<br>ATMOSFÉRICA                        | <b>0.8</b> |
| USO DE SUELO  | <b>0.1</b> |
| <i>TOTAL</i>  | <b>7.0</b> |

Las diferencias en cuanto a las prácticas políticas de transporte de pasajeros entre el Estado de México y el Distrito Federal se resumen en los siguiente aspectos:

## Estado de México

Se otorgan y otorgaron permisos y concesiones a todo aquel que apoyado por una asociación, ruta o empresa de transporte del Estado de México, manifieste su deseo de prestar el servicio, con el solo requisito de poseer un vehículo para tal efecto, esto como una política para paliar el desempleo y obtener apoyos de este sector de tipo:

- Económico
- Proselitista y
- Logístico en campañas políticas

Defensa por parte de los funcionarios de los intereses de los transportistas, como si fueran sus propios intereses, prevaleciendo las decisiones de orden político a las conveniencias técnicas para mejorar las condiciones de los servicios.

De manera sistemática transportistas y funcionarios expanden la oferta de servicios, en parte para poder cubrir la demanda en los nuevos polos de desarrollo habitacional que surgen en el estado, pero debido a la falta de planeación y control se presenta sobreoferta de transporte, viéndose obligados a aumentar la presión a las autoridades de la Ciudad de México, a fin de lograr penetraciones mas profundas en su territorio y reducir la entrada de sus transportistas, esto para compensar su sobreoferta.

Ante signos de resquebrajamiento de la actual situación, el estado se ha visto en la necesidad de plantear la posibilidad de empezar a reordenar el transporte, pero de una manera progresiva de muy lento actuar y de manera análoga a los intentos de reordenación de la Ciudad de México.

El nivel de desarrollo del transporte colectivo en el Estado de México corresponde al de la Ciudad de México a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Por ello, en este momento está pasando de una fase de expansión a una de reacomodo caótico.

Ante la inexistencia de planes concretos y falta de funcionarios suficientes con nivel técnico adecuado para conducir una reordenación y sobre todo, a las relaciones intrínsecas creadas con los transportistas, las políticas del estado oscilan entre la contención y el apoyo a sus transportistas en sus aspiraciones e interés de corto plazo.

## Distrito Federal

Detener el crecimiento del parque vehicular y reordenarlo en lo posible, ha sido uno de los objetivos principales de la política del gobierno del Distrito Federal, pero en la práctica se reduce a lo siguiente:

- No golpear de manera frontal a las agrupaciones o rutas de transportistas, que prestan un mal servicio o son intransigentes a cualquier cambio benéfico para los usuarios y el servicio, por temor a desatar el caos.
- Ante la defensa incondicional de las autoridades del Estado de México a sus transportistas, sus homólogos del Distrito Federal se ven obligados a caer en el juego de defensa de los suyos ante las presiones que ejerce el estado hacia los transportistas de la Ciudad o del D.F. al Estado de México.



- Creación de una serie de planes para la reorganización y reordenación del servicio de transportación pública colectiva de pasajeros de una manera parcial y siempre a nivel piloto.
- Se continúa con planes y operación de expansión de las redes de modos de transporte masivo, pero se tienen grandes problemas en los centros de transferencia modal, debido a que estas redes son complementarias con el transporte colectivo de superficie que se encuentra en desorden.

Para fines prácticos y en resumen, las políticas son de contención, las que se han traducido en políticas de coexistencia pacífica.

## Transportación de Carga

A pesar de que este tipo de transporte no es motivo de esta investigación, si considero importante comentarlo para mostrar una más de las materias que presenta problemas severos. El transporte de carga es uno de los más olvidados, siendo al que menos se ha prestado atención. El principal problema reside en su anticuado parque vehicular en el caso del servicio local, y del servicio público de carga general de la Ciudad de México y el Estado de México. En el caso del servicio federal, su principal problemática es el intenso tráfico que reviste la organización político económica centralizada del país, la cual obliga que las mercancías lleguen a la ZMCM para ser distribuidas a otros puntos del país, así como la inexistencia de libramientos suficientes en las redes carreteras centralizadas con nodos dentro de la metrópoli.

Por otro lado, existe un desproporcionado parque vehicular mercantil de carga ante la ausencia de un servicio de transporte público de carga en general bien organizado y con equipo suficiente y moderno.

Aunado a esto, las políticas restrictivas de orden ecológico como el Hoy No Circula, han orillado a los transportistas a cambiar de placas locales a federales para operar más días a la semana.

Los problemas anteriores revisten gran importancia si consideramos que bajo esta situación el transporte de carga se encuentra fuera de la esfera de regulación de las entidades de la metrópoli, y que todo esto incrementa los costos de transportación y los niveles de contaminación.

Las políticas por parte de la SCT, el Estado de México y el Distrito Federal en lo individual son casi inexistentes y no han revestido relevancia, dejando al garete este sector.

### Infraestructura Vial

Otro aspecto relevante es el de la infraestructura vial, la cual requiere adecuarse por el creciente número de automotores en la zona metropolitana. Lo anterior obliga a desarrollar estrategias de coordinación entre el Estado de México, el Distrito Federal y la STC, así como plantear soluciones integrales, que resuelvan el problema de saturación de vías.

El problema fundamental de la infraestructura vial es la política de asignación de recursos para obras y la escasez de fondos, de acuerdo a las prioridades del Estado de México, Distrito Federal y la federación. Esta política distingue entre vialidades locales y metropolitanas.

Una estrategia importante para ayudar a la coordinación metropolitana ha sido sin duda la planeación, que aunque ha sido limitada, también muestra esfuerzos, de tal manera que para atacar la problemática del transporte y su necesaria planeación, se crea, como ya habíamos señalado la COMETRAVI. Éste organismo tiene, entre otros objetivos, atender de forma armónica, conjunta y coordinada en la ZMCM los problemas que representa la operación del servicio de transporte público de pasajeros. En tanto, entre sus principales metas está la elaboración del “Plan Rector de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana”, el cual deberá observar como premisa fundamental una política de ordenamiento y regulación para la ZMCM, enfatizando que los fines que se persiguen son el mejoramiento económico, social y la organización territorial que permitan a la región central del país adaptarse a los cambios que se estén propiciando en el ámbito del desarrollo.

A pesar de estas buenas intenciones, actualmente este Plan Rector no se encuentra terminado, y por lo tanto, tampoco se identifica qué entiende la COMETRAVI por “región”. Sin embargo, es necesario continuar con las especificidades de los objetivos que se trazó en el plan que desarrolló.

Este ordenamiento urbano y territorial debe tomar en consideración los programas de las entidades, así como los proyectos de trenes suburbanos liderados por la SCT de la federación, el Plan Maestro del Metro y el Plan de Transporte Masivo del Estado de México, aprovechando su potencial como estructuradores e impulsores del crecimiento urbano, para canalizarlos, mediante la adecuada planeación, hacia las nuevas áreas de urbanización, utilizando los derroteros usuales y/o derechos de vía existentes de la infraestructura ferroviaria.

Las decisiones para la construcción de trenes metropolitanos deberán considerar, explícitamente, los efectos probables en la estructura de los territorios que unen y por los que atravesarán, además de analizarse coordinadamente con otros medios de transporte, para aprovechar conscientemente su potencial como herramienta de inducción del desarrollo urbano.

El sistema de transporte del área metropolitana debe constituirlo un conjunto de modalidades interrelacionadas, organizadas y jerarquizadas, según el valor de los atributos, procurando lograr una eficaz acción recíproca entre los componentes. Pero sobre todo, debe contar con una perspectiva de desarrollo regional, con participación de las distintas esferas de gobierno, los actores de la sociedad civil: empresarios, líderes de rutas y ciudadanía en general, así como los Congresos federal y locales respectivos.

De este modo, el transporte como factor prioritario en el proceso de desarrollo y de la economía del área metropolitana, que incluye el territorio urbanizado de las entidades colindantes, formado por las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 29 municipios conurbados del Estado de México, obliga a atender su problemática como un todo, para lograr su interacción armónica en beneficio especialmente de los habitantes de este espacio territorial.

Un Plan Rector de Transporte y Vialidad de la Zona Metropolitana del Valle de México deberá contemplar los aspectos generales de desarrollo del transporte y debe proponer, sobre la base de programas y acciones para el corto y mediano plazos, los elementos necesarios para la operación, organización,

equipamiento urbano e infraestructura de las diferentes modalidades de transporte, así como los aspectos económicos, ambientales y energéticos, atendiendo los requerimientos de movilidad de la población según el patrón de viajes que generan.

Cabe señalar que no se debe pretender sustituir los planes de las entidades, sino que con base en ellos, hacer un esfuerzo conjunto de actualización, para que sin menoscabo de la soberanía, jurisdicción de y área de competencia de cada entidad, se avance en el mismo sentido y hacia metas comunes.

Esta descripción del plan expresado en una cuantas líneas bosqueja la visión de regionalización con que cuenta, ya que solamente contempla al Estado de México y al Distrito Federal, dejando como articulador del mismo al gobierno federal. En este sentido, cabe señalar que se hace referencia a una política pública metropolitana.

Si bien es cierto que este planteamiento es importante, debemos comentar que resulta insuficiente porque al medir los impactos de la construcción de líneas de transporte masivo, la afectación se da no solamente en los gobiernos ya señalados, tal y como lo veremos enseguida:

La construcción de líneas de transporte masivo trae consigo una serie de impactos, los que deben evaluarse antes de efectuar la obra, con el propósito de obtener los mayores beneficios y disminuir los posibles perjuicios que ocasione.

El impacto es una variable que no se puede soslayar; se define como el choque de un objeto con otro o la impresión causada por un hecho. Realmente, hablando de impacto de un proyecto, se trata de las alteraciones que el mismo causa a su entorno. Estas alteraciones no son siempre negativas, sino también positivas.

A últimas fechas, el desarrollo de proyectos utiliza el concepto de desarrollo sustentable, que engloba al mismo tiempo los factores ecológico, económico y social de los proyectos; con base en este concepto, los impactos de las líneas de transporte masivo deben analizarse en cada uno de esos rubros.

Las alteraciones o impactos que se generan en la construcción de una línea de transporte masivo son de varios tipos: al sistema de transporte; al ambiente; a la arquitectura urbana; a la economía regional; a las relaciones y comportamiento de la sociedad, y a las vialidades. A continuación se tratan por separado este tipo de impactos, exponiendo ciertas recomendaciones para su instrumentación.

#### IMPACTO AL SISTEMA DE TRANSPORTE.

Los sistemas de transporte que funcionan antes de la instauración de una línea de transporte masivo deben ser reestructurados, de tal forma que éstos funcionen coherentemente con la línea, evitando que ambos se afecten; es decir, que ninguno de ellos signifique competencia del otro. Para lograr un resultado positivo, se debe realizar un estudio de transporte público, en donde se visualice un reordenamiento de las rutas existentes, equilibrando el parque vehicular y precisando las rutas alimentadoras y complementarias. El transporte masivo no viene a eliminar al transporte público superficial, sino es una solución a la falta de capacidad de las unidades que sirven en la zona. Al

transporte masivo se le deja la carga mayor y al transporte de superficie se le designa como alimentador.

#### IMPACTO AMBIENTAL.

Este impacto generalmente se refiere a las alteraciones que los ecosistemas pueden sufrir al construir una línea de transporte masivo. El que una línea pase por un bosque, cerca de un lago o un área natural, puede alterar las relaciones que tienen las distintas especies que conviven en la zona, ya sean vegetales o animales. En el caso de zonas urbanas, lo principal a cuidar son las zonas verdes; si se afecta una zona verde, parques o jardines, se deberá sustituir esa zona verde dentro de la región, para evitar el perder esos espacios verdes; en el caso de árboles aislados, su remoción y plantación a otras áreas deberá ser realizado por especialistas.

Cuando se construye una línea de transporte masivo en una zona metropolitana, hay que considerar que el beneficio ecológico que traerá será de grandes repercusiones, pues una línea de aproximadamente 20 kilómetros de longitud, redundará en dejar de emitir contaminantes a la atmósfera en un 2% aproximadamente, dependiendo de la región metropolitana que se trate.

#### IMPACTO A LA ARQUITECTURA URBANA.

Dentro del marco arquitectónico que cada ciudad tiene, es necesario estudiar la arquitectura de la zona para que las estaciones conserven la arquitectura característica de la zona y que en cierto grado define sus rasgos distintivos; en otras palabras, que no se note la diferencia arquitectónica de las estaciones y las construcciones que formen parte de la nueva línea de transporte masivo.

Igualmente, si se utiliza un viaducto de tipo superficial, se debe considerar que este tipo de construcción ocasiona que las zonas urbanas a los lados de la línea queden aisladas; esto en ocasiones no es muy significativo, pero en otras donde se separan zonas comerciales, habitacionales o de servicios, pueden tener un impacto significativo, por lo que debe analizarse adecuadamente las zonas que quedarán aisladas.

Al usarse un viaducto elevado, la construcción deberá de proyectarse lo más esbelta posible para no causar obstrucción a la visibilidad o una imagen antiestética al ciudadano. Las estaciones deberán ser proyectadas con una arquitectura que inspire placer estético a los habitantes de esa zona.

En el caso de zonas con arquitectura colonial o de interés histórico, se debe buscar la solución de hacer el viaducto deprimido; aunque en este tipo de construcción los costos se elevan.

Los espacios para acceso de la línea, espera de los trenes y de intercomunicación deben acondicionarse con un ambiente propicio para tranquilizar a los usuarios. Los elementos de información deberán ser los suficientes para evitar desconcierto o inquietud en los pasajeros.

#### IMPACTO ECONOMICO.

Al construir una línea de transporte masivo, hay que tener en cuenta que el tiempo que tarda la construcción de la línea en esa zona afectará a los establecimientos comerciales de la misma, por el cierre de vialidades. Por esa razón, se debe disminuir al máximo el tiempo de afectación de la zona durante

la construcción. Por otra parte, se ha visto que al término de la construcción de la línea, el comercio alrededor de las estaciones aumenta; esto significa un aumento en las interacciones comerciales de la zona y aumento de la economía regional; igualmente, esto trae consigo un aumento a la plusvalía de los terrenos aledaños a la línea de transporte, lo que también representa un impacto positivo a la economía de la región. Si se toma en consideración que esta plusvalía aumentará la recaudación de impuestos del municipio, podemos hablar de un desarrollo económico en serie del municipio.

#### IMPACTO SOCIAL.

La sociedad sigue ciertos patrones de conducta naturales, como el oponerse a los cambios en su ambiente: todo cambio que se intente realizar, la sociedad tratará de evitarlo, aunque el cambio signifique un beneficio para la sociedad al término de su realización.

La oposición a estos cambios se refleja en conductas de algunos vecinos, que tratan de inducir en las demás personas una oposición al cambio, generando información falsa o “amarillista” para crear temor o descontento a la construcción de una línea de transporte masivo.

Para evitar ese tipo de conductas es necesario estructurar campañas de información a las comunidades, en donde se aclaren dudas y se eliminen temores.

Por otra parte, los temores a la proliferación del comercio informal alrededor de las líneas de transporte masivo crea desconfianza entre los ciudadanos; en este aspecto, se deben estudiar conjuntamente con las autoridades, las formas de evitar este tipo de comercio, antes de poner en funcionamiento las líneas de transporte masivo.

Una preocupación de la sociedad, es la inseguridad que pudiera darse en las líneas de transporte masivo. Este factor no es característico del transporte masivo, sino que es reflejo de la situación económica y política del país o zona metropolitana; sin embargo, se debe acordar con las autoridades de la zona acciones de prevención de delitos.

#### IMPACTO VIAL.

Al construir una línea de transporte masivo, se modifican los patrones de viaje de la zona; el flujo del tránsito vehicular se debe hacer mas fluido; el intercambio modal de transporte debe ser más efectivo, sin interrupciones al tránsito de vehículos automotores.

Con este tipo de premisas se deberá analizar la vialidad regional, con el propósito de prever la construcción de distribuidores, pasos a desnivel o nuevas vialidades, así como paraderos de transporte que permitan un intercambio modal rápido y cómodo para los usuarios.

Asimismo, en el momento de la construcción se hacen alteraciones temporales que afectan la circulación de las vialidades, lo cual debe tenerse en cuenta con anticipación para estructurar programas de desvío, información al público, actuación de la policía de tránsito, etc.

Este planteamiento, que se realizó en el seno de la Coordinación Metropolitana del Transporte, no debe ser soslayado en ninguna construcción de vialidad,

como fue el caso de la construcción en la glorieta de San Antonio en el Distrito Federal durante el 2003, en donde para construir un puente, se cometieron innumerables errores que provocan inconformidades de la ciudadanía.

Al construir una línea de transporte masivo debe tomarse en cuenta que esto implicará un cambio al entorno urbano. Estas afectaciones deberán cuantificarse antes de desarrollar los proyectos para disminuir en lo posible los impactos negativos que afecten a la población.

Una vez que se contemplaron los esfuerzos por establecer una coordinación metropolitana entre las dos entidades que hasta ahora presentan de manera práctica los problemas de transporte, como son Estado de México y Distrito Federal, es importante indicar cuáles son los elementos jurídico-administrativos que han apoyado o dejado de apoyar los avances de coordinación metropolitana.

#### Marco Jurídico de la Coordinación Delegacional y Metropolitana:

En la legislación mexicana, no existen propiamente las figuras “Coordinación Metropolitana” y “Coordinación Delegacional”. Sin embargo, su ámbito institucional para el caso del Distrito Federal, está regulado por el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior.

Los ámbitos de coordinación intergubernamental (metropolitana) y concurrencia para el Distrito Federal y entidades federativas están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Artículos 21, último párrafo; 27, párrafo tercero; 43; 44; 73, fracción XXIII; 105, fracción I, inciso a), y 119; y para la atención de la problemática común derivada del proceso de conurbación en los Artículos 115, fracción VI; y 122, apartado G.

Nuestra Carta Magna establece tres órdenes de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal. A partir de la existencia de estos tres ámbitos de acción administrativa se da la coordinación intergubernamental, la cual podemos identificar en cuatro vertientes: la concurrencia, el carácter auxiliar entre las autoridades, la interdependencia y el interés común, además de las facultades propias de cada autoridad.<sup>62</sup>

Las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (delegaciones) tienen el carácter de órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal.<sup>63</sup> En este sentido, el Artículo 44 Constitucional declara a la Ciudad de México sede de los poderes de la Unión y la capital del país.

A nivel de las entidades federativas y del Distrito Federal, existen los propios ordenamientos que regulan su régimen interno, como son las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. A su vez, los municipios regulan su organización interna a través de sus respectivas leyes orgánicas

---

<sup>62</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1994, p. 165.

<sup>63</sup> El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 11 de agosto de 1999, denomina a estas demarcaciones como “Órganos Político-Administrativos”, dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, a los que genéricamente se les denomina delegaciones del Distrito Federal.

municipales derivadas de las constituciones locales; así como en los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

En lo referente al Distrito Federal las demarcaciones territoriales conformadas por órganos político-administrativos (genéricamente denominados delegaciones), tienen el carácter de órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

El marco jurídico que norma el ámbito de conurbación, está previsto en el Artículo 115 Constitucional, fracción VI, que a la letra dice: "...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 General en la materia", en este sentido la disposición reglamentaria es la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, para el ámbito de la coordinación metropolitana que en particular se da entre el Distrito Federal y las entidades federativas colindantes, el Artículo 122, apartado G, dispone lo siguiente: "... 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 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 concurran y participen con apego a sus leyes".

Los esfuerzos normativos para resolver el problema han sido mínimos, si tomamos en consideración el problema de la metropolización y el problema que conlleva en cuanto a la prestación de servicios públicos. Lo anterior se constata con lo siguiente:

La alta concentración de población en el Distrito Federal y en su zona conurbada, ha generado importantes desequilibrios para el desarrollo sustentable de la ZMCM, toda vez que la demanda de servicios no necesariamente responde a la infraestructura urbana instalada, saturando los espacios de reserva ecológica y disminuyendo la capacidad de recarga de los acuíferos. Esta es una característica de las grandes zonas metropolitanas en las que el crecimiento humano rebasó los esquemas de planeación diseñados para las ciudades.

La infraestructura hidráulica tanto del agua potable como de drenaje, la compleja y extensa red vial, son algunos ejemplos de la magna obra construida en varias décadas que hoy dan vida al tejido urbano metropolitano.

Debemos reconocer que la conurbación ha rebasado la capacidad de los gobiernos locales para atender por sí solos la demanda de nuevos servicios, toda vez que éstos deben ser vistos necesariamente con un criterio metropolitano. Obras magnas como la construcción de la Línea "B" del Metro, responde a las nuevas expectativas de la población metropolitana; sin

embargo, existe insuficiencia de recursos para atender estas demandas, requiriéndose de mayores recursos para la capital del país y su zona conurbada.

El Distrito Federal sigue siendo la entidad que más recursos aporta en términos económicos, pues genera una cuarta parte del producto interno bruto nacional, dos terceras partes de ahorro y tres cuartas partes del movimiento financiero.

Las grandes obras viales de los años 70's contribuyeron a resolver los problemas de la ciudad, con la construcción del sistema de ejes viales, de los cuales actualmente operan 23, así como 9 vías rápidas y 10 avenidas principales con una extensión aproximada de 600 kilómetros de longitud, que benefician a casi la totalidad del Distrito Federal y conectan a muchos municipios de la zona conurbada. Sobre este ámbito vial circulan cerca de 3.5 millones de vehículos.

Asimismo, cabe destacar la existencia de importantes vialidades metropolitanas que fungen como ejes ordenadores en el sistema de transporte, como son la Calzada Ignacio Zaragoza que se conecta con Los Reyes La Paz e Ixtapaluca; Prolongación Periférico con Nezahualcóyotl, Ecatepec y Tlalnepantla; Av. Central y Eje 3 Norte con Ecatepec; Periférico Norte y México-Tacuba con Naucalpan y Av. Central, Vallejo y Av. Ceylán con Tlalnepantla; así como el distribuidor vial en Av. Aquiles Serdan-Calzada de las Armas-Av. López Mateos, entre otros. La red vial conecta prácticamente a toda la zona urbana.

El Metro se ha consolidado como uno de los medios de transporte masivo de pasajeros más eficaces, que ha ampliado su interconexión con la zona conurbada con la puesta en operación, en agosto de 1991, de la Línea "A" del Metro y la Línea "B", además de que prácticamente todas las estaciones terminales reciben gran afluencia de pasajeros procedentes de los diversos municipios conurbados del Estado de México e inclusive de aquéllos procedentes de entidades de la región centro del país.

En la Ciudad de México y su zona conurbada, según datos del INEGI de Origen y Destino Metropolitano, se realizan 20.5 millones de viajes-persona-día, de los cuales el 74% son efectuados en transporte público y el restante en transporte privado.

Los retos como se puede ver, son amplios, máxime si tomamos en consideración que se dan en el contexto de transición democrática en el que está inmerso actualmente el Distrito Federal. Se requiere de estrategias en el corto, mediano y largo plazos, tanto en el ámbito de la "Coordinación Delegacional", en la que habrán de consolidarse las bases institucionales de coordinación y colaboración entre las delegaciones y las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y de la administración paraestatal; así como en el fortalecimiento de los actuales esquemas de coordinación metropolitana, que funcionan para atender diversas materias de interés común en la ZMCM, instaurando instancias con capacidad de decisión y ejecución, inclusive el constituir un gobierno metropolitano.

Para la construcción de los escenarios deseables, que den sustentabilidad al Distrito Federal y a su zona conurbada, se identifican entre otros los siguientes retos:



- Otorgar derechos plenos a los habitantes del Distrito Federal, en igualdad de condiciones a los que tienen los habitantes del resto del país.
- Dotar de poderes plenos al Distrito Federal, de manera similar a los que tienen las demás entidades del país, toda vez que las atribuciones actuales que tiene el órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, limitan el fortalecimiento de la Coordinación Delegacional y Metropolitana.
- Consolidar el marco de la relación institucional del Distrito Federal con los poderes federales, demandando un trato justo y equitativo en la asignación de los recursos federales.
- Consolidar las bases de la coordinación delegacional e interdelegacional, a través de la Ley Orgánica de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reconociendo los alcances de la metropolización.
- Fortalecer los actuales mecanismos de coordinación metropolitana, a través de un marco legal acorde con la realidad actual del Distrito Federal y la ZMCM, con una visión de mediano y largo plazos.
- Impulsar la formulación de una legislación nacional que sienta las bases para el establecimiento de formas de gobierno y administración de las zonas metropolitanas del país.

Finalmente, la oportunidad histórica de concluir la Reforma Política del Distrito Federal plantea el escenario idóneo para el debate de las ideas y la búsqueda de consensos, los cuales permitan aterrizar en la legislación los justos reclamos de los habitantes del Distrito Federal.

Este planteamiento también debe ser acotado, jurídicamente. Como ya observamos, las facultades inherentes a la coordinación metropolitana están perfectamente definidas en los artículos 115 y 122 de la Constitución. Bajo estas circunstancias, resulta importante buscar nuevas formas de hacer administración pública para resolver problemas de prestación de servicios metropolitanos y regionales, por lo que no necesariamente se necesita entrar a realizar una reforma política. Lo que sí es necesario es hacer administración pública encaminada a prestar servicios con actores distintos a los que actualmente operan, es decir, junto con la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), es importante la intervención de la iniciativa privada, los líderes del transporte, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones especializadas en el tema y la ciudadanía en general.

De esta forma, la Reforma Política del Distrito Federal no es la panacea que va a resolver todos los problemas de esta megalópolis. El obtener una plena autonomía jurídica y política, es algo que ciertos políticos señalan como la solución que se requiere para muchos problemas de desarrollo de esta ciudad. Pero es necesario avanzar en una mayor intervención social para darle coherencia al proceso de descentralización que planteó desde sus inicios el actual gobierno de la república.

Elementos a recapitular.

Una posible Reforma Política definirá la posición jurídica y política de los ciudadanos de la Ciudad de México, sin embargo, en cuanto a la ZMCM no será determinante de las relaciones intergubernamentales entre el Distrito Federal y el Estado de México.

Este capítulo ha pretendido demostrar, en un primer momento, cómo las características de la megaciudad ya hacen inevitable que se cambie la forma de resolver los problemas que presenta hacia el interior. Las políticas desarrolladas la han hecho habitable la ciudad, más no sustentable, o sea con niveles de vida aceptables en cuanto a salud y oportunidades de desarrollo natural para el ciudadano común.

Es cierto que el equipamiento urbano, éste es cada vez mejor, pero no suficiente; al respecto, continúa mostrando rasgos de insatisfacción para los ciudadanos. Por otra parte, la prestación de servicios (a pesar de que los gobiernos continúan realizando obras para mejorar la infraestructura urbana) ya no resolverá de manera contundente la demanda de calidad que los habitantes de la ciudad necesitan.

Los esfuerzos por reordenar el crecimiento no controlado y mucho menos planeado de la ZMCM, han sido importantes pero fragmentados. Es decir, se trabaja entre los gobiernos de las entidades de manera independiente, lo que genera únicamente soluciones parciales. Como mostraron los ejemplos arriba señalados, cuando esas soluciones operaron, lo hicieron sólo durante un corto tiempo e impulsadas por la Ciudad de México o el Estado de México, pero nunca con la voluntad necesaria, conjunta y coordinada como para establecer una política intergubernamental, y mucho menos señalando esta política como uno de los problemas de agenda de ambos gobiernos (Aguilar, Villanueva. Luis: 1996, "Problemas públicos y Agenda de Gobierno", 235-284).

Ya de entrada, el observar una relación intergubernamental con características de megalópolis, como la que estamos tratando, sin tener claro cuáles son los actores que verdaderamente deben de participar, genera una falla importante en la definición e identificación de cuáles serán aquellos problemas públicos a abordar desde un ángulo megalopolitano con carácter regional, no sólo de la zona metropolitana.

Esta perspectiva no se tomó en cuenta en los esfuerzos por reordenar la zona metropolitana. Tales esfuerzos se han hecho en distintas materias: vialidades, transportación de pasajeros, medio ambiente, vivienda... sin embargo, estas políticas además de la deficiencia ya comentada, enfrentaron también problemas de periodicidad, esto es: las autoridades gubernamentales se sentaron a resolver problemas que coyunturalmente requerían solución inmediata; una vez saltado el escollo, el asunto perdió importancia y terminó por abandonarse. Los gobiernos sólo aceptan una relación intergubernamental si les está afectando: no apuestan por la planeación del mediano y menos a largo plazos. Los factores que influyen en estas posiciones tiene que ver más con cuestiones de orden político y económico que de tipo jurídico.

De orden político porque depende de la situación periódica en la que se encuentra el funcionario en turno. Si el asunto público le beneficia y va a influir en un proceso electoral próximo a llegar, es muy probable que le ponga mayor interés. Ese fue el caso del desarrollo de las vialidades en la zona norte de la Ciudad de México en los años 70's, cuando el proceso de industrialización, producto de una política nacional, requirió la generación de servicios, como transporte, agua y electricidad en zonas aledañas al Distrito Federal tales como Naucalpan, Tlanepantla y Nezahualcoyotl; posteriormente fueron otras zonas.

Lo interesante de esto, es que se generaron nuevas zonas como resultado de este proceso de crecimiento económico de la ciudad.

La ventaja de esta postura en esos momentos, fue que las decisiones se daban de manera centralizada, esto es que, el presidente de la república en su carácter de responsable del, en aquel tiempo, Departamento del Distrito Federal y con funciones “metaconstitucionales” (Carpizo, Jorge. “El Presidencialismo Mexicano”, 1990), tomaba decisiones que no eran cuestionadas por los gobiernos estatales.

Desde la perspectiva económica, este crecimiento no sólo benefició a empresarios que se desarrollaron en esa etapa; también atrajo riqueza a ciertas zonas de la Ciudad de México, como Polanco en la delegación Miguel Hidalgo, o Naucalpan y Huixquilucan en el Estado de México, entre otras. En contrapartida, también se generaron polos de pobreza como Nezahualcoyotl.

En ambos casos, se observa una postura de crecimiento urbano de corto plazo, dado que no se pensó más que en una política pública adoptada por el gobierno, que así convenía a los gobernantes en turno. Sin embargo, estas decisiones se pagan a mediano plazo: diez años después, la evolución económica mundial y el tipo de crecimiento en el centro de la Ciudad de México cambiaron totalmente la perspectiva urbana de la ciudad. Se pasó, como ya se señaló en el capítulo primero, de una ciudad industrializada a una ciudad de servicios, cambiando con ello toda aquella infraestructura creada para la malograda ciudad industrializada de la década de los 70's.

En esta perspectiva, podemos calificar a las relaciones que se daban en aquel momento, no de relaciones intergubernamentales o RIG's, porque no se tomaban decisiones convenientes y consensadas entre los gobiernos involucrados en una determinada política pública, sino de una política de Estado, de manera vertical, donde los estados involucrados se coordinaban para cumplir las instrucciones del presidente en turno.

Los esfuerzos por generar organismos gubernamentales que resuelvan los asuntos desde un ángulo metropolitano son relativamente recientes, prácticamente se empiezan a generar en la década de los 90's. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Urbanos es el órgano que formalmente inaugura esta intencionalidad, sin embargo, hay que señalar que sin mucha fortuna, porque los proyectos que ha generado, como la construcción de infraestructura vial para la ZMCM o del Acuaférico, entre otros, no han podido tener un impacto sólido debido a la falta de participación de manera coordinada entre las instancias involucradas, esto es federación, los estados involucrados (Estado de México y Distrito Federal), más los municipios que están siendo rebasados por el crecimiento urbano desproporcionado.

Los esfuerzos han rendido frutos parcializados. Existen proyectos que resuelven problemas en el corto plazo, pero sin una cultura de los gobiernos involucrados y de la ciudadanía en relación a la generación de planes regionales de mediano y largo plazos. Así, serán prácticamente inexistentes las posibilidades de generar una ciudad sustentable para el número de habitantes que está proyectado que existirá en los próximos veinte años. Mucho menos para generar una ciudad competitiva en el ámbito internacional, con una zona metropolitana que afecta a toda una región: Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo y Querétaro.

Por otra parte, se han generado proyectos que todavía no se tiene la seguridad de que implanten, debido a la falta de voluntad de las autoridades gubernamentales, como es el caso de los trenes radiales al nororiente de la ciudad y el “libramiento norte”.

Estos proyectos resultan importantes para lo que sería la ciudad central<sup>64</sup>, aunque resultan insuficientes si no se conectan con otros proyectos de carácter megalopolitano, que incluirían los crecimientos urbanos proyectados para los próximos cincuenta años, lo cual implica desde la perspectiva de gobierno, la necesidad de buscar mecanismos cada vez menos farragosos en la toma de decisiones y a la hora de desarrollar planes y programas que se encaminen a resolver problemas específicos como agua, electricidad, transporte, seguridad pública, basura, entre otros.

En el caso del transporte público masivo, las relaciones de coordinación tampoco han tenido hasta el año 2000, una perspectiva atractiva para las RIG's, así que los avances se han estancado, por falta de presupuesto o por falta de interés por parte de las instituciones estatales encargadas del trabajo de fortalecimiento metropolitano.

A lo anterior habría que añadir que las políticas para atacar el problema del transporte en el Estado de México y en el Distrito Federal son totalmente distintas, ocasionando un severo caos para coordinarse y aplicar medidas adecuadas desde la perspectiva metropolitana.

Este capítulo tres nos demuestra, que no existe una visión de trabajo en conjunto para resolver problemas desde un ángulo de sistema de ciudades, la falta de una cultura intergubernamental en este sentido, esta provocando que la demanda social se potencie, los ciudadanos de estas ciudades cada vez más tienen que salir a las calles a enfrentar a las instituciones gubernamentales para demandarles la prestación de servicios y en otros casos ellos mismos están resolviéndolos, el espacio de lo público entonces ya no pertenece solamente a las acciones de los gobiernos, sino que ahora la sociedad misma lo esta ocupando.

El reto, más allá de ver si estas acciones son correctas o no, es que las relaciones intergubernamentales aunadas a una correcta acción de governance que incluye: políticas públicas de largo alcance, gestión pública que implica conjuntamente la gobernanza y que también requiere la participación del poder legislativo es lo que nos llevará a realizar una administración pública sólida con planeación prospectiva que fortalezca una corona regional que favorezca el sistema de ciudades.

Los esfuerzos hasta la mitad del sexenio que corre del 2000 al 2006, es una muestra clara de una falta de cultura para realizar relaciones intergubernamentales que ayuden a resolver problemas conjuntos entre las entidades y los municipios o delegaciones políticas.

La planeación prospectiva, es otra herramienta de la administración pública que tampoco ha sido utilizada por los gobiernos a fin de generar la infraestructura

---

<sup>64</sup> En adelante cuando se hable de la Ciudad de México, la denominaremos Ciudad Central, con la finalidad de ir ubicándola en un contexto de su importancia en el entorno de Corona Regional.

que necesitaremos en el futuro, las construcciones realizadas hasta ahora se encaminan a resolver problemas coyunturales que persiguen la aceptación de la ciudadanía de los gobernantes en turno, pero no ofrecen soluciones reales a las necesidades de la sociedad que se encuentra sumergida en la metropolización, la cual por cierto continúa creciendo y no se podrá detener, porque es un asunto inercial.

La governance entendida como una consecuencia de la lucha social por la democracia, con un alto contenido de participación ciudadana en decisiones gubernamentales, ha provocado que a través de la gobernanza se deba pensar en cinco puntos básicos: 1 que el gobierno sea más cooperativo; 2 Participación de las instituciones estatales y no estatales; 3. Participación de actores políticos y privados; 4. Los actores a menudo participan en la formulación de políticas públicas; y 5. Deben de participar en la toma de decisiones.

El gobierno actual entonces, no ha aplicado estas técnicas, por lo que se puede afirmar que el crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México ha enfrentado y continúa enfrentando de manera equivocada las políticas para resolver un problema que no tiene que ver con los espacios jurídicos y políticos preestablecidos, es un problema de demanda social donde esas fronteras jurídicas y políticas solo son un lastre que impide ver a los gobernantes que muchas de las políticas públicas deben verse a través de un sistema de ciudades, esto no lo han planteado, en los programas de desarrollo estatal y para la Ciudad de México se habla de manera constante en la coordinación para implementar programas conjuntos en distintas materias, pero hasta ahora sólo se han quedado en el papel, pareciera que sólo hasta que el problema se sale de la mano de los gobiernos es cuando se replantearán relaciones de coordinación.

Casos como el de seguridad pública, medio ambiente y transporte, son servicios que se encuentran condenados a explotar en cualquier momento, las autoridades gubernamentales tendrán que coordinarse, pero hasta ahora no existen documentos que planteen las virtudes de usar técnicas administrativas como la gestión pública que ya deben estar implementando en el entorno de la administración pública, para que de manera todavía preventiva resolvamos esta tipo de problemas.

Este capítulo muestra de manera fehaciente, algunas de las hipótesis planteadas: “el transporte público actual de la Ciudad de México, no resuelve los problemas de agilidad y eficiencia que demanda la ciudadanía de la zona metropolitana y por lo tanto del resto de las entidades que se encuentran en la zona metropolitana” Puebla, Morelos, resto del Estado de México (municipios que aun no se consideran dentro de la zona metropolitana), Querétaro, Hidalgo y Tlaxcala.

La segunda hipótesis fundamental que surge como consecuencia de lo anterior, es aquella que “ante el crecimiento no controlado de la ciudad (situación que también queda comprobada en este capítulo), obliga a que los gobiernos tanto federal como locales realicen un esfuerzo para abatir de alguna manera la pérdida de tiempo horas-hombre que se da al ocupar la gente más de dos horas como mínimo para transportarse a sus centros de trabajo o de sus centros de trabajo a sus casas. Esta hipótesis abre la pauta para que en el

capítulo cuarto, se hagan las propuestas que desde la perspectiva de la administración pública se deben seguir para atacar el problema del transporte, servicio público tratado como ejemplo práctico en esta investigación, la intención es que este proyecto serviría como pábulo para atacar otros servicios, utilizando se ser posible las propuestas aquí planteadas.

Existen otras hipótesis, tres en total, que no se mencionan por ser secundarias a las arriba expuestas. Así, el capítulo cuarto, es el que señala las conclusiones, planteadas a manera de propuestas que nos den los caminos pertinentes para lo que hemos denominado corona regional, misma que como ya apuntamos anteriormente, no es un concepto nuevo para geógrafos e ingenieros urbanos, si lo es para la administración pública por eso se ha rescatado, para buscarle un grado de operatividad dentro de un contexto de sistema de ciudades en coordinación con trabajos conjuntos entre gobiernos, sociedad civil y ciudadanía en general.

## Referencias bibliográficas

Berry, B. J. L. (1961), "City Size Distribution and Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, 309-324.

Consejo Nacional de Población (Conapo) (1994), *La población de los municipios de México, 1950-1990*, México.

Consejo Nacional de Población (Conapo) (1998), *Proyecciones de la Población de México 1996-2050 (documento metodológico)* México.

Departamento del Distrito Federal (1996), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996*, México.

El Shakhs (1972), "Development, Primacy and the Systems of Cities", *The Journal of Developing Areas*, 11-36.

Gamboa de Buen, Jorge (1994), *Ciudad de México, una visión*, México, Fondo de Cultura Económica.

Garza, Gustavo (comp.) (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.

Garza, G. (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970)*, México, El Colegio de México.

----- (1992), *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*, México, el Colegio de México.

----- (1989), "Pouvoirs et planifications dans la ville de Mexico, en Jean Revel Mouroz (coord.), *Pouvoir local, regionalismes et descentralisation*, Paris, IHEL.

----- (1994), *Evolución de las ciudades de México. 1900-1990*, México.

----- (1997), "Gestion et planification d'une ville postapocalyptique", *Montreal, Université du Québec à Montreal (mimeo)*.

----- (1998), "Dimensión macroeconómica de las ciudades en México", en Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez (comps.), Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México, México, El Colegio de México.

----- (1999), "El sistema de ciudades, 1990 y 1995", en Gustavo Garza (coord.), Atlas demográfico de México, México, Conapo-Progresa.

----- Rivera, S. (1993), "Desarrollo económico y distribución de la población urbana de México, 1960-1990", Revista Mexicana de Sociología.

----- (2000) "Estudio para la Construcción del Tren Suburbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

----- ((2000) "Reunión de Analisis del Transporte de ka Ciudad de México", 26 y 27 de octubre del 2000. Secretaría de Transportes y Vialidad.

Graizbord, B. (1984), Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México", Revista Interamericana de Planificación.

Hiernaux-Nicolas, Daniel (1989), "La planeación de la Ciudad de México: Logros y contradicciones", en Gustavo Garza (comp.), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, México, el Colegio de México 235-254.

INEGI (1993), Ciudad de México (Área Metropolitana), perfil sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Aguascalientes.

INEGI (2000), XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados preliminares, Aguascalientes.

Jefferson, M. (1939), "The Law of Primate City", Geographical Review; reimpresso en la compilación de W. J. Jackson, Politics and Geographical Relationships, Eaglewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1954.

López Rangel, Rafael (1993), La planeación y la Ciudad de México, 1900-1940, México Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Colección Cyad.

Negrete, Ma. Eugenia y Héctor Salazar (1986), "Zonas Metropolitanas en México, 1980", Estudios Demográficos y Urbanos.

Programa de Estudios Metropolitanos (1992), Plan Regional Metropolitano del Valle de México, Toluca, UAM- Xochimilco/Gobierno del Estado de México, 6 tomos.

Unikel, L., C. Ruíz y G. Garza (1976), El desarrollo urbano de México, diagnóstico y perspectivas futuras, México, El Colegio de México.

Ward, Peter (1991), México: una megaciudad (producción y reproducción de un medio ambiente urbano), México, Alianza Editorial/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

## Capítulo IV

### **La conformación de una Corona Regional en México: propuesta desde una perspectiva de gobierno.**

- 4.1.- Factores propuestos para un adecuado desarrollo en términos de relaciones intergubernamentales entre las entidades federativas que componen la corona regional.
- 4.2.- Elementos que influyen para que se pueda desarrollar un proyecto de transportación masiva desde el punto de vista regional.
- 4.3.- Tipos de transporte masivo: Tren rápido, Tren eléctrico y Tren Radial. Cuál o cuáles serían adecuados para la corona regional de la Ciudad de México.
- 4.4.- Elementos comparativos para obtener parámetros de planeación de la Ciudad de México, en relación con la aglomeración de París y Nueva York, en materia de transporte.
- 4.5.- El proyecto desde una perspectiva de gobierno.

Una vez que ya se comprobó el problema al que se enfrenta la Ciudad de México y su zona metropolitana, en donde los gobiernos de cada entidad trabajan únicamente para responder a un territorio jurídicamente determinado, que las relaciones de coordinación han reflejado nulos avances, y que cuando estos se han dado obedece a la voluntad de los servidores públicos en turno, pero que nunca dejan el antecedente y por lo tanto esa relación se pierde, la planeación de mediano y largo plazo, tampoco se ha dado y que a pesar de los planteamientos urbanistas, para mejorar los servicios y la infraestructura acorde con el crecimiento poblacional y su consecuente demanda, es necesario pensar en alternativas que ayuden al futuro de la región.

Como ya se ha venido apuntando, existen proyectos urbanos y metropolitanos, que técnicamente pueden resultar viables, como es el caso de la expansión de trenes suburbanos por parte del Sistema de Transporte Colectivo Metro, cuyas proyecciones van más allá del 2020, también existen otros proyectos, algunos en proceso de licitación como el del tren suburbano y transregional planteados por el gobierno federal o el planteamiento hecho por geógrafos de una corona regional que consiste en un anillo periférico que conecta a las ciudades de Puebla, Cuernavaca, Toluca, Querétaro y Tlaxcala, mediante un sistema de trenes rápidos o de otra capacidad técnica más moderna, dependiendo las características geográficas, asimismo, estas con otras ciudades de menor tamaño, la idea sería fortalecerlas sin cambiar su cultura ni los usos y costumbres de todas y cada una de las ciudades.

Este planteamiento de sistema de ciudades utilizando como estrategia el transporte público masivo que llevaría a conformar una corona regional para la Ciudad de México, tiene varias implicaciones que se verán en este capítulo.

Se plantean factores que se consideran determinantes en el cambio y que tienen que ver en primera instancia con lo que denomino herramientas de la administración pública, me refiero a las relaciones intergubernamentales que se deberían de dar en un contexto de metropolitanización y mucho más si



hablamos de región o en la prestación del servicio de transporte ubicado en un contexto de corona regional, de estos dos casos trata los dos primeros incisos.

La cultura y las técnicas de urbanismo para ciudades metropolitanas también se abordan aquí, el respeto a los usos y costumbres, son vitales para no lesionar las localidades en donde es todo un reto fortalecerlas generando fuentes de empleo, sin modificar su esencia.

Se tratan factores técnicos desde el ángulo del urbanismo, como la importancia de pensar en planeación considerando las mallas, nudos y redes, se pueden utilizar estas técnicas dependiendo la circunstancia en como se encuentre la zona a tratar y hasta donde se quiere llegar.

Existen otros factores de corte político administrativo, las relaciones intergubernamentales, la posibilidad de pensar en governance y la gestión pública, herramientas de la administración pública que junto con las políticas públicas, servirán para mostrar los posibles caminos que conviene seguir tomando en consideración la situación actual del país y en concreto de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

En cuanto al transporte, aquí también se comentan los tipos de transporte que podrían ser utilizados y cuales convendrían desde el punto de vista de transportación masiva, no técnico, para resolver problemas que ya aquejan a la zona metropolitana.

Todos estos factores se retoman de manera concluyente en el último apartado, el cual queda como una recolección de los elementos de cambio que se consideran necesarios para que este proyecto pudiera tener viabilidad en esta gran ciudad.

4.1.-Factores propuestos para un adecuado desarrollo en términos de relaciones intergubernamentales entre las entidades federativas que componen la corona regional.

Los factores que intervienen en el planteamiento de una nueva perspectiva de mejoramiento de los servicios públicos, pensando en una ciudad central como sería el caso de la Ciudad de México y su entorno regional, donde se incluyen las entidades federativas del Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro, son: cultura regional; herramientas de la administración pública; governance, planeación de mediano y largo plazo; relaciones intergubernamentales (RIG's); continuar con la descentralización; un modelo de transporte público masivo que de respuesta integral a las entidades con sus respectivos municipios ya señalados, y finalmente, participación de los diferentes agentes políticos, económicos y sociales.

### **Factores gubernamentales.**

La cultura regional implica pensar en cuatro elementos clave que se indican desde el primer capítulo, en donde la importancia de la administración pública se encargara de dar cohesión al proyecto para dar claridad y operatividad al territorio, ciudad, transporte y región (ver figura 1).

Se debe pensar ahora, en que ya perdieron vigencia los tiempos en que los gobiernos producían bienes y servicios sin valorar las preferencias y la satisfacción de los ciudadanos. “Cada vez hay menos margen de oportunidad para las decisiones unilaterales, ya que en un mundo de competencias amplias en el cual las esferas pública y privada se rigen por reglas de mayor exigencia, la consulta, la deliberación y la competencia interinstitucional impiden que los gobiernos incurran en la adopción de criterios y decisiones que no reflejen de manera diáfana los intereses legítimos de la sociedad. De modo específico el vigor de la competencia es un antídoto para evitar la reproducción de círculos estrechos que únicamente favorecen las prácticas de los sistemas unilaterales de decisión”, (Uvalle Berrones, Ricardo: 38).

Esta propuesta, donde la generación de una cultura implica una forma de pensar distinta, más plural, cooperativa y de toma de decisiones conjuntas a partir de una visión de desarrollo integral en un entorno de corona regional, rompe totalmente con la postura actual. De continuar como hoy, con decisiones gubernamentales de tipo coyuntural, que toman en consideración políticas que fortalecen solamente liderazgos territoriales, y realizando administración pública de corto plazo obedeciendo solamente a períodos específicos de gobierno, con decisiones unilaterales que no consideran a la sociedad, estaremos entonces condenando el futuro de nuestro desarrollo integral y con ello a mantenernos en el subdesarrollo, con zonas conurbadas ghetizadas.

La nueva cultura a la que se hace referencia tiene diferentes niveles, en el ámbito gubernamental (federal, estatal y municipal) se tiene que acostumbrar a proyectar asuntos públicos en el mediano y largo plazos, sacrificando triunfos personales y coyunturales en bien de los ciudadanos y del país.

En este sentido, la administración pública juega un papel importante. De allí que herramientas como la planeación y las RIG's se conviertan en factores clave. La planeación enfoca y da seguimiento a proyectos de mediano y largo plazos, e incluye otros elementos que ayudan a dar claridad a los proyectos como la planeación estratégica y los programas operativos anuales. Estos elementos organizan las etapas a seguir durante el transcurso del proyecto que se monta en la que estamos llamando administración para el desarrollo.

Las RIG's se presentan también como una respuesta importante, porque la generación de una infraestructura como la del transporte masivo, vía trenes rápidos, trastoca la vida actual de todas las localidades que se encuentran inmersas en la considerada corona regional. Por ello es necesario que los gobiernos aprendan a tomar decisiones coordinadas, concertadas y negociadas con otras instancias de gobierno e inclusive con los demás actores sociales, políticos y económicos. Estas posibilidades se dan en el marco de las RIG's.

Las RIG's siempre han existido en la operación y en el caso mexicano, en situaciones extremas, cuando los problemas de demanda social así lo ameritan, sin embargo, bien aplicadas, se convierten en una herramienta que presenta una serie de posibilidades que ayudan al intercambio y apoyo de ideas y soluciones, las cuales se enfocan al desarrollo entre dos o más entidades con sus respectivos municipios.

Las ventajas radican en que las RIG's rompen con barreras como: Nación-Estados, que componen el pacto federal; aspectos legales, ya que se pueden

dar relaciones de coordinación sin necesidad de que se tenga que esperar a cambios en las normas jurídicas; y por último, también rompe con las relaciones jerárquicas.

Las RIG's presentan, además, un enfoque netamente empírico, se orientan hacia las políticas públicas y el desarrollo de proyectos de gran envergadura, también son neutrales y contienen muy poca carga emocional (ver figura 9 del capítulo 1).

No obstante, se debe tener en cuenta que las RIG's son cuestionadas por el posible conflicto que se da entre el centro de gobierno y las entidades federativas. Mas esto se subsana cuando las relaciones se dan en términos de transparencia, tomando en consideración a los actores de la sociedad que ayuden y apoyen esta política en un marco totalmente democrático.

Además, no sólo es un asunto de técnica administrativa. Las necesidades que ya se presentan para resolver problemas de prestación de servicios públicos, en donde la zona periférica sobrepasa en población al centro, como ya está sucediendo en la Ciudad de México, obliga a que la toma de decisiones deba de hacerse en términos de mayor consenso entre las partes de gobiernos involucrados, de ahí la relevancia de la governance, bajo esta perspectiva se podrán operar otros elementos como la política misma (poder); y gestión pública, aunados a las RIG's, con ellas se podrá pensar en una correcta forma de hacer gobernanza.

El no tomar en consideración estas herramientas y aplicarlas adecuadamente, conducen a lo que está pasando actualmente. Por circunstancias de orden político o por inexperiencia en este tipo de técnicas, los gobiernos no dan respuesta a las demandas de la ciudadanía en cuanto a seguridad pública, transporte, basura, agua, etc. Así, se está gobernando pensando en la inmediatez, y los actores no tienen posibilidad de pensar en el mediano y largo plazos.

La correcta aplicación de las RIG's y la gestión pública, contempla el elemento humano, respetando usos y costumbres; busca no modificar ni transformar las localidades; se adapta a las necesidades de la ciudadanía; sólo da respuesta dentro de una vocación de coordinación y consenso. Las RIG's y la gestión pública democrática, no son solo relaciones entre gobiernos, sino entre servidores públicos, siempre bajo el respaldo de los distintos participantes de la sociedad, (ver figura 10, capítulo 1).

Estos actores deben visualizarse en tres niveles: actores nacionales, los miembros de los poderes de la Unión y miembros de la administración pública encargada de las RIG's; actores estatales, también los tres poderes de la entidad y miembros de la administración pública estatal encargada de las RIG's; y finalmente actores locales, alcaldes, miembros del Consejo Municipal, Ejecutivos electos y miembros de la administración pública encargada de las RIG's y la gestión pública.

Además, pensando en las RIG's, estas se sustentan en modelos (figura 12, Capítulo 1). Dichos modelos se refieren a: relaciones de coordinación, donde se respeta cabalmente la autonomía de las esferas gubernamentales; relaciones de autoridad igual o superpuesta, donde la negociación es la divisa fundamental para que puedan caminar las relaciones entre gobiernos de

distinta esfera, es decir, las decisiones se consensuan entre las diferentes esferas de gobierno de manera horizontal, mientras que las jerarquías no operan en este modelo; y finalmente, relaciones jerárquicas o inclusivas, en donde la decisión es vertical sin respetar ni autonomía ni consenso.

La ventaja de los modelos aquí expuestos es que se puede utilizar uno u otro. En el caso que nos corresponde, el de la corona regional para la Ciudad de México, esto depende del avance del proyecto de desarrollo a largo plazo, así como de la circunstancia de la localidad o localidades que se estén tratando. Al respecto, no se debe olvidar que son herramientas que se adaptan a la situación histórica que se está viviendo, política, económica y socialmente. En la actualidad nos referimos a un momento histórico de participación democrática, en donde los distintos actores tienen participación. La clave aquí es que se haga evidente la cultura para la utilización de estas herramientas por parte de las distintas esferas de gobierno.

Estamos viendo como pierden vigencia los tiempos en que los gobiernos producían bienes y servicios sin valorar las preferencias y la satisfacción de los ciudadanos. Cada vez hay menos margen de oportunidad para las decisiones unilaterales. En un mundo de competencias amplias, en el cual las esferas pública y privada se rigen por reglas de mayor exigencia, la consulta, la deliberación y la competencia interinstitucional impiden que los gobiernos incurran en la adopción de criterios y decisiones que no reflejen de manera diáfana los intereses legítimos de la sociedad. Es tiempo de políticas de desarrollo incluyentes; la exclusión, hoy en día, es síntoma de incompetencia.

La exigencia entonces, es que las administraciones públicas desarrollen las tareas sociales y políticas con eficacia fehaciente; este es un reclamo abierto y constante que aumenta de intensidad cuando la democratización del poder es proclamada de manera intermitente. Como nunca, la administración está sometida a presiones y demandas en todos los foros de la vida ciudadana, los cuales, son cada vez más activos, numerosos y contestatarios. Ahora, el desempeño de las instituciones es vigilado de manera continua para exigir resultados positivos.

Es necesario pensar hacia el futuro y construirlo. “La calidad de los acciones gubernamentales es motivo de reclamos que se orientan a destacar que en la vida pública hay actores y forma de organización que no cesan en el planteamiento de que las necesidades y las peticiones de índole social sean procesadas con estructuras y sistemas de gestión cada vez más eficaces”. (Uvalle Berones, op. cit.: 37)

Otro factor que influye en el desarrollo de una corona regional para la Ciudad de México, es el papel que tienen el Congreso de la Unión y los Congresos locales con respecto a la utilización de estas herramientas, planeación de mediano y largo plazos y RIG's, además de la gestión pública a partir de la necesidad que se tiene de plantear los problemas de grandes ciudades a partir de decisiones coordinadas entre las distintas instancias de gobierno y en un entorno regional.

La formación de normas que ayuden a una gestión intergubernamental que trascienda períodos de gobierno específicos son importantes, así como también la participación constante de los legisladores, convirtiéndose en sujetos activos de las decisiones intergubernamentales, donde su voto sólo es

un voto más en un entorno donde las decisiones se toman de manera conjunta y horizontal. No hay tiempo para que los políticos impongan sus condiciones a favor de una facción o de un grupo específico. Es tiempo de pensar a favor de la sociedad en su conjunto, por eso la sociedad participa también en las decisiones, para contrarrestar esa carga de ejercicio de poder que realizan ciertos grupos en específico.

La idea de culturizar a los congresos para que participen activamente en las políticas de desarrollo de mediano y largo plazos tiene que ver, también, con la necesidad de introducir como un tema de agenda constante la generación de infraestructuras urbanas planeadas en el mediano y largo plazos, a fin de que las ciudades región tengan cabida competitiva en el mundo internacional. Pero aún más importante: que cuenten con el equipamiento urbano y un medio ambiente idóneo para que los habitantes de esas megaciudades se encuentren satisfechos con su entorno. En este sentido, entonces, se buscaría privilegiar las políticas de desarrollo por encima de las políticas públicas inmediatistas y que sólo fortalecen a ciertos grupos del poder, esto no excluye a las políticas públicas, se plantea que una vez obtenidos los consensos con la sociedad y los demás actores, una vez definida la agenda de prioridades para la sociedad, entonces se estará en posición de una correcta implementación de políticas públicas..

De esta forma, los factores reales de poder, gobiernos y Poder Legislativo, principalmente, deberán incluir como tema de agenda la necesidad de tomar decisiones en torno de un gobierno plural que piensa que las demandas sociales se resuelven en un entorno regional.

### **Factores urbanos.**

Existen otros factores. Uno más es el que se refiere al enfoque urbano, el cual se observa en esta investigación desde un ángulo evolutivo: Territorio, Ciudad, Transporte y Región.

El reto de las grandes ciudades es sin duda la organización del espacio. En ese sentido, geógrafos y urbanistas han venido sugiriendo alternativas para racionalizar y organizar el espacio, siempre en un entorno integral, respetando usos y costumbres de los pobladores y buscando no destruir el entorno (ver figura 13, Capítulo 1).

Ante el crecimiento urbano, los gobiernos municipales y estatales están encontrándose con la necesidad cada vez más imperiosa de solucionar demandas ciudadanas de manera coordinada con otras entidades o con municipios de otras entidades federativas, lo cual hace necesario que cambien de cultura de gobierno de una forma centralizada a otra forma descentralizada, con el uso de RIG's y con una visión de resolución de demandas sociales de tipo regional, la (gestión pública).

Ahora se necesita pensar en la conformación de grandes ciudades centrales que produzcan una serie de servicios que sirvan tanto a ciudadanos nacionales como internacionales, para lo cual cuentan con un equipamiento urbano adecuado para responder a las demandas que plantea la competencia del mercado.

Esas ciudades modernas ya no responden a los planteamientos tradicionales jurídicos de población territorio y poder; ahora estamos pensando en dos o más territorios, dos o más poblaciones y dos o más poderes, que cohabitan y que están dentro de un estado federado.

El crecimiento de las grandes ciudades rompe las fronteras de los territorios. El crecimiento poblacional demanda infraestructura urbana pensada no solamente en los límites territoriales: ahora se debe funcionar en términos de región. Las zonas urbanas se convierten ahora en metropolitanas y magalopolitanas. El sistema urbano, entonces, debe pensarse como un sistema regional, que implica una participación democrática del poder gubernamental entre las tres esferas de gobierno e inclusive, pensar en gobiernos especializadas por tipo de servicio regional.

La relación entre la ciudad central y la administración pública urbana, plantea el territorio, jurídicamente determinado, para dar paso a la funcionalidad planteada por la ciudad metropolitana y magalopolitana con dos elementos básicos: racionalidad y pragmatismo.

Racional porque el desarrollo de un sistema de ciudades pensada en términos de una corona regional, requiere del respeto a la agricultura, a la cultura y al entorno. De ahí la importancia de no permitir que la Ciudad de México se siga convirtiendo en la unión no planeada de otros municipios de diferentes entidades federativas, como es ahora el Estado de México e Hidalgo y que posteriormente lo harán municipios de Puebla, Tlaxcala, Morelos y posteriormente, Querétaro.

Pragmática en el entendido de que tendrán que idearse nuevos esquemas de prestación de servicios a partir de la situación geográfica que guarda la corona regional con respecto a los territorios que agrupa. No debemos olvidar que el territorio es la apropiación y valoración de espacios determinados, cuya utilidad instrumental se sustenta en una parte económica, otra geopolítica y por último funcional. En lo que corresponde a su concepción simbólica expresiva refiere dos elementos: la cultura y las innovaciones afectivas. En tanto que la identidad individual y colectiva encontrarán ahora su expresión en la corona regional a través del tipo de gobierno que se considere, dependiendo de los servicios que se pretenda prestar en esta nueva cultura regional, como puede ser el caso concreto del transporte público masivo.

Las decisiones deben ser tomadas de manera horizontal. Ya no pueden ser de manera jerarquizada en este tipo de modelos. Por eso la participación de los modelos intergubernamentales ayudan a entender la forma de hacer políticas públicas y de desarrollo regional.

El transporte masivo de personas es uno de los servicios que ya deben ser pensados en un esquema regional. Por ello la idea introducida aquí de corona regional, buscando realizar dos anillos periféricos adicionales al que ya se encuentra en la Ciudad de México, pero estos cinturones de comunicación estarían pensados no como vialidades para autos privados, sino para trenes que logren movilizar grandes cantidades de personas.

En este sentido, se presentan otros factores que aporta la ingeniería urbana y que son introducidos en esta investigación por su importancia: los sistemas de mallas, nudos y redes. Las políticas urbanas o de desarrollo, como las hemos

venido manejando, que se implanten pensando en el entorno regional deben estar enfocadas a partir de estos factores, dependiendo de la situación geográfica de cada ciudad, ya que cada una de ellas presenta una problemática específica (ver figura 16, cap. 1).

Las mallas es una noción muy identificada con los límites territoriales que se manejan actualmente; de hecho, está así constituida la federación mexicana, a través de municipios, entidades y la federación. Los nudos están ubicados como aquellos centros de poder jerárquicamente relacionados, tales como ciudades, metrópolis y hasta pueblos importantes, tienen también que ser identificados para fortalecerlos cuando se realiza un plan de servicios, dentro de un esquema regional. Y la red es la forma de unir a tres o más puntos o nudos, de manera lineal.

Lo importante es que la corona regional se piense como un sistema, el cual podría quedar ejemplificado por el modelo de redes, y que utilizando los nudos y las mallas ya existentes, se fuera conformando una política de desarrollo para la prestación de un servicio de transporte masivo, sustentado en trenes rápidos, que ligara a las ciudades de la corona regional (Puebla, Tlaxcala, Pachuca, Querétaro, Toluca y Cuernavaca), a la ciudad central que en este caso sería la Ciudad de México y formar así, un sistema de ciudades.

De esta manera se explica la importancia de gobernar a través de una administración pública que trabaja en medio de la multidisciplinariedad. De ahí los factores Territorio, Ciudad, Transporte y Región, utilizando un segundo nivel de factores urbanos en donde estaríamos ubicando a la malla, el nudo y la red.

### **Factores sociales.**

Un factor importante de orden social es la articulación de la comunidad civil y política, donde se acredita el funcionamiento de las instituciones a través de las políticas de regulación, promoción y distribución de los beneficios (Uvalle Berrones, op. cit.: 76). Sin las instituciones no es posible identificar el comportamiento de los gobiernos y las administraciones públicas; tampoco identifica las acciones y las reacciones de los actores colectivos.

De esta manera, la democracia se observa como un método que se organiza en modos y formas para resolver demandas, conflictos y necesidades que a futuro pudieran necesitar los gobernados. Este método se enfoca de acuerdo a la lógica de la decisión política, a la disposición de los recursos públicos, a la capacidad instalada de la gestión pública y el sentido de oportunidad que es importante para evitar el desbordamiento o el estallido social. Por esto, las políticas no pueden ser solamente de corto plazo; se debe vislumbrar a través de la planeación prospectiva para que junto con las otras herramientas de la administración pública y con la participación activa de los diferentes actores sociales y políticos, se pueda generar la regulación, promoción y distribución de los beneficios que se generan por parte del gobierno y de la sociedad.

Para el caso de la corona regional aquí planteada, este proyecto contiene los tres elementos señalados: la regulación, la promoción y también la distribución, porque con una visión planeada de largo y mediano plazos, con decisiones horizontales en donde participa el Estado y la sociedad en su conjunto, el crecimiento urbano se regula, el medio ambiente se protege y la infraestructura

urbana se vuelve racional, haciendo más habitables y con mejor comodidad a las ciudades pequeñas, medianas y la ciudad central.

Es también un proyecto de promoción, porque con la participación de los actores políticos, económicos y sociales, se abrirán fuentes de empleo, los empresarios podrán invertir y el gobierno participará en el beneficio social en general sin tomar decisiones coyunturales y de grupo que perjudican este tipo de desarrollos.

También es de distribución porque la riqueza ya no se concentrará solo en el centro de la ciudad central. Todas las ciudades tendrán un crecimiento de acuerdo a sus ventajas naturales, pero por supuesto, perfectamente conectadas con la ciudad central, aprovechando la capacidad financiera y de servicios con que ya cuenta.

Así las cosas, la sociedad moderna tiene la característica de que la esfera pública (Giddens, 1998:102) se ha intensificado con gran fuerza desde los años 80's. Con esto (Rabotnicof, 1995: 63), señala que "se ha constituido en un sistema de vasos comunicantes que condensan la variedad y la riqueza cultural, que permiten identificar la formación de nuevos movimientos que configuran la presencia de grupos y organizaciones que tienen interés de participar en el destino de los asuntos públicos".

La lucha por las relaciones de inclusión es parte de los esfuerzos que se orientan para evitar que las personas y los grupos estén fuera del mundo de las instituciones, que son las que generan los beneficios indispensables para asegurar la reproducción positiva y creativa de la sociedad.

México, aunque lentamente, ya está construyendo la normatividad que afianza esta nueva relación entre la sociedad y el Estado. La Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, aprobada por el Senado de la República el 18 de noviembre del 2003, es un importante avance, porque con ella se favorecen y alientan las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.

Existen actualmente más de 3 mil organizaciones civiles no lucrativas de toda la República que trabajan en el campo del desarrollo integral. El antecedente de esta ley es la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de 1995. Los años de la década de los 90's y del principio del presente milenio, resultan fundamentales para que la participación de las sociedades civiles en el ámbito de lo público se haya fortalecido. Lo han hecho primero de manera lenta y prácticamente ocultas, pero siempre sin afán de lucro y por el servicio a terceros, con un quehacer a favor del desarrollo, como personas morales de interés público.

Estas organizaciones de la sociedad civil, sin sustituir las responsabilidades ineludibles del gobierno, colaboran prácticamente en todos los ámbitos de la vida nacional. De esta forma, el desarrollo social se plantea a partir de la suma de esfuerzos de todos mediante la construcción de un proceso de colaboración y apoyo mutuo.

La Ley fortalece la transparencia de rendición de cuentas, define mecanismos, instrumentos y responsabilidades de las instituciones públicas y alienta la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública.



Asimismo, establece derechos y obligaciones para el Estado y también para las mismas organizaciones.

Esta normatividad conducirá a que los análisis sobre problemáticas de la sociedad se realicen de manera conjunta y plural, con visión de país, provocando que proyectos como el de la corona regional, tomen más forma y se pueda consolidar el crecimiento de la República a través de programas de mediano y largo y con la colaboración de todos los actores políticos, económicos y sociales.

La inclusión se traduce en una parte de los esfuerzos que se hacen para evitar que las personas y los grupos estén fuera del mundo de las instituciones, las cuales son las que generan los beneficios indispensables para asegurar la reproducción positiva y creativa de la sociedad.

La lucha contra la pobreza, la desnutrición, las enfermedades –SIDA, desnutrición, cólera, drogadicción- y la prestación de servicios cada vez más eficientes, da motivo para que diversas organizaciones civiles se constituyan en los pilares de una lucha abierta en contra de la desigualdad social.

El espacio de lo público se traduce en una forma intensa, diferenciada y dinámica (Uvalle, op. cit.: 78). Intensa porque en su seno se desarrolla la convivencia de una pluralidad que tiene su origen en la modificación de las condiciones de vida de la sociedad y el Estado, tomando en cuenta los retos de la globalidad y las transformaciones de la vida pública. Ante los problemas que enfrenta la modernidad, los grupos invocan su capacidad de autogestión para denotar que pueden desarrollarse con base en sus propias iniciativas, recursos y formas de organización.

Diferenciada, porque las crisis (Sonntag, 1998:14) reflejan que en la sociedad hay grupos nuevos y tradicionales que no se agotan en la clasificación convencional de las clases sociales, que los reduce a la vigencia de determinadas organizaciones. Hay pues, organizaciones cívicas, políticas y gubernamentales que tienen cometidos propios, y testimonian en cambio, que la sociedad contemporánea se integra cada vez más, por una pluralidad (Bell, 1997: 243) de actores y grupos que han surgido y se han desarrollado, con los procesos de liberalización y emancipación ciudadana que corresponden al perfil intenso del mundo de los ciudadanos.

Dinámico porque la interdependencia de las relaciones sociales y políticas está dada por la energía y los movimientos constantes que son la suma de estrategias, voluntades, iniciativas y acciones que se orientan a incidir en el comportamiento de las instituciones públicas, ya que son las más reactivas y receptivas ante la expresión organizada de las acciones sociales y políticas.

El problema de las acciones públicas es que requieren de voluntades, propuestas, relaciones y estrategias de acción, mismas que tienen un comportamiento autónomo frente a las esferas del poder político que se manifiesta en la organización del Estado. Esto no significa una oposición al poder, al contrario: se lucha en él para preservar los márgenes de autonomía que tienen su base en las acciones que realizan los ciudadanos desde lo individual y lo colectivo.

Las acciones públicas, como es el caso de la creación de una corona regional para resolver problemas de servicios públicos, específicamente el transporte

público masivo, se puede llevar a cabo bajo la idea de que la acción privada se organiza en términos públicos en la búsqueda por interconectar espacios que se entrecruzan para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Se busca incentivar la dinámica cooperativa entre lo privado y lo público (Bell, 1997: 259) en la sociedad moderna, con objeto de cumplir las metas comunes; son por tanto, espacios que cumplen con la misión de producir y distribuir satisfactores que conducen a una mayor calidad de vida y convivencia productiva en la sociedad. La relación entre lo privado y lo público bajo este panorama, es un proceso de colaboración.

Es precisamente bajo la lógica de las instituciones que se desarrollan dentro de la democracia, en donde la privatización, la contratación y la concesión de los servicios públicos son modalidades de la acción colectiva no estatal, lo que significa que los espacios productivos y de servicios están a cargo de agentes del mercado, que tienen la responsabilidad de generar satisfactores para la vida pública.

La región entonces, utilizando los factores señalados, tiene que ser vista como un subconjunto dentro del Estado-nación, es una subdivisión intermedia. Por eso las políticas de Estado no son las únicas que se podrían utilizar, porque se convertirían en decisiones que provienen desde el centro, no democráticas y participativas, no acordadas, coordinadas y consensuadas, y por tanto impuestas, que rompen con la idea de respeto a usos, costumbres y cultura de aquellas poblaciones que viven y observan una realidad distinta a la de la ciudad central y sus ciudades periféricas más desarrolladas, mientras que aquellas que se encuentran enclavadas en el ámbito municipal, no tendrían la posibilidad de comprender y decidir, por lo tanto, sobre lo que sucede en su entorno, ni encontrarían beneficio real a sus necesidades. Estas políticas tienen que tener un enfoque de políticas de desarrollo regional, que considera al Estado, las macrociudades, las entidades federativas y los municipios y en su caso, a aquellas organizaciones especializadas que tendrían la capacidad de planear y desarrollar proyectos específicos, como es el caso del transporte público masivo.

Es así que en este planteamiento se encuentra inmersa la Teoría General de Sistemas, donde el enfoque sistémico es retomado por los distintos especialistas en demografía para explicar el fenómeno y la problemática urbana, y que en la administración pública resulta importante para entender la necesidad de cogobernar,<sup>65</sup> a fin de dar respuesta a las necesidades de la población ubicada en el entorno megalopolitano.

4.2.- Factores que influyen para que se pueda desarrollar un proyecto de transportación masiva desde el punto de vista regional.

La corona regional implica pensar, en conjunto, la sociedad y el gobierno.

Sociedad porque es el fundamento de lo público donde los ciudadanos organizados tienen la oportunidad de conocer los resultados intermedios y finales de la acción de gobierno (Subirats, 1995:14). Por ello se requiere de la participación de empresarios interesados en comprometerse en proyectos de

---

<sup>65</sup> Cogobernar lo estoy entendiendo como la forma de tomar decisiones en donde participan los diferentes actores políticos, económicos y sociales que se encuentran inmersos en el entorno regional.

infraestructura como es el de transporte público masivo; el trabajo de organización de las comunidades que se encuentran inmersas en el proyecto; la participación de otros sectores que pudieran resultar beneficiados.

Del gobierno porque es el marco institucional que da coherencia a través de la administración pública, la cual a través de su capacidad de dirección, coordinación e implementación es capaz de llevar a buen término proyectos como éste, que requieren de planeación a largo plazo. La participación del Poder Legislativo también es importante, dado que los legisladores son representantes de los ciudadanos en cada una de sus localidades: ahora es muy importante su trabajo para que los proyectos respondan a los intereses comunitarios.

Tres son los factores que ayudan a la concepción de la corona regional: la presencia de la *governance* en términos de gobiernos coordinados; un adecuado subsistema de ciudades, y la aplicación de RIG's que apliquen adecuadamente las tecnologías modernas de la administración pública (gestión pública) y los modelos de relaciones nacionales y estatales que se proponen en la figura 12-a.

El generar un sistema de transporte en un entorno regional resulta de vital importancia para el desarrollo de un país. Esta aseveración se ha confirmado durante la historia del mundo; así, de acuerdo con Pirenne, la transportación terrestre jugó un papel esencial en la formación de los pequeños Estados europeos, durante la Baja Edad Media, lo que permitió el movimiento de las tropas, contrastando con la transportación marítima (Pirenne, 1992).

El desarrollo tecnológico es un factor que ha influido en este proceso. Se confirma con otro ejemplo: la conquista y la colonización de América, la cual junto con la circunnavegación de África, abrió una comunicación interoceánica de Europa con la India y Asia, que llevó a su punto más alto el intenso tráfico comercial iniciado desde el siglo X y amplió el *hinterland* europeo gracias a innovaciones tecnológicas, como la creación de naves más ligeras, la intervención de la cartografía, la brújula, el astrolabio y el timón (Mumford, op. cit.: 37).

La importancia de cómo han venido percibiendo la ruptura entre transporte y territorio los distintos investigadores del urbanismo y cómo el transporte ha ido acercando a los diferentes Estados y con ello, conformando regiones, nos ilustra para estar atentos a las condiciones que se dan para que determinados factores sean aprovechados, pudiendo con ello establecer las bases para emprender los desarrollos hacia el interior de cada país. Así en el caso de la corona regional para fortalecer el crecimiento ordenado y sistemático de lo que será en poco tiempo una ciudad central en el caso de la Ciudad de México, nos ayuda para plantear salidas a la prestación de servicios públicos en la materia específica del transporte público masivo de personas.

Este pasaje histórico no acaba con la descripción anteriormente descrita, al contrario crece: el siguiente proceso es la inusitada movilidad, tanto de productos como de personas, generada por la Revolución Industrial del siglo XIX, que fue conocida de acuerdo con Javier Delgado, como la Revolución de los Transportes (Delgado, Javier. Op. cit.: 26). Ésta tuvo su origen en la aplicación de nuevas formas de aprovechar la energía, primero con el vapor y luego con el carbón, y que tendría, entre otras consecuencias, el rompimiento

de la ciudad feudal cerrada (Giménez, 1968, op. cit.: 8). Hay que recordar que en aquella época, estos descubrimientos dieron la pauta para la construcción del ferrocarril tanto en Asia, África y Latinoamérica, lo que se explica por el auge del comercio mundial, implicando que las metrópolis requirieran mejores transportes y comunicaciones. (Lacoste, 1977: 29-41).<sup>66</sup>

De esta forma se han ido desarrollando una serie de investigaciones para explicar el fenómeno de desfase entre transporte y territorio, principalmente después de los años cincuenta del siglo XX, donde la explicación se ubica bajo tres líneas: la primera que visualiza la relación entre el centro de la ciudad y su periferia; la segunda que atiende la relación de la ciudad con la región a partir de la cobertura regional de los autobuses, y la tercera que estudia el intercambio entre ciudades, todas resaltando la importancia del transporte masivo. Sin embargo, estas investigaciones fueron realizadas por estadounidenses, por la necesidad de usar sofisticadas técnicas estadísticas, situación que las identificó como una corriente.

Esta investigación pragmática norteamericana, que ya estaba presente desde la década de los 50's, demuestra nuevamente la necesidad de los avances tecnológicos para dar respuesta a los problemas de congestión, contaminación y conflictos sociales que ya estaban presentando las principales metrópolis del mundo.

Se presentan otros factores que se sustentan en la mencionada corriente norteamericana: complementariedad; oportunidad intermedia y transferibilidad. Estos tres factores constituyen un modelo sobre el que recae la explicación de la evolución que ha tenido la ciudad, el transporte y el desarrollo regional.

Complementariedad: se plantea sólo para destacar lo que un área ofrece ante la demanda de la otra; Oportunidad intermedia: se presenta cuando la interacción entre dos centros se inhibe, esto porque la demanda se encuentra en un tercer punto, y Transferibilidad: cuando una demanda es sustituida por otra. La combinación de estos tres factores conduce a la especialización de actividades y a la diferenciación regional (Giménez, op citl 33-35.).

A pesar de estas y otras investigaciones, la realidad de esta corriente norteamericana es que muestran una exclusión o insuficiente atención prestada al ámbito social y político, lo que provocó un problema para explicar las interrelaciones, mismas que no existieron (Delgado, op. cit.:30).

Este problema de ausencia de interrelaciones entre desarrollo del transporte y la sociedad, se ha venido solucionando de manera gradual con la creación de agencias de transporte, a la hora de la elaboración de proyectos como el de los trenes en la Ciudad de Nueva York, "Tercer Plan Regional en la Zona Metropolitana" (Dubai, 1996).

Esta experiencia norteamericana nos arroja otros factores importantes para el desarrollo de ciudades centrales, en donde la clave ha sido el trabajo conjunto entre organizaciones que están trabajando el asunto de lo público, como es el caso del transporte masivo: gobiernos locales, gobierno regional, organizaciones no gubernamentales (ONG's), organizaciones de base comunitaria (OBC) y sector privado (sector informal incluido).

---

<sup>66</sup> Citado por Delgado Javier, op. cit. P. 26.

De esta forma, se han generado los sistemas de dominación a través del desarrollo de las grandes ciudades, en términos de Hassig (1990), “cuanto más eficiente sea el sistema de transporte, más grande podrá ser su *hinterland*”, (Hassig, p. 49). La dominación se da al introducir sustancialmente el sistema regional mediante la innovación tecnológica.

En el caso mexicano, de acuerdo a lo descrito en el capítulo tres, se han aprovechado las innovaciones tecnológicas como el autobús, el microbús posteriormente, mientras que el más completo es el Metro. Sin embargo, estos no han sido planteados como un sistema de transporte y se han presentado de manera desarticulada, a tal grado que más que avanzar en el aprovechamiento del desarrollo tecnológico para dar respuesta no solo a la ciudad sino a su crecimiento metropolitano, se han venido probando distintas opciones siempre dentro del círculo vicioso del autobús, microbús-microbús, autobús.

El transporte masivo de personas no ha tenido la atención que ha requerido por parte de las instituciones gubernamentales encargadas del sector y tampoco por la sociedad. La decisión de los gobiernos que han operado prácticamente desde los años setentas, de privilegiar el automóvil particular por sobre el transporte masivo ha hecho florecer la industria automotriz, pero ha provocado que no evolucione en paralelo el crecimiento de técnicas modernas para mover grandes cantidades de personas. Las cifras al respecto no mienten: en la encuesta origen-destino que se llevó a cabo en 1994, por la entonces recientemente creada SETRAVI, de los 36 millones de viajes-persona-día que se realizaban en la ZMCM, el 75% pertenecían a la Ciudad de México y el 25% restante al Estado de México. De este porcentaje, 8.5 millones lo hacía el transporte concesionado del entonces D. F. (autobuses y microbuses); apenas 4.5 millones el Metro; 3.8 millones Ruta 100 (actualmente, Red de Transporte de Pasajeros); 800 mil trolebuses y tren ligero; 8.6 millones, transporte concesionado del Estado de México; 9 millones, automóviles particulares. El resto de los 36 millones de viajes-persona-día, corresponden a vehículos destinados a carga por lo que no se consignan.

Lo relevante a resaltar aquí, es que un factor importante a tomar en cuenta y que se tiene que revertir es el correspondiente a las políticas públicas que fomentan el uso del automóvil, el cual como se ve en las cifras, es el medio que mueve a más personas, por encima de cualquier transporte público.

Las consecuencias de esta perspectiva es que los recursos que se utilizan para continuar fomentando el transporte particular son escasos y no renovables. Por ello, es necesario elaborar proyecciones del mejoramiento del transporte de pasajeros masivo, como el tren bala que plantea el gobierno federal y que podría estar iniciando su construcción en el año 2004, el cual conectaría a la Ciudad de Guadalajara con la Ciudad de México (Reforma “Estados” 29ª, 19-XII-2003).

La generación de una perspectiva a mediano y largo plazos en la elaboración de estrategias para el transporte público masivo, pensando en un servicio encaminado a resolver problemas no sólo de calidad en el transporte, sino también en el mejoramiento de la infraestructura que le rodea, como carreteras, vivienda, y comunicaciones en general, resulta indispensable para no continuar generando transporte que sólo responde a las necesidades de corto plazo de la sociedad.

Es necesario que se utilice al transporte público masivo con perspectiva regional, en una configuración en red de prestación del servicio, abandonando la urbanización referida a la articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades (Borja, op. cit.: 13).

El transporte bajo este contexto de regionalidad, se ubica en la ciudad, que es explicada en la tradición sociológica urbana y que también se encuentra en la conciencia ciudadana prácticamente en todo el mundo, como un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno (Park, 1968: 8. Saunders 1986: 106 y Lezama 1998: 39).

El cambio radica en romper esa visión nostálgica de la ciudad, en la cual los gobiernos se centraban en el fortalecimiento de los servicios públicos, como el transporte masivo, solamente para los ciudadanos de ese territorio.

Tampoco debemos mantener esa afirmación constante de etnocentrismo donde la Ciudad de México es la única que presenta una fuerte personalidad local. Es necesario romper ese círculo vicioso. La realidad del crecimiento urbano ya nos ha cerrado el camino. La explosión demográfica, el crecimiento desordenado hacia la periferia, en específico hacia el Estado de México, nos demuestra esta situación.

Las decisiones ahora tienen un carácter de corresponsabilidad en el tratamiento de los problemas de transporte, donde los ciudadanos juegan un papel relevante en el futuro social y político, ya que si lo colectivo es la base para situar a los ciudadanos, entonces ese es precisamente el motivo para enfrentar el compromiso de cooperar de manera continua en la definición de lo público (Uvalle, op. cit.: 147), para dar respuesta a las demandas de la sociedad megalopolitana. Las decisiones, pues, tienen que darse en coordinación entre gobiernos y con la participación de la sociedad civil organizada en sus distintos sectores de interés: empresarios, organizaciones, no gubernamentales entre otras, y ciudadanía en general.

Las decisiones sobre el transporte masivo de pasajeros se encaminan a que las acciones del Estado en este sector, sean portadoras de valores que comprometan las premisas que lo identifican como el poder organizado de la sociedad. Esa capacidad organizativa debe reflejar acciones concretas, a través de los ejecutivos de las tres esferas de gobierno, pero en un sentido democrático, donde la participación conjunta lleva a planear con mayor orden la región, sin lesionar comunidades en un falso proyecto centralizador de modernidad. Lo contrario a la centralización en el enfoque regional es la descentralización, que inicia con la toma de decisiones democráticas sobre el futuro de lo que los ciudadanos quieren en cuanto al mejoramiento en la calidad de la prestación del transporte masivo, que además potencie las ventajas productivas de cada una de las localidades en su competitividad nacional e internacional. De esa manera se logra un mayor arraigo de las poblaciones en sus localidades y se fomenta el empleo, que es uno de los principales problemas a resolver en el presente siglo.

El transporte masivo es uno de los sectores que, si se logra desarrollar en un contexto de regionalidad, puede convertirse en un factor detonante del crecimiento y desarrollo, no sólo de la ciudad central sobre la cual giran otras

ciudades, sino que también puede dar beneficios mutuos al resto de la población que conforma la corona regional.

Este asunto no escapa a los actuales gobiernos, solamente que no se ha podido romper el círculo vicioso de territorialidad jurídica de carácter federal centralizado (Wright, 1997.: 29-31). Por eso esta perspectiva de desarrollar un proyecto de prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros, en donde mediante la utilización de las RIG's, no se pase por el plano jurídico y se centre el proyecto en un trabajo de cooperación y coordinación intergubernamental que, sin romper el marco normativo, logre aplicar políticas de desarrollo regional que fortalezcan el futuro más justo y equilibrado de toda una región.

El Estado es el gran organizador a través de sus instituciones que operan en el Poder Ejecutivo. Por ello, la administración pública lo puede lograr: esos son los valores que proclama todo un sistema de vida (Schmitt, 1987: 83), y que se sustenta en el orden político, la paz pública, la autodeterminación política, la defensa de la soberanía, la preservación de la democracia y la distribución de los beneficios sociales. El Estado es un principio de orden, autoridad y acciones para la mejor conservación de la sociedad.

Estos principios son vitales que se recuperen para hacerlos funcionar dentro de un contexto de regionalidad, a fin de devolverle a la sociedad esa distribución de beneficios que se han ido perdiendo por no pensar en esa función estatal de privilegiar el bien social por encima de los intereses de poder. El Estado entonces, es una forma de asociación que se encarga de gobernar la vida de los opuestos para propiciar el ambiente de certidumbre que es necesario para la estabilidad y la gobernabilidad democrática (Uvalle, op. cit.: 145).

El transporte masivo de pasajeros es uno de los elementos detonantes de esa distribución de beneficios. De ahí la necesidad de planear la prestación de servicios desde el ángulo regional. Esto es cada vez mas imperioso: la competitividad internacional y la necesidad de administrar recursos cada vez más escasos como el petróleo, nos obligan a hacer ciudades cada vez más eficientes mediante la idea de que los gobiernos enfoquen sus programas en un contexto de redes de ciudades bien planeadas, buscando el bien común para los habitantes de esas regiones.

El transporte ha sido pieza importante en el desarrollo de las grandes ciudades desde la época antigua, la diferencia ahora es que el transporte moderno que aprovecha las tecnologías más adelantadas tiene que ver con el movimiento masivo de personas, ya sea para el trabajo, los negocios, escuela, compras, etc. En tal sentido, es la contraparte del transporte individualizado y es el complemento del transporte masivo pero con menos capacidad de pasajeros, tales como autobuses, microbuses o combis.

A nivel territorial, desde los años 70's en la Ciudad de México se pensó en que el transporte masivo de pasajeros debía ser el eje de los demás tipos de transporte, de ahí la creación del STC Metro (Chias, op cit.: 23). Sin embargo, esto no se cumplió, porque con el descubrimiento de los grandes yacimientos de petróleo, los gobiernos de la época decidieron privilegiar a las empresas automotrices, debido a que se contaba con suficientes recursos para soportar la demanda. Ese fue un factor que inhibió la importancia del transporte masivo.

Mas allá de cuestionar si las decisiones de gobierno fueron buenas o malas, las circunstancias actuales hacen que nos replanteemos este nuevo cuestionamiento entre transporte individual o masivo; de ahí dependerá mucho el porvenir de nuestras ciudades en el mediano plazo (diez a quince años).

El transporte individual nos está arrojando recursos inmediatos, pues las empresas automotrices están invirtiendo en introducir sus automóviles en nuestro país. En el presente siglo se observan vehículos de las marcas más desarrolladas del mundo y que están circulando por las calles de la Ciudad de México, sin embargo, no es la tecnología más avanzada (Periódico Reforma, "Expo-transporte Ciudad de México 2003"). En Europa hoy se está pensando en automóviles que se mueven con hidrógeno y otros combustibles sustitutos del petróleo, lo cual indica que la tecnología que entra a nuestro país es la actual, pero no es la que estará operando en los próximos diez años.

El transporte masivo de pasajeros es lo contrario a transporte privado, lo que implica un desgaste de recursos distinto. El petróleo se podrá manejar de manera más estratégica si se piensa en transporte masivo: las horas de traslado serán menores, se podrá pensar en un verdadero sistema de transportación masiva, el medio ambiente será más limpio, se cuidarán las localidades porque estarán bien comunicadas, se permitirá que cada localidad se desarrolle de acuerdo a lo que sus habitantes saben hacer.

Lo privado no permite una planeación del transporte sana, porque responde a intereses individuales; tampoco se puede pensar en un sistema de transporte, debido a que cada tipo de transporte se maneja en el ámbito del mercado, donde la competencia y la destrucción del adversario (en tipo de transporte), son la divisa. El transporte individual también es un gran depredador del medio ambiente y del tiempo de las personas, ya que las enclaustra en un vehículo a veces hasta en trayectos de más de dos horas, si pensamos en una persona que vive en el oriente o en el sur de la Ciudad de México y que trabaja en el norte o en el poniente.

El transporte individualizado o de pasajeros que operan sin una integración en red, entendiéndolo por red al sistema de transporte en donde el eje del movimiento de personas se ubica en transportación masiva de personas como el Metro o cualquier otro sistema moderno de trenes que se use y que se encuentre integrado a un sistema regional, se presentarán siempre en permanente competencia con el transporte masivo.

Lo anterior no quiere decir que el pensar en un sistema de transporte masivo de pasajeros implique la desaparición de los anteriores tipos de transporte. El mercado plantea una competencia entre privados y sobrevivirán aquellos que logran adaptarse a la ley de la oferta y la demanda, lo que nos lleva a pensar en que aquellas empresas que logren reconvertirse y se ubiquen en el desarrollo y utilización de tecnologías avanzadas en el transporte serán las que sobrevivan.

Todos los factores anteriormente comentados tienen que ser ubicados en la conformación de juicios e ideas que se condicionan por el contexto en el que se formulan. De acuerdo con Lorenzo Meyer: "nuestros juicios sobre los grandes eventos e ideas del pasado están muy condicionados por el contexto en que se formulan" (Meyer, L.: Reforma 27<sup>a</sup>). Lo anterior hace referencia a que el



contexto actual es formulado en un esquema de participación democrática que implica la ciudadanización de las decisiones del Estado.

Las implicaciones se ubican en el terreno democrático de la participación, en donde la “ciudadanización” (Loaeza, 1996: 27) es un proceso que se relaciona con la insurgencia de los ciudadanos para reclamar la vigencia de los derechos políticos que les confieren la oportunidad de participar con mayor intensidad en la vida pública. La ciudadanización se relaciona con la redistribución del poder a partir de que la sociedad y el Estado reformulan sus ámbitos de competencia, de acuerdo con las ventajas de la institucionalidad democrática. Se vincula con los nuevos límites de la sociedad y el Estado, hasta influir en el ejercicio del poder de manera importante.

Lo público se caracteriza porque la comunicación, la cooperación y la coordinación de los agentes sociales son las tendencias más significativas que dan lugar al fomento y el desarrollo de las energías no estatales (Uvalle, op. cit.: 80).

El transporte masivo como tal, es un factor coaligante de lo que hemos denominado en el proyecto como Corona Regional para la Ciudad de México. Otro factor que ayuda a darle forma a la corona es que los gobiernos empiecen a desarrollar programas locales con un enfoque de integralidad regional, en ese sentido la administración pública a través de las instituciones que están al servicio de los asuntos públicos brinda un apoyo vital, pues su capacidad de coordinación y dirección hacen viable cualquier proyecto por difícil que sea, siempre y cuando se encuentre encaminado a dar respuesta a la sociedad.

El tercer elemento que ayuda a establecer una liga para darle coherencia a la corona regional es la ciudad, pero ya no es la ciudad que se desarrolla en una entidad federativa y que sólo responde jurídica, política, económica, administrativa y culturalmente a ese espacio.

Es una ciudad que por sus características económicas, en términos de infraestructura, educación, desarrollo urbano, actividad comercial, laboral, financiera y política, se convierte en el centro de despegue de las otras ciudades que se encuentran a su alrededor.

A lo anterior habría que añadir la explosión demográfica que gira alrededor de ella y que, por lo mismo, va generando una especie de redes interurbanas con otros espacios validados jurídicamente como territorios, que no dependen de la ciudad pero que se integran inevitablemente, por las posibilidades que brinda en cuanto a oportunidades para la población que se establece en los alrededores de esta ciudad central como es el caso de la Ciudad de México.

Los tres factores: transporte, administración pública y ciudad central, son los que dan convergencia a lo anteriormente mencionado, motivo por el cual es necesario dedicarles algunas líneas adicionales a cada uno de ellos.

El transporte masivo de personas ha sido vital en el desarrollo de las ciudades desde la antigüedad, como hemos venido señalando. Existen otros factores de infraestructura urbana, como carreteras y aeropuertos, que han influido en el intercambio comercial, lo que nos lleva a aseverar que aquellas ciudades y Estados nacionales que han invertido en la generación de una infraestructura sólida apoyada en tecnología moderna, son las que han podido ubicarse en un

contexto de desarrollo y competitividad con otras ciudades nacionales y/o internacionales.

Ya desde 1973, Manheim y Suhrbier señalaban que un buen sistema de transporte tiene la capacidad de proporcionar todos los medios y todas las opciones posibles para responder a la demanda planteada por las llamadas megaciudades; de esta manera se evitaría la primacía de las autopistas o de los aeropuertos (Manheim y Suhrbier, 1973). Este sistema de transporte masivo, señalan estos autores, debe estar manejado por el Estado, porque es el único capaz de atender también la administración del servicio, que incluye una adecuada política de precios, la operación y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones dentro de las distintas organizaciones gubernamentales que se dedican a la planeación del transporte, además de los aspectos técnicos e institucionales necesarios.

En el momento de la planeación de un sistema de transporte masivo, soportado por trenes, se deben tomar en consideración las perspectivas técnicas de los ingenieros urbanos y los geógrafos, con la finalidad de que no se incurra en errores de no considerar por ejemplo, lo que llama Dickey, las “áreas de mayor intensidad”, en donde la complementariedad de la red de transporte se encuentra en otra modalidad de transporte masivo, como el autobús, microbús o taxi, para aquellos casos en donde los desplazamientos de las personas, una vez que utilizaron los trenes, tienen que recorrer distancias cortas o relativamente cortas entre 400 y 2,400 metros, situación que se presenta principalmente en donde los precios del suelo, la alta densidad y la existencia de edificios de valor histórico dificultan el diseño práctico de un transporte alternativo, situación que en el caso de la Ciudad de México no es problema, porque esa modalidad de transporte ya existe (Dickey, 1977; 447-460).

El asunto se encuentra en crear algo que todavía no existe: los trenes que tecnológicamente ya se encuentran operando en otros países, pero que en México aún no han sido construidos, los cuales podrían establecer, si se logra la consolidación de un proyecto como este, un sistema integral de transporte que conforme una corona regional en torno a la Ciudad de México.

La forma de financiar este proyecto puede ser vista de distintas maneras, dependiendo de si es una obra completa o en subproyectos, pensando que la construcción es a largo plazo, aproximadamente 50 años (ver mapa 1). Lo importante es que exista la idea de programar los proyectos que respondan a la corona regional y no a proyectos que responden a programas de entidades federativas que no consideran sus zonas metropolitanas.

Los subproyectos responden a una parte del sistema integral de la corona regional, por lo tanto son subsistemas; pero es indispensable que cada subsistema responda a un criterio de integralidad, porque de esa forma se podrá construir la demás infraestructura de servicios que se requiere y que tiende a fortalecer las localidades que a veces son más grandes o más prósperas que otras, pero que con el paso del transporte masivo de personas, las revitaliza y obliga a las comunidades y a sus gobiernos a reestructurarse para responder a los nuevos requerimientos que les plantea el inevitable crecimiento urbano, pero a su vez a realizar el fortalecimiento del equipamiento y la infraestructura urbana.

La construcción entonces, es a través de la construcción de aquellos subsistemas que más apremian por la demanda de transportación masiva, como es el caso de las salidas más conflictivas actualmente: por el norte de la Ciudad de México, la salida a Querétaro; por el nororiente, la salida hacia Indios Verdes; por el Poniente, la salida a Toluca, y por el oriente, la salida a Puebla. La salida a Cuernavaca a pesar de presentar problemas serios, no tiene tanto conflicto.

El subsistema que ya es importante construir es la salida hacia Indios Verdes, de hecho el gobierno federal ya publicó un proyecto que a finales del 2004 se estará terminando de licitar: se trata del tren suburbano que correría de la estación Buena Vista a Huehuetoca, pasando por las siguientes estaciones: Huehuetoca; San Pedro Xalpa; Santa María Caliacac; Paseo Axalpa; Avenida Morelos; Amado Nervo; Avenida la Joya; Avenida San Antonio; Avenida Independencia; Avenida 11 se Julio; Avenida del Parque; Circuito Interior; Manuel González; Ricaro Flores Magón y Buenavista.

Este proyecto no está pensado como una red y mucho menos como un sistema de transporte. Tampoco se están tomando en consideración los distintos actores sociales, políticos, administrativos y económicos que estarían influyendo desde la toma de decisiones hasta la programación, dirección, control y evaluación del mismo. Esta situación permite aseverar que es un proyecto impuesto por el gobierno federal, por lo tanto el trabajo de coordinación que debería darse entre las entidades federativas involucradas (Estado de México y Ciudad de México), así como los municipios que presentarían intersecciones por el paso del tren suburbano, no se está dando, situación que podrían llevar al fracaso o dificultar su construcción.

La falta de consideración hacia los actores de la sociedad civil y de las comunidades que se involucran en el proceso de metropolización<sup>67</sup> del transporte, hace que se pierda en el terreno de los hechos la idea de un federalismo descentralizado, dando paso a lo que manejamos anteriormente como federalismo centralizado, en donde las decisiones se toman de manera jerarquizada por los gobiernos, primero federal y después estatal, anulando totalmente a los municipios. Éste sería entonces, el segundo error del proyecto.

El tercer aspecto es el financiero, en donde la primera parte del proyecto es impulsado por el gobierno federal con inversión federal, pero donde la planeación local y gastos de operación y negociación tendrían que ser manejados por las entidades, situación que complica la perspectiva, porque si los estados no programan presupuesto para darle continuidad al proyecto, lo más probable es que éste se detenga, mínimo hasta que logre contar con el mismo.

En suma, la falta de consensos y de coordinación intergubernamental puede hacer que un proyecto como el señalado fracase, se retrase o resulte más caro de lo que inicialmente se había programado, situación que nos remite al

---

<sup>67</sup> Metropolización y metropolización, son conceptos muy usados de manera indistinta por los especialistas en urbanismo, pero con el mismo significado. Para el caso del enfoque de Gobiernos Urbanos que es el que estamos usando en esta investigación, lo importante es el concepto que significa, de acuerdo a las definiciones vertidas anteriormente, metropolización se da cuando el crecimiento urbano provoca que las fronteras territoriales, delimitadas jurídicamente, se entrecruzan unas con otras, perdiéndose la frontera por el cotidiano movimiento de vehículos y personas.

segundo factor coaligante que es la importancia que tiene la administración pública en esta investigación.

Los gobiernos que expresan sus atribuciones a través de las instituciones públicas, llevando a cabo sus acciones mediante la administración pública y en un entorno de modernidad democrática (governance), obligan a pensar en los asuntos públicos caracterizados por la comunicación, la cooperación y la coordinación de los agentes sociales. Esta es una de las tendencias más significativas que dan lugar al fomento y el desarrollo de las energías no estatales. (Uvalle, op. cit.: 80).

Bajo este planteamiento, las instituciones democráticas tienen que hacer uso de la privatización, la subcontratación y la concesión de los servicios públicos como el transporte público masivo, como modalidades de la acción colectiva que no está en el ámbito de lo estatal. Esto significa que los espacios productivos y de servicios están a cargo de agentes del mercado que tienen la responsabilidad de generar satisfactores para la vida pública.

No se debe olvidar que la fuerza de lo público es el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad para dar sentido y propuesta a su modo de vida. Esos elementos están dados por los derechos de propiedad, el intercambio de bienes y los servicios, la disminución de los costos de transacción, la institucionalidad eficaz, la distribución de los beneficios materiales, la información oportuna, las políticas de cooperación y la tarea constructiva de la autoridad pública.

Otro elemento que se encuentra en torno a la importancia de la administración pública en un ambiente democrático, es que el dinamismo de lo público es correlativo a la emancipación de los ciudadanos del poder centralizado, por lo tanto el trabajo de los asuntos públicos se da en un esquema de descentralización, donde las proclamas de participación y mayor representación en los asuntos públicos son la base para diluir las relaciones tutelares que se forjan y acrecientan con la cultura del estatismo. La emancipación es la toma de conciencia para no depender del poder político y burocrático y, en cambio, luchar para abrir espacios que se traduzcan en nuevas dinámicas que reflejan las tendencias para dar vida a la autogestión y la autonomía.

Las decisiones de gobierno instrumentadas por la administración pública no están ya supeditadas a las posiciones de poder de grupos políticos: se están ciudadanizando. Guadalupe Loaeza describe magistralmente esta transición, cuando señala que es un proceso que se relaciona con la insurgencia de los ciudadanos para reclamar la vigencia de sus derechos políticos, mismos que les confieren la oportunidad de participar con mayor intensidad en la vida pública (Loaeza, 1996: 27). La ciudadanización, argumentará Uvalle, se relaciona con la redistribución del poder a partir de que la sociedad y el Estado reformulan sus ámbitos de competencia de acuerdo con las ventajas de la institucionalidad democrática. Se vincula con los nuevos límites de la sociedad y el Estado, hasta influir en el ejercicio del poder de manera importante (Uvalle, 2003, op cit.: 81).

Este razonamiento es lo contrario al que se tenía cuando el Estado se convirtió en interventor, intervencionista de los derechos políticos del ciudadano, cuando le expropió la oportunidad de ejercer condiciones de autonomía y gestión de los

asuntos públicos. Ahora éstos están siendo reclamados mediante la participación cada vez más creciente de la sociedad, creando espacios del desempeño institucional sin esa intervención que en la actualidad ya no es necesaria, por lo que se deben erradicar las partes no útiles, como la burocratización, la fiscalización y la intromisión de la autoridad.

Pero pensar en la participación ciudadana en los asuntos públicos no es una idea contraria o que anule al Estado. Tampoco busca crearle inseguridad. Su conservación está garantizada en un contexto democrático. Él es el encargado del orden institucional, de vigilarlo y de cumplir de manera abstracta e impersonal. La participación ciudadana es pacífica, de cooperación, sólo busca los derechos que corresponden al espacio de la sociedad: libertades subjetivas políticas, que son invocadas para restablecer los equilibrios dinámicos que necesita la vida pública. Esas son las nuevas relaciones de poder que formalizan la comunicación pública entre la sociedad y el Estado (Hayek, 1990:103).

Este crecimiento del espacio público lleva a que la democratización del poder se constituya en el efecto multiplicador de las nuevas acciones individuales y colectivas. Por ello, la relación de lo privado y lo público no se agota (Uvalle, 2003.: 82) de manera exclusiva en los referentes estatales o gubernamentales. Lo privado y el mercado, los ciudadanos y el gobierno, la sociedad y el Estado, la administración empresarial y la administración, son los referentes más conspicuos para situar el alcance, el objeto y el impacto de lo público.

La intensidad de la pluralidad democrática llega hasta las organizaciones formales e informales de la sociedad; el comportamiento de la macroeconomía; las libertades públicas y la corresponsabilidad de los derechos y las obligaciones comunes. Comprende también el papel de la opinión pública, la evaluación ciudadana del gobierno, las relaciones de equidad, el logro del progreso y el bienestar social; las tareas del buen gobierno y los distintos espacios que contribuyen a la formación y difusión de las tesis relacionadas con los valores liberales y democráticos.

La participación ciudadana en las decisiones públicas es precisamente su objeto, porque se refiere a la vida en común. Esto se presenta como elemento necesario para superar las limitaciones que nacen con las prácticas del individualismo. Uvalle lo plantea como la única vía para que la sociedad desarrolle los elementos constitutivos de la vida organizada.

Esa vida organizada en términos de prestación de servicios como el transporte masivo de personas, requiere romper el círculo vicioso de la territorialidad a la que se encuentran sujetos los gobiernos establecidos por un tipo de Estado federal como el nuestro, en el que las circunstancias reales de crecimiento demográfico, el desarrollo de mercados competitivos, entre otras cosas, hacen que la sociedad empiece a plantearse nuevas formas de hacer gobierno a fin de dar respuesta a sus demandas, en una búsqueda por alcanzar una mayor calidad de vida.

Esto implica que la integración de los ciudadanos en el logro de las metas colectivas sea una tarea de gran responsabilidad que es posible concretar a partir de los arreglos institucionales, los cuales posibilitan las fórmulas de participación y cooperación con un sentido de ventajas compartidas que amplían la comunicación de la sociedad y el Estado.

Del modo en que se logre la participación ciudadana para establecer un sistema de transporte público masivo, de esa misma forma se podrá medir el grado de eficacia de los sistemas de cooperación implementados para asegurar la convivencia de los opuestos, permitiendo refrendar las ventajas comparativas dadas por la conjugación de la eficiencia social y el logro de los beneficios comparativos.

Lo que se destaca aquí con la propuesta son las acciones constructivas que reflejan el acuerdo de las voluntades para ordenar las ventajas institucionales de la vida asociada. Por eso la acción ciudadana en el espacio de lo público denota los modos que favorecen un clima de entendimiento, mismo que estimula la superación de los desacuerdos teniendo como referente central la deliberación y la argumentación sobre los asuntos que son de interés común, como es el servicio de transporte masivo.

La administración pública, bajo esta perspectiva, tiene la obligación de reivindicar al ciudadano como el factor central de la acción del gobierno y en la producción y la vigencia de los valores democráticos. Por eso el transporte masivo de personas se tiene que inscribir en ese contexto de las sociedades democráticas, en donde la relación del gobierno, tal y como se ha venido señalando, se entrelaza con los ciudadanos, dándole un significado vital a las acciones que se emprenden.

La paradoja es que así como el gobierno, a través de la administración pública y sus acciones de respuesta, brinda apoyo a demandas y necesidades ciudadanas, también puede generar oposición y reclamo contra las acciones que desarrolla. Esto se da con el incumplimiento, negligencias, deficiencias o insuficiencias que desacreditan la eficacia de las instituciones administrativas y burocráticas. Por ello los cometidos de la administración pública se vuelven más exigentes, haciendo que se desarrollen con oportunidad y eficacia.

Con la presencia cada vez más específica de los ciudadanos en la vida pública, éstos adquieren iniciativa frente a las tentativas de sujetarlos a las políticas burocráticas. Por ello la administración pública tiene ahora como premisa, contener y estabilizar la energía de los ciudadanos para alentar la expansión de estructuras organizacionales y horizontales.

Con la participación ciudadana, la administración pública se encuentra ante una constante exigencia para que desarrolle tareas sociales y políticas con eficacia fehaciente. Este es un reclamo abierto y constante que aumenta de intensidad cuando la democratización del poder es proclamada de manera intermitente. Con esto la administración pública está sometida a presiones y demandas en todos los foros de la vida ciudadana, bajo el entendido de que los ciudadanos son cada vez más activos, numerosos y contestatarios, por eso el trabajo de las instituciones es vigilado de manera continua para exigir resultados positivos.

La óptica de los ciudadanos con respecto a la administración pública tiene un valor que sólo se acredita en los hechos, es fruto de comportamientos institucionales que dan respuesta organizada a la naturaleza disímbola de las demandas sociales y políticas. Así, los productos de la función pública – servicios, políticas, decisiones, acciones, programas, proyectos, bienes- no se generan en el vacío. Existe la pluralidad (Aguilar, 2001.: 24) del público

ciudadano que, como evaluador último de los bienes y servicios, es quien acepta o rechaza las respuestas institucionales.

La administración pública se debe presentar ahora más abierta y comunicativa; más deliberativa y democrática; más cercana (Rolla y Ceccherini, 1998: 146) a los ciudadanos y a sus organizaciones; más próxima, accesible y transparente; más sensible y responsable a las demandas que nacen con la pluralidad democrática.

Por ello, los gobiernos ubicados en el entorno de la corona regional se deben presentar abiertos y comunicativos a las necesidades de los ciudadanos que se encuentran en sus respectivas jurisdicciones. Así, las demandas se llevan a la mesa de los proyectos regionales y los servicios que se presten estarán plasmados en dos vertientes: primero, sin romper el contexto local, dar respuesta a cada una de las comunidades, siempre preparándolas para recibir las respuestas de los gobiernos que componen la corona regional bajo un contexto integrador, con la participación constante de la sociedad en la mesa de coordinación entre privados y gobiernos.

Lo anterior no significa que el Estado deje de cumplir tareas de seguridad, control y violencia instrumental, que son imprescindibles dada la magnitud de intereses ciudadanos a los que es imposible dar respuesta en su totalidad. En la democracia moderna nunca se puede dejar a toda la sociedad satisfecha, además de que el Estado debe asegurar su conservación sana y eficaz.

Por eso es importante que el Estado despliegue sus instituciones para que cuente, siempre, con la información vital para identificar las condiciones favorables o de riesgo que tiene para obrar de acuerdo a su fuerza y poderes. Esa fuerza y esos poderes en el entorno democrático de la corona regional, favorecen la descentralización política, jurídica, económica financiera y administrativa. En el caso de esta última, la prestación de servicios públicos como el del transporte público masivo, se ve favorecido en la medida que se refuerza la descentralización y el Estado enfoca sus instituciones públicas en beneficio de la sociedad, brindándole servicios de calidad y, sobre todo, considerando los planteamientos de esa diversa sociedad que habita el espacio regional.

Por ello, siguiendo a Schmitt (1987: 75), es importante aclarar que en ningún momento la seguridad del Estado significa una hoja en blanco para destruir o aniquilar a los ciudadanos. Al contrario: busca la estabilidad, tratando que sus acciones de fuerza solamente se den cuando se presentan golpes de Estado, conspiraciones, riesgos de invasión, guerras civiles y asonadas.

En este sentido prevención es la palabra clave. Por eso se plantea la corona regional para evitar que se colapsen los servicios públicos encajonándolos en los territorios que jurídicamente tienen establecidos actualmente, previniendo las crisis sociales que se presentan cada vez de manera más constante, provocados por la insatisfacción social ante la insatisfactoria prestación de servicios, entre otras cosas. Esto hace que los gobiernos de algunas entidades empiecen a buscar las relaciones de coordinación intergubernamental a fin de satisfacer necesidades de sus respectivas comunidades.

Pero no sólo los gobiernos están planteando la necesidad de las relaciones de coordinación. También los investigadores especializados en el tema de

estudios sobre la Ciudad de México se han manifestado a favor de esas relaciones intergubernamentales, como Manuel Perló, director del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM (PUEC), quien ha señalado que “las autoridades de la Ciudad de México y del Estado de México deben ir más allá de sus diferencias y problemas políticos a nivel metropolitano, y ver también un nuevo esquema de oportunidades, que ayuden a enfrentar y resolver asuntos como el abasto de agua, la contaminación, la basura, el transporte, entre otros” (Periódico Reforma, noviembre 30, 2003; 6B).

A pesar de que los gobiernos están conscientes de la necesidad de las relaciones intergubernamentales y de planear acciones encaminadas al mejoramiento metropolitano, sus programas y sus planes de entidad federativa para los años del 2004 al 2006 no contemplan esta perspectiva. Se enfocan más a la realización de políticas públicas que responden a su lucha por la carrera presidencial del 2006, más que a dar respuesta integral a sus respectivas comunidades. Para prueba se señalan algunos de los programas que el gobierno de la Ciudad de México tiene contemplados para su cierre de administración.

En estos programas se pueden detectar políticas centralizadas y con nula visión metropolitana y de coordinación intergubernamental: “El programa que estará vigente hasta el 2006 cuando deberá ser revisado nuevamente, pone como líneas estratégicas construir los segundos niveles a Viaducto y Periférico, impulsar la construcción de vivienda en las zonas centrales y poner en marcha un sistema de corredores de transporte público”.

“La construcción de obras de infraestructura vial; viaducto y periférico; puentes vehiculares en el poniente y oriente de la ciudad, ampliación del Eje 5 Poniente; distribución viales y pasos a desnivel en distintas zonas de la ciudad, son los objetivos estratégicos de esta administración para los próximos tres años”.

También se “plantean como objetivos resolver la problemática de los accesos a la Ciudad de México, además de terminar los anillos metropolitanos para que el transporte que está de paso en la metrópoli ya no tenga que cruzar por ella.” (Periódico Reforma, 19 de diciembre del 2003,; 6B).

La publicación debemos entenderla como un medio para que el contenido institucional y democrático del Estado sea institucionalizado con la existencia de un gobierno abierto y responsable. Un gobierno con este perfil, se acerca a los ciudadanos y acepta que el escrutinio público es un derrotero confiable para conocer el fundamento, la justificación y la legitimidad de sus acciones. Para tal efecto, es primordial que el gobierno del Estado no se asuma en oposición al mismo, es decir, que su carácter abierto y democrático no afecte los intereses primordiales del propio Estado, entendidos en el plano de la seguridad, la integridad y la conservación. Estos intereses no están sujetos a negociación y, por tanto, son parte de la organización legal y legítima del propio Estado.

Es por eso que es indispensable incluir la publicación (Uvalle, 2003: op. cit. 48) como pieza importante de los gobiernos regionales y de la relación intergubernamental, porque se vincula con la idea de vida asociada, competitiva y plural. Se relaciona también con la utilización de los recursos públicos; el impacto de las políticas; la transparencia de los programas sociales; la eficiencia o ineficiencia de los gobernantes y los administradores



públicos; el costo monetario, presupuestal y financiero de las obras e inversiones; el gasto de operación del gobierno y la administración pública, y los criterios para distribuir recursos, autorizar e implementar decisiones. Todos ellos son asuntos que deben estar en la discusión y la evaluación pública.

Se vincula también con la idea de la administración pública vista, además, desde una perspectiva de regionalidad, donde una corona regional podría dar respuesta a los problemas que presentan ciudades como la de México, tal como es el caso del transporte público masivo para personas, constituyendo así una propuesta que podría responder de manera integral a este tipo de problemas que actualmente se le presentan a los gobiernos en sus tres esferas: federal, estatal y municipal.

De esta forma, lo público del Estado (Cabo de la Vega, 1997: 80) y de la administración pública consiste en que ambos tienen a su cargo tareas que conciernen a todos y que, como instituciones, son accesibles a todos, no a unos cuantos, incluyendo de grupos asentados en diferentes entidades federativas, como lo pueden ser los asentados en Nezahualcoyotl o Iztapalapa, Topilejo o Contreras, por señalar sólo algunos de los municipios o gobiernos delegacionales en donde, por su densidad demográfica, ya no es posible identificar las fronteras.

En la sociedad moderna, la democracia es un valor importante para no dar vigencia a la dicotomía de lo estatal y lo público, lo burocrático y lo público, la función pública y el público ciudadano (Aguilar, 1997: 70).

La fuerza de lo público, enfocada a la administración urbana y regional en coordinación y colaboración, contribuye a reciclar el tamaño administrativo de los gobiernos y, en ese sentido, la administración ya no es un centro omnipresente, sino una institución que desarrolla las actividades que la sociedad necesita. Tampoco es accidental que los asuntos públicos (Lindblom, 1994: 277) no sean monopolio exclusivo de los gobiernos, como en épocas anteriores, sino que en su abordaje, tratamiento y solución participan los diferentes agentes económicos y sociales.

En el planteamiento de los gobiernos regionales, la democracia tiene que ser vista como una tabla de valores públicos, en contraste con la práctica tardía de la administración pública de pretender monopolizar el interés público (Uvalle, 2003: 50). Si lo público es, como en este caso, lo compartido y lo común, en el transporte masivo de personas con una visión de corona regional los ciudadanos tienen el derecho de organizarse para reclamar espacios de iniciativa y realización propios. En este caso, la administración pública puede desempeñarse como una instancia que estimula a los mercados, motiva a los grupos ciudadanos y define reglas para que los actores sociales diseñen estrategias de cooperación que vinculen costos y beneficios compartidos.

Los ciudadanos, entonces, también pueden tener la capacidad de generar compromisos y políticas, para que la administración pública en su carácter de coordinador de esos compromisos y políticas las formalice y articule, dándoles viabilidad al usar el recurso de autoridad.

Por ello es importante que el planteamiento de la corona regional para mejorar servicios públicos como el transporte masivo de personas, se inserte como plan y programa público de mediano y largo plazos, para hacerlo funcional para la

administración de políticas y de esa forma, ser consecuente con los reclamos de la sociedad. Esa es la forma en que los gobiernos metropolitanos pueden adoptar políticas ciudadanas en un marco de consulta, coordinación y, sobre todo, corresponsabilidad.

Bajo este planteamiento señala Uvalle: “la administración pública de las políticas no es la administración de lo político. Se relaciona con el gobierno de lo público que es, al mismo tiempo, el gobierno de la democracia”. (Uvalle, 2003: 52).

La regionalización también plantea el fortalecimiento de la descentralización, esa que tiene como eje el principio de subsidiariedad (Merino, 1996: 357), el cual proclama que los gobiernos centrales y los gobiernos locales no desarrollen tareas que impliquen duplicidad de esfuerzos, recursos y programas. Sin referencia a la subsidiariedad, la descentralización carece de justificación, oportunidad y factibilidad, porque se omite la categoría de aptitudes institucionales que los gobiernos locales pueden desarrollar para constituirse en productores de políticas que promuevan y estimulen las fuerzas productivas.

Aquí se enlaza la sociedad civil, porque cuando la administración pública retoma los valores de la democracia y formaliza y logra la factibilidad de programas como el del transporte público masivo en la corona regional de la Ciudad de México, la descentralización y autonomía de las localidades se consolidan en términos de relación intergubernamental, adquiriendo un comportamiento positivo que se relaciona con el desarrollo vivo, significativo y emprendedor de esa sociedad civil.

Con este tipo de programas, sustentados en la *governance*, utilizando la planeación prospectiva y en un adecuado uso de RIG's, el gobierno a través de la *governanza* se encuentra en posición de redistribuir autonomía, decisiones, recursos, competencias y acciones. Ese es el saldo de la descentralización política y con él, la oportunidad para que las relaciones entre la sociedad y el Estado tengan menor grado de asimetría en perjuicio de la equidad democrática.

La descentralización a la que hacemos referencia, es aquella que se acerca a la equidad entre el poder gubernamental y la red de poderes locales que estarán resurgiendo con la crisis de la centralización improductiva, misma que se extendió con el apoyo de la cultura burocratizada. Ahora esa cultura burocratizada es sustituida por una cultura de participación ciudadana entre administración pública y población local y regional.

El compromiso de la administración pública es jugar el papel fundamental de realizar políticas de desarrollo, políticas que favorezcan las acciones promotoras y distributivas adecuadas para atenuar los desequilibrios sociales y políticos. Esta descentralización se encamina, mediante las RIG's, a dar orden material, equidad social, la cual se encuentra, según Uvalle, en el “centro de dos instituciones que serán responsables de organizar y aprovechar los recursos escasos: el mercado y el Estado”. (Uvalle, 2003.: 56).

El mercado es importante en el contexto que pretende esta investigación por las ventajas que presenta: es una institución pública que se caracteriza por tener como factor básico de su funcionamiento a los agentes económicos y

sociales. La coordinación de los agentes productivos es aspecto vital para dar vida a los procesos del intercambio económico. La lógica de los mercados es la competencia, la innovación científica y tecnológica; la calidad de los productos, la tasa de ganancia, la libertad de producir y comerciar. Su radio de acción no es el mundo de lo privado, sino que con base en la intervención de la autoridad pública, ésta tiene la responsabilidad de crear y dar vigencia al orden jurídico que garantice certidumbre a los agentes económicos.

Este planteamiento se mueve en el círculo del desarrollo de los mercados de la comunicación. Para que las tecnologías que generen se encaminen adecuadamente a desarrollar la región que compone la corona regional de la Ciudad de México, el transporte masivo a través de trenes es uno de los sectores a desarrollar. Para ello es necesario que se reconozca el pleno disfrute de los derechos de propiedad, esa es la clave para que los mercados desarrollen este y otros sectores que se activan cuando se emprenden este tipo de proyectos, claro que con lo más variado de las capacidades productivas.

Si a lo anterior se le soporta con una adecuada legislación, así como con la aplicación de los recursos monetarios, fiscales, crediticios y administrativos, entonces configuran el paquete de primer orden para impulsar con eficacia el proyecto que se ha venido trabajando, el del transporte masivo que movilice a las personas que se encuentran alrededor de la corona regional que compone la Ciudad de México.

El camino hacia una Corona Regional de Transporte Masivo de Personas no debe limitar a la administración pública para desarrollar relaciones de coordinación intergubernamental, enfocadas a dar continuidad a los fines del bienestar ciudadano que se puede lograr con el cumplimiento de estas características sustentadas en trenes rápidos.

En paralelo a este contexto, es importante que se desarrolle una ética que dé origen a conductas diáfanas y acciones que favorezcan los resultados de transparencia que caracterizan a la honradez. En relación a la cosa pública, la ética se debe enfocar al centro que permite fortalecer la vida en asociación, es decir, a la vida republicana que es congruente con el sistema de la democracia moderna. La vida republicana alude a la existencia de ciudadanos responsables, que asumen la participación en los asuntos de interés compartidos en un plano de igualdad jurídica y política.

En el sentido de gobierno, la categoría de ciudadano (Uvalle. 2003: 147) tiene alcance de imperativo, puesto que implica dar vigencia a la corresponsabilidad social y política. Lo anterior porque lo colectivo es la base para situar a los ciudadanos, donde no hay motivo para eludir el compromiso de cooperar de manera continúa en la definición de lo público. Esto surge del apego a las normas, el respeto a la autoridad, la contribución al gasto público vía el pago de impuestos, la lealtad con el orden establecido y el disfrute de los beneficios con base en reglas de equidad, todos ellos aspectos importantes para impulsar una vida colectiva más activa, productiva y eficaz.

Uvalle resume en 10 puntos la perspectiva que el ciudadano debe desarrollar con respecto al servicio público: 1) proporcionar un trato considerado a los ciudadanos y al público en general; 2) simplificar los procedimientos relacionados con la vida civil; 3) cuidar que las normas legales y reglamentarias

no inhiban las respuestas de la administración pública; 4) evitar que la cultura del partidismo se convierta en acciones desiguales de gobierno; 5) evitar el uso discrecional de los recursos públicos; 6) puntualizar la distinción entre los cargos administrativos y los titulares de los mismos; 7) diseñar controles funcionales para ordenar y no frenar a la administración; 8) diluir la impunidad en el ejercicio del cargo; 9) dar oportunidad de representación a exponentes de los grupos ciudadanos y 10) formular las políticas públicas de cara a la sociedad y las organizaciones civiles y políticas (Uvalle B, R. 2003: 153).

Cerrando la pinza entre la sociedad y la administración pública como dos de los tres elementos que dan coherencia y coaligan el proyecto de Transporte Masivo de Personas para la Corona Regional de la Ciudad de México, se haya la vida civil. Es importante señalar que la vida civil es el espacio que identifica las necesidades privadas –individuales y colectivas- que exigen tratamiento con eficacia pública. Por tal motivo, el desempeño de las instituciones administrativas y los responsables encargados de su operación, son importantes para convertir a la administración pública en una institución capaz de responder a la complejidad diversificada de la economía de mercado. La vida civil es parte esencial para llevar a cabo la producción de los elementos constitutivos de la sociedad.

Rafael Bañón Martínez resalta la importancia que tiene la administración pública en la actualidad, al señalar el papel que ésta tiene en el desarrollo de un Estado-nación. Sostiene que la ciencia de la administración pública ha superado su infancia académica, una etapa en la que estuvo empeñada en alcanzar su independencia científica ante el derecho administrativo y la administración de negocios (Bañón. M. R. 1997: 21). Esta independencia fue lograda gracias a la colaboración de la ciencia política, con la cual nace pero no se confunde (Sánchez González J.J. 2001: 78). A pesar de su proximidad con la ciencia política, la ciencia administrativa difiere radicalmente de los campos propios de aquella. La ciencia administrativa en la actualidad es el producto del pasado remoto; donde lo público y lo privado tienden a mantener fronteras precisas, el derecho positivo deja espacio a las ciencias sociales y su potestad es sustituido por la hechura de las “políticas públicas”. Se trata, en suma, de la traslación del antiguo realce en el lugar (locus), hacia el foco (focus), de modo que el interés deja de estar en la organización para situarse en las funciones administrativas. Para Bañón Martínez, la nueva agenda de la ciencia de la administración está constituida por las redes de organizaciones, los procesos directivos, la cultura y la ética, e incluso el “marketing”, como “los cristales más atractivos del calidoscopio que es el objeto de estudio”.

Si bien esta investigación no trata de clarificar el objeto de estudio de la administración pública, si la retoma para destacar su relevancia coordinadora y creadora de bienes a favor de la sociedad.

El tercer factor coaligador es el que se refiere a la ciudad central que surge a partir de que distintos sistemas urbanos se unen, generando zonas metropolitanas que obligan a romper conceptos de creación de bienestar ciudadano, haciendo que los anteriores sistemas se conviertan en subsistemas, a fin de perfilar sistemas más completos que den respuesta a las necesidades metropolitanas y megametropolitanas, convirtiéndose en zonas regionales que provocan el intercambio de experiencias gubernamentales para mejorar el servicio público.

Así pues, el tercer factor que conjunta el planteamiento de la investigación gira en torno a la ciudad, esa que junto con los ciudadanos y su gobierno, está experimentando en el principio de este siglo una profunda transformación histórica estructural. Al respecto, no se puede olvidar que como lo hemos visto en los capítulos segundo y tercero, en unos pocos años la mayoría de la población será urbana y la inmensa mayoría de esa población urbana habitará en ciudades que, como la Ciudad de México, se encuentran en vías de desarrollo.

Las políticas urbanas practicadas en la Ciudad de México hasta ahora, parecen desfasadas ante los desafíos de la globalización de la economía y la tecnología frente a la localización de la sociedad y la cultura. Es decir, los gobiernos municipales y aún más, los de las delegaciones políticas, están superados por las otras esferas de gobierno, es decir, las entidades y la federación. De ahí el paso indispensable hacia una redefinición de los instrumentos de gestión interinstitucional a nivel urbano, que sea el análisis de los procesos que actualmente manejan y que no se han podido desarrollar en paralelo al desarrollo tecnológico, como es el caso de los trenes rápidos que conecten una ciudad con otra. Además de ese desarrollo tecnológico que ya existe en otras partes del mundo, existen otros elementos como los económicos, culturales e institucionales que están en la base de la transformación de las ciudades, tal y como lo hemos venido señalando.

En el contexto del mercado la ciudad tiene que ser replanteada, porque si bien los capitales son ahora globalizados, la mayor parte del trabajo es local (Campbell, 1994: 28). Lo que caracteriza a la nueva economía global es su carácter extraordinariamente incluyente y excluyente a la vez. Incluyente de lo que crea valor y de lo que se valora, en cualquier país del mundo. Excluyente de lo que se devalúa o se minusvalora. Es a la vez, un sistema dinámico, expansivo, y un sistema segregante y excluyente de sectores sociales, territorios y países.

Es un sistema en el que la creación de valor y consumo intensivo se concentra en unos segmentos conectados a escala mundial, mientras que para otros amplios sectores de la población, de dimensión variable según los países, se produce una transición de la anterior situación de explotación a una nueva de irrelevancia estructural, desde el punto de vista de la lógica del sistema (Carnoy, Castells, Cohen y Cardoso, 1993).

Tales tendencias no son inexorables. Pero para contrarrestarlas, utilizando el potencial creativo de las nuevas tecnologías en beneficio de la mayoría de la población, hacen falta políticas correctoras de los desequilibrios actuales que tiene la Ciudad de México, como debe ser el caso de una infraestructura urbana que resulte atractiva por la facilidad que tendrían las personas para trasladarse de un punto a otro de la corona regional, a fin de realizar sus actividades laborales, educativas, de negocios, etc. Lo anterior por supuesto que ayudaría al intercambio comercial, tanto nacional como internacional.

La ciudad ahora es una economía en la que el incremento de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación y distribución, tanto en procesos como en productos (Foray y Freeman, 1992). Dosi desde 1988 ya señalaba la importancia de la generación y el procesamiento estratégico de

información, que se han convertido en los factores esenciales de productividad y competitividad en la nueva economía. Eso tiene consecuencias extraordinarias para las políticas de desarrollo económico territorial, las cuales deben basarse en la generación de la infraestructura lo más avanzada posible, con objeto de enfrentar los retos de generación de satisfactores para los habitantes de esas ciudades regionales.

Los desarrollos de las grandes ciudades no deben temer a los avances tecnológicos para modernizarse. Al respecto, la OCDE (1994) señalaba que los datos sustentados en investigación empírica muestran que la experiencia histórica, la teoría económica, los datos disponibles y las proyecciones más fiables, permiten rechazar la hipótesis simplista sobre la destrucción de empleo por el desarrollo tecnológico: al contrario, son las sociedades más avanzadas tecnológicamente las que crean más empleo.

Lo que sí es importante es que las ciudades, respetando sus formas de empleo, deben enfrentar al paradigma tecnológico, el cual, por sí mismo, no destruye empleo, pero sí modifica profundamente las condiciones del empleo y la forma de organización del trabajo. Por eso los gobiernos que componen la corona regional y la sociedad ahí inmersa, deben adaptarse culturalmente a los nuevos retos.

Estas nuevas ciudades se están enfrentando a los fenómenos de la subcontratación, la descentralización productiva, el aprovisionamiento subsidiario, el trabajo parcial y a tiempo parcial, el empleo por cuenta propia y de consultoría. Estas nuevas formas del trabajo continúan creciendo y, según algunos estudios, ocupan ya una tercera o cuarta parte de la fuerza del trabajo, dependiendo el grado de desarrollo del país del que se trate (Carnoy y Castells, 1996: 180-194).

El desarrollo tecnológico, el crecimiento demográfico y urbano, así como la nueva economía global, obligan a que la articulación territorial se desarrolle en torno a redes de ciudades (Sassen, 1994.: 49). Las ciudades, por su parte, dependen cada vez más, en sus niveles y modos de vida, de las formas de su articulación con otras ciudades. El Estado de México actualmente, es uno de los estados más interesados en que se conforme una verdadera relación intergubernamental con el gobierno de la Ciudad de México, para tratar de resolver los problemas metropolitanos y de megaurbe que presenta. Se le da esta última connotación porque la ciudad de Toluca se encuentra conectada, a través del municipio de Huixquilucan, con la Ciudad de México. Así y de acuerdo a la concepción técnica con que se cuenta, una vez que una ciudad rebasa más de quince mil habitantes adopta la característica de metropolitana, y cuando dos ciudades metropolitanas se juntan, automáticamente adoptan el nombre de megaurbes.

Esto nos lleva a señalar que la que podemos denominar como la nueva perspectiva de la gestión urbana consiste en situar a cada ciudad en condiciones de competencia regional, posteriormente interregional y ulteriormente internacional. Hasta ese momento se podrá decir que estamos en condiciones de competir globalmente.

La consolidación de la corona regional, la cual se puede definir como el conjunto de ciudades (Pachuca, Toluca, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Querétaro y Ciudad de México) que se integran regionalmente para satisfacer las necesidades de

sus habitantes, en cuanto a prestación de servicios y defensa de un medio ambiente adecuado para su desarrollo.

La nueva visión de ciudad tampoco debe ser vista como una forma para la atracción de inversores a cualquier precio, reduciendo impuestos y controles, y aceptando salarios más bajos y menos protección social. Una política de esta naturaleza puede provocar una espiral descendente de condiciones de vida y, finalmente, deprime y empobrece a todas las economías urbanas.

La idea de competitividad no pasa, en esta perspectiva, por una reducción de costos sino por un incremento de productividad. Esa productividad depende, en lo esencial, de tres factores (Brotchie et alia, 1995: 205): conectividad, innovación y flexibilidad institucional.

Como se señala en el capítulo tres acerca de la conectividad, ésta tiene que ver con el vínculo que tienen la Ciudad de México y su corona regional en relación con los circuitos de comunicación, telecomunicación, sistemas de información, y de transportación. La conectividad, así especificada, queda corta, porque en la realidad, una vez que se hace este ejercicio de capacidad de conectividad a nivel de corona, se debe pensar también en el contexto nacional e internacional o global.

La innovación va a ser la capacidad que la Ciudad de México tiene instalada, así como las otras ciudades de su corona regional, en términos de generar un nuevo conocimiento aplicado a actividades económicas y desarrollo social, basado en la capacidad de obtención y procesamiento de información estratégica o movilidad de personas. La operación conjunta entre ciudades, con respecto a la resolución de problemas sociales resulta clave en este concepto.

Lo anterior implica disponer de recursos humanos adecuados, proporcionados por un sistema educativo de calidad en sus distintos niveles. Esto también debe ir en la misma relación con los niveles de calidad de vida, para que atraiga o retenga a los grupos profesionales más educados. Y por otro lado, construir instituciones de investigación aplicada, ligadas a la vida económica, con flexibilidad y espíritu empresarial para incorporar en el sistema productivo de la ciudad las innovaciones tecnológicas que ofrece la globalidad.

En tanto que el concepto de la flexibilidad institucional explica el tema anterior, el de la importancia de la administración pública, ya que se refiere a la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar la articulación de la ciudad con las empresas e instituciones de ámbito intergubernamental y también supra-local.

Al respecto, Jordi Borja indica que: “se requieren esa combinación de infraestructura tecnológica, recursos humanos y sistema de gestión flexible, sin la cual estarán sometidas a los vaivenes incontrolados, y crecientemente desestabilizadores, de los flujos globales de la economía y de la comunicación”, (Borja J. op. cit. 2000: 33).

A esta idea de Borja habría que añadir la importancia de la sociedad civil y la sociedad en su conjunto para llevar a buen término un proyecto de ciudad competitiva y moderna, en cuanto a satisfacer las necesidades de sus habitantes, por lo cual se debe integrar y estructurar a la sociedad local. Sin un anclaje sólido en los ciudadanos, los gobiernos de las ciudades no tendrán la fuerza necesaria para continuar con proyectos como el de la generación de una

corona regional. Los gobiernos, en este sentido, se deben concebir como complementarios y no antagónicos.

Insistimos: esa integración social requiere de mecanismos políticos democráticos, basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana en la gestión municipal sustentada en una correcta aplicación de RIG's. Además, es importante un correcto planteamiento de una política económica local, manteniendo por ejemplo un sector de empleo en torno a servicios públicos y para-públicos, independientes de la competencia de las demás regiones del país y de las competencias de regionalidad internacional.

El papel de los municipios en el planeamiento de la gestión intergubernamental es clave para la creación democrática de la corona regional. Su participación en el plan prospectivo de la corona y el conocimiento de sus necesidades, dará coherencia a los programas y procesos de creación del sistema de transportación masiva de personas.

De ahí que lo local tiene que hacer el esfuerzo para contar con recursos económicos, claro que sin gravar en exceso la actividad económica en el territorio local, pero con la cuantía suficiente como para asegurar la integración social de la población y las condiciones de productividad genérica del sistema urbano de las que se benefician las empresas.

Por otra parte, los controles económicos, sociales y medioambientales que deben ejercer los gobiernos locales no pueden desarrollarse de forma aislada, en un contexto de interdependencia económica estatal, federal e incluso internacional. Es decir, los municipios deben actuar mancomunadamente a escala nacional e internacional. Para ello hacen falta condiciones tecnológicas, (en este caso lo más avanzado que se pueda en materia de trenes de transportación masiva), institucionales y políticas.

Desde el punto de vista tecnológico, es necesario que los gobiernos locales y estatales generen la sistematización de la información intermunicipal y estatal, con acceso en línea permanente y capacidad intelectual en tiempo real. Institucionalmente, las asociaciones de ciudades y gobiernos municipales deben abandonar la lánguida existencia de relaciones protocolarias para convertirse en redes dinámicas y activas, con máquinas administrativas permanentes y ágiles, con un alto contenido de mentalidad empresarial, con capacidad además de tomar iniciativas en nombre de los gobiernos que representan.

Políticamente, es necesario que los gobiernos municipales asuman su poder y sean capaces de afirmar su comunidad de intereses por encima de sus diferencias de partido o de ideología. Ahora deben ser capaces de defender sus intereses específicos en relación con sus respectivos estados nacionales, sin separatismos destructivos, pero aceptando la necesidad de conflicto negociado como forma normal de existencia política en un sistema institucional plural. Al mismo tiempo, las redes de ciudades, como es el caso de la corona regional, representadas por sus gobiernos, podrán ir constituyéndose en actores colectivos poderosos y dinámicos en la escena económica nacional e internacional, con capacidad de negociar constructivamente con las corporaciones multinacionales y las instituciones nacionales.



La capacidad de acción colectiva dependerá de su actuación conjunta, encontrando los compromisos necesarios entre los intereses de los distintos miembros de la red. No se debe perder de vista que el contrapeso político a la multinacionalización económica en el planteamiento de la corona regional, es la red de ciudades articulada y políticamente gestionada.

El pensar en un proceso para la corona regional implica pensar en los procesos de producción, distribución y gestión, los cuales modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades, primero en el ámbito regional, posteriormente nacional y por último internacional. Los efectos socio-espaciales de una articulación de esta naturaleza (Borja, J.: 2000: 35), varían según los niveles de desarrollo de cada entidad y municipio, su historia urbana, su nivel de cultura y de usos y costumbres, y el grado de solidez de sus instituciones.

Es en esa articulación donde se encuentra, en último término, la fuente de los nuevos procesos de transformación urbana y, por tanto, los puntos de incidencia de políticas urbanas, metropolitanas y regionales capaces de invertir el proceso de deterioro de la calidad de vida en las ciudades.

De lo que se trata con esta corona regional es de crear una economía organizada sobre la base de un centro direccional capaz de coordinar, gestionar e innovar las actividades de empresas estructuradas en redes de intercambio interurbano y, con frecuencia, nacional e internacional (Hall, 1995: 3-32). La intención es convertir la corona en el centro de los nuevos procesos económicos, donde están las actividades financieras, de seguros, inmobiliarias, de consultoría, de servicios legales, de publicidad, diseño, marketing, relaciones públicas, seguridad, obtención de información, transportación y gestión de sistemas informáticos (Daniels, 1993: 59), actividades cuya característica en común es que son flujos de información y conocimiento (Norman, 1993: 159).

Como podemos observar, los servicios avanzados (caracterizados por actividades como las mencionadas en el párrafo anterior) son los sectores de actividad con el más rápido crecimiento en empleo y en proporción del PIB en la mayoría de países (Borja, J. 2000: 36), al haberse convertido en los sectores más dinámicos e inversores en las principales áreas metropolitanas (Enderwick, 1989: 98).

La Ciudad de México ya es considerada, de hecho, como un centro regional que está en vías de emerger (Borja, J. 2000: 37), debido a que se está conectando constantemente a la red de interacciones que se dan en una economía globalizada. El problema es que esa regionalidad aún no cuenta con una infraestructura sólida para ubicarse adecuadamente en un mercado competitivo.

Una ciudad como la propuesta es aquella que cuente con una dinámica económica y social con la constitución de un nodo urbano de gestión de servicios avanzados, organizados invariablemente en torno a un aeropuerto internacional, como fue el caso del frustrado aeropuerto de Texcoco; hoteles de lujo, lo cuales ya existen y se siguen consolidando; empresas financieras y de consultoría con conocimiento de la región, aspecto que no se tiene contemplado; oficinas de gobierno regional y locales capaces de proporcionar información e infraestructura de apoyo al inverso internacional, como transporte que conecte y comunique a la corona regional, así como un mercado de trabajo

local con personal cualificado en servicios avanzados e infraestructura tecnológica.

Actualmente la Ciudad de México ya se integró a la economía mundial mediante el Tratado de Libre Comercio. Esto reforzó, de acuerdo a Gamboa de Buen, sus funciones de gestión y coordinación internacional, y transformó profundamente su estructura espacial en el cumplimiento de dichas funciones, lo que explica el corredor Reforma, mismo que el actual gobierno de la ciudad ha reforzado, donde hasta el año 2000, ocho de los quince bancos que operaban en México y dieciséis de las veintidós firmas de *brokers* se localizaron en dicho corredor. Asimismo, al oeste del Zócalo se ubicó el Centro Histórico. (Gamboa de Buen, 1994: 68-70).

Con esa visión, pero en tiempo distinto, se reforzaron otras zonas como el complejo Santa Fe, donde se proporcionó un espacio exclusivo de 650 hectáreas a sedes sociales de empresas como Hewlett Packard, Grupo Cifra, Televisa, así como a docenas de tiendas de lujo, además de construirse varios nuevos hoteles internacionales, cientos de miles de metros cuadrados de oficinas de alto nivel y un edificio para la Bolsa (Araneta, 1995: 34-46).

En cuanto a la modernización de las telecomunicaciones mexicanas, sobre todo las internacionales en base a satélite, y de la difusión de sistemas informáticos, aumentó la capacidad de gestión instantánea de la nueva economía mexicana en los circuitos mundiales (Skezely, 1993: 125-128). Esa profunda integración tecnológica y financiera fue la que motivó la bancarrota del país en 1994, cuando las informaciones sobre el estado real de su economía y sobre la profundidad de la crisis del gobierno, circularon en los mercados financieros internacionales.

La Ciudad de México y su corona regional se observan necesariamente como la dispersión espacial con un nuevo papel estratégico. Por encima de su larga historia como centro de comercio y finanzas, ahora deben funcionar de cuatro nuevas formas: primero como puntos direccionales de la organización en relación a la economía nacional e internacional; segundo como localizaciones clave para finanzas y firmas de servicios especializados; tercero, como lugares de producción, incluyendo la producción de innovación en los sectores avanzados (de servicios); y cuarto, como mercados para los productos e innovaciones producidos. (Sassen, 1991: 3-4).

La flexibilidad de este sistema requiere de la formación de un conjunto espacialmente concentrado de recursos, incluyendo recursos humanos, que no están permanentemente adscritos a una empresa, sino que son utilizados en cualquier momento, en función de la demanda y de los proyectos de inversión y desarrollo que se contemplen.

La flexibilidad y la adaptabilidad del nuevo sistema productivo son posibles gracias a la combinación entre la aglomeración de funciones y personal en los nodos de una red global y la conexión de una multitud de funciones secundarias a estos nodos, dispersos en las regiones del mundo y del país en específico (Graham, 1994: 416-431). La diferencia es que, mientras en otras regiones del mundo se conectan por medio de transporte rápido, telecomunicaciones y sistemas informáticos, en México éstos aún no se han desarrollado, de ahí la importancia de esta investigación, principalmente en lo que toca al transporte.

Está demostrado que las grandes ciudades son las que ofrecen las mejores oportunidades para el desarrollo de las personas, desde la educación de los hijos al acceso a la cultura y a la diversión, así como la proximidad a los centros de poder y los círculos de prestigio social. Todo lo cual concurre a hacer de ellas los lugares de trabajo y residencia de las elites y los profesionales.

La Ciudad de México está destinada a convertirse en un nodo, una conexión de acceso con el resto del mundo. Seguramente la corona regional que construyamos los mexicanos tendrá un nivel distinto al de otras ciudades centrales y regionales del mundo, por lo que tendrá funciones distintas que la convertirán en el centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable, al cual deben adaptarse constantemente empresas y ciudades, de forma flexible. El sistema urbano así visto se convierte en una red, y así lo deben de ver los gobiernos para no impedir su desarrollo horizontal y no piramidal y jerarquizado. La administración pública dará cuenta de ello. De lo que sí debemos estar alertas es de cómo abordemos la corona regional, porque de allí dependerá, en buena medida, la suerte que ciudades y ciudadanos tengamos en el futuro.

Para que esta nueva ciudad regional tenga viabilidad, debe contar con empresas que ya no vean la concentración de la industria en un solo territorio. La característica moderna de la localización industrial es su discontinuidad geográfica, construida sobre la base de complejos territoriales de producción espacialmente distantes. El nuevo espacio industrial que se propone, así como el de cualquier otra actividad productiva, es aquel que se organiza en torno a flujos de información que, a la vez, separan y reúnen sus distintos componentes territoriales, según los ciclos y según las empresas.

El resultado es la emergencia de una región que se caracterice por una multiplicidad de redes industriales, comerciales y de servicios, cuyas intersecciones, inclusiones y exclusiones transformen el concepto mismo de localización industrial, comercial y financiera: así la estaremos convirtiendo de zona fabril a otra de flujos de manufacturas, preparada para la competencia con el resto de las regiones del país e inclusive, a nivel internacional.

Es necesario decir que las megaciudades son algo más que gigantescas aglomeraciones territoriales de seres humanos. Esto demuestra el proceso de formación de asentamientos humanos por encima de los 10 millones de personas (al menos de 13 megaciudades en 1992), y en un futuro próximo, por encima de los 20 millones de habitantes (al menos cuatro) (vid. Tabla 2.1). Pero el tamaño no es lo que realmente define las megaciudades. Éstas son, en realidad, los nodos de la economía global y de las naciones más poderosas. (Borja, J. 2000: 50-51).

Más allá de esta afirmación, es necesario decir que en el caso de la Ciudad de México, si bien es cierto que el proceso de crecimiento de los asentamientos humanos, actualmente la ZMCM, rebasa los 20 millones de habitantes, también es necesario que no sólo se le tome como un nodo de intercambio comercial con ciudades del primer mundo. Es relevante usar el impulso económico para elevar el nivel de vida de sus habitantes; asimismo se debe generar una adecuada planeación en el entorno de la corona regional, para que se convierta en un sistema de ciudad central y su contexto regional. Como consecuencia, se

presentará un polo de desarrollo que impulse a su vez a otras regiones que se conectan con las ciudades que componen la corona regional.

La importancia de ubicarnos cuanto antes como un nodo, es la de aprovechar las ventajas comparativas de los otros nodos internacionales, lo que puede favorecernos por su situación geográfica. No podemos soslayar que en su territorio concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión del planeta; los centros de poder político; el control de los medios de comunicación; la capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes. Tienen nombre, casi todos ellos distintos de la matriz cultural europeo-norteamericana todavía dominante: Tokio, Sao Paulo, Nueva York, Ciudad de México, Shangai, Bombay, Los Angeles, Buenos Aires, Seúl, Pekín, Calcuta, Osaka, etc. (clasificación de Naciones Unidas para 1992).

La corona regional no puede evitar su crecimiento y su conformación. Las megaciudades articulan la economía global, conectan las redes informacionales y concentran el poder mundial. Pero al mismo tiempo, también son receptáculos de inmensos sectores de la población que luchan por sobrevivir. Así, pensar que ya la Ciudad de México es una megaciudad no planeada, la ubica en una situación de desventaja frente a otras megaciudades del mundo que cuentan con una infraestructura más sólida, producto de una planeación prospectiva que lleva más de cincuenta años, como es el caso de Nueva York, o de más de un siglo, como es el caso de París.

Hoy en día, las megaciudades son definidas en términos de su poder gravitacional en relación con amplias regiones nacionales e internacionales. Por ello las megaciudades concentran lo mejor y lo peor de nuestras sociedades, desde los innovadores y los poderosos, hasta los segmentos socialmente irrelevantes desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema. Lo más significativo de las megaciudades es que están conectadas a las redes globales, mientras que están internamente desconectadas a aquellos sectores de sus poblaciones locales considerados funcionalmente innecesarios o socialmente perturbadores: los desechables, según la terminología (Borja, J. 2000: 52). Este es el punto en donde México debe hacer un alto para evitar la segregación y aislamiento de sectores de la economía. Es necesario rescatarlos y no sólo pensar en la economía internacional: el mercado interno pensado en regionalidad dará la respuesta que globalmente no se ha encontrado.

Esta megaciudad ubicada en la corona regional y utilizando como eje central a la Ciudad de México, tiene algunos referentes internacionales. En efecto, a principios del siglo XXI, el corredor Tokio-Yokohama-Nagoya, que ya constituye una unidad económica funcional, conectará Kyoto-Osaka-Kobe, con la que ya posee fácil comunicación por tren de alta velocidad, creando la mayor macro-región metropolitana en la historia de la humanidad, no sólo en número de habitantes, sino en concentración de potencial económico y tecnológico.

Lo que no se puede eludir es que a pesar de los problemas sociales, urbanos y medioambientales de la excesiva concentración urbana, las megaciudades crecen, y continuarán creciendo, en su dimensión y en su capacidad de atracción para la localización de funciones de alto nivel y para los grupos sociales más pudientes e instruidos. El sueño ecológico alternativo de un universo por medios electrónicos, quedará reducido a una pequeña élite o, más

significativamente, a la marginalidad social y funcional de las áreas rurales en todo el mundo. La era de la información es ya, y será cada vez más, la era de las megaciudades (Cole, y Cole, eds., 1993; Messmacher, 1997; Chapman y Baker, eds., 1992; Kresl y Gappert, eds., 1995).

Esto es así por varias razones:

- a) Las megaciudades, como la Ciudad de México, son centros de dinamismo económico, tecnológico y empresarial. En ese sentido se consideran como el motor del proceso de desarrollo. Por eso México depende mucho de lo que hagan sus megaciudades, en este caso la Ciudad de México. Por ello es necesario planearla a largo plazo.
- b) Son los centros de innovación cultural, de creación de símbolos y de investigación científica.
- c) Son los centros de poder político, incluso en los casos en los que el gobierno reside en otras ciudades, por la fuerza ideológica y económica que representan.
- d) Son los puntos de conexión del sistema mundial de comunicación. Por ejemplo, Internet a pesar de su ubicuidad electrónica y su arquitectura flexible, no puede cortocircuitar las megaciudades y sus sistemas, porque depende de sistemas de telecomunicación estructurados en torno a las grandes metrópolis (por ejemplo telepuertos y anillos difusores de fibra óptica), y porque depende, en su potencia, de los sistemas de información y de los grupos sociales con alta educación concentrados en las megaciudades.

Es cierto que debemos reflexionar en que la Ciudad de México, considerada como megaciudad, disminuirá su ritmo de crecimiento demográfico. Al respecto, las políticas de control de nacimientos están funcionando. Algunas políticas de desarrollo regional y de promoción de las ciudades medias pueden desviar parte de los flujos migratorios y descentralizar la actividad económica con base en mejores comunicaciones. China podría ser un ejemplo, principalmente en la última década (Hasing, 1995: 190). Este es uno de los factores que refuerzan la propuesta de la corona regional y por eso, la intención de iniciar esta perspectiva desde el sector transporte público masivo, sustentado en trenes rápidos.

Lo importante es cortar el camino a los problemas que ya se están enfrentando, como la desintegración social, la violencia e incluso las epidemias que están surgiendo en la Ciudad de México y en otras megaciudades del mundo. En caso de continuar el deterioro de sus actuales condiciones de existencia, probablemente se hagan menos atractivas como lugar de asentamiento. Sin embargo, a pesar de todo ello, las megaciudades crecerán aún más en dominación funcional, en poder social y en concentración de población y actividades, porque se autoalimentan, de formas acumulativas, con todo lo que de valioso tienen sus sociedades.

La afirmación de Borja y Castells acerca de que “el futuro de la humanidad se esta jugando en las megaciudades” (Borja, J. y Castells, M. 2000: 54), es un motivo por el cual éstas se deben adaptar a la planeación prospectiva, misma que conduzca a gestionar sus contradicciones y conflictos, conduciendo a acortar la distancia creciente entre la realidad de las ciudades y la teoría

urbana, que en este caso de la Ciudad de México se refiere a la corona regional.

Así las cosas, nuestro futuro inmediato es la urbanización en nodos estratégicos de gran dimensión humana y territorial que empezamos a conocer con el nombre, todavía confuso, de megaciudades. Pero si el concepto resulta todavía confuso, lo que resulta claro es la necesidad de resolver problemas de la sociedad que ya habita en estos conjuntos de conglomerados humanos que rebasan los límites territoriales, jurídicamente establecidos y que diariamente demandan servicios, como el del transporte público masivo. Por eso es necesario aportar algunas ideas acerca de la importancia del transporte público masivo y cuales podrían ser los tipos más idóneos para la corona regional de la Ciudad de México.

4.3.- Tipos de transporte masivo: Tren rápido, Tren eléctrico y Tren Radial. Cuál o cuales serían adecuados para la Corona Regional de la Ciudad de México.

Si se revisan los estudios de nuevas formas de transporte en los últimos veinte años, los casos del ferrocarril y del Metro representan los ejemplos menos audaces de una gran variedad de formas que apenas han sido exploradas. En conjunto, prefiguran un próximo ciclo de nuevos trenes urbano-regionales en las ciudades centrales de países, gracias al avance científico reciente.

En los países desarrollados que han generado planeación prospectiva para crear la infraestructura de transporte masivo de personas en sus regiones, esto los ha impulsado para desarrollar de manera más uniforme sus territorios.

La exploración espacial de los años 60's requirió de los recursos proporcionados por la informática, y su fusión con las comunicaciones ha dado lugar a procesos tecnológicos inéditos, que configuran un nuevo paradigma de la movilidad, dentro del cual el intercambio de información es el primer paso.

Por su parte, la moderna industria química ha producido una amplia variedad de materiales sintéticos, tales como plástico y fibras sintéticas, que han tenido una influencia definitiva en la construcción de nuevos vehículos. Todo ello parece configurar una nueva fase de innovación schumpeteriana que puede incidir en los transportes, como la primera industrialización hizo con los trenes. Nuestro país no ha retomado estas innovaciones, lo que implica un rezago aproximadamente de cuarenta años en relación a aquellos países que sí han aprovechado el desarrollo tecnológico. Pero el problema ya no es quiénes sí aprovecharon y quiénes no. Lo importante es estar conscientes de que es necesario montarnos en el proceso de aprovechamiento de los adelantos tecnológicos y generar planes prospectivos para las grandes ciudades, a efecto de influir así en su desarrollo, como podría ser el caso de la Ciudad de México.

Esos adelantos de ven reflejados en las mejoras previsibles como movilidad, velocidad y costo. La victoria más sutil de la tecnología en la forma de ver los problemas de la transportación es haber legitimado la noción sistémica y haber aceptado, como algo natural, la distinción entre los transportes convencionales y los no convencionales de las tecnologías emergentes, tales como los

vehículos que se desplazan sobre un colchón de aire, motores de inducción lineales o trenes que viajarían por un tubo de vacío (Dickey, 1975: 429).

Todavía a fines de los años 70's los países que pretendían su desarrollo como México, basaron sus principales expectativas en los trenes rápidos y en algunas modalidades del Metro. Sin embargo, la mayoría de las soluciones seguía girando alrededor del auto particular. La carrera automatizada fue el primer intento por conciliar las nuevas tecnologías con la calle heredada de la ciudad tradicional.

El primer modelo fue presentado por la General Motors en la Feria Mundial de Nueva York en 1939 y refinado a principios de los años 60's por la misma compañía y luego por R. Feston de la Universidad de Ohio (Rillings, 1997,53). Consistía en la instalación de un sistema informático en la calle, por medio del cual los vehículos se "conectaban" a un carril automático, mediante un pequeño computador a bordo que permitía el intercambio de información y el control del auto por un sistema centralizado.

El sistema propuesto requería la instalación permanente de un cableado a lo largo de la vía, de la misma forma que la red eléctrica o la del agua que todos conocemos. Se han empezado a explorar actualmente esas posibilidades. Sin embargo, esa solución no fue necesaria por el giro inesperado que tomaron las telecomunicaciones de los 90's, pero la versión actual de la carretera inteligente sigue fielmente aquella primera idea: el conductor proporciona el destino deseado a una computadora de circulación vial instalada en su auto y conectada a un centro de control que escoge la ruta más rápida, de acuerdo con las condiciones de tráfico (Zetsche, 1995: 42-44)- El sistema maneja unos 6,000 vehículos por hora (3 veces más que el ritmo actual) sin construir nuevas carreteras. También puede detectar otros vehículos y obstáculos físicos y, de forma automática, regular velocidad y dirección hasta tomar el control total del auto, lo que podría disminuir el riesgo de accidentes. Un sistema similar de navegación, conocido como Automated Highway System, que permite a los autos conectarse a una red de radio-brújulas y formar un convoy de hasta nueve automóviles que pueden ser guiados por el sistema, ha sido probado con éxito en la principal autopista de San Diego, (Rillings, 1997: 55).

Es importante que estas propuestas para agilizar el tráfico vehicular privado se continúen desarrollando para vías primarias de la Ciudad de México. Eso aliviará un poco los congestionamientos viales por un tiempo, pero está demostrado que el crecimiento en la demanda para la adquisición de vehículos privados es cada día más alto, situación que nos lleva a aseverar que llegará el momento en que los veinte kilómetros por hora que se tienen calculados como el tiempo que se avanza en esta ciudad, disminuirá o creará un colapso dentro de veinte años siguientes, lo que nos lleva a pensar en soluciones como la transportación masiva, con una perspectiva de infraestructura regional a fin de resolver el problema que ya nos aqueja.

En relación con los trenes rápidos, de los tres tipos imaginados en los 60's, sólo los eléctricos han sido probados con buenos resultados. El modelo básico consiste en un tren eléctrico que corre sobre un riel (Alweg) o bien cuelga del mismo (Safege), pero como el mayor consumo de energía de un tren de alta velocidad es ocasionado por la resistencia del aire y la fricción sobre los rieles, el diseño se orientó, primero, hacia el aerotrén, que "vuela" sobre un colchón

de aire a lo largo de un canal y más recientemente hacia la levitación magnética.

El primer Alweg de transportación masiva se construyó en Tokio en 1964, y existen otros en Disneylandia y Seattle, mientras que el Safège también se construyó en Francia en 1964 y otro en 1970 en Kamakusa, Japón (Dickey, 1977:438). Por su parte, el primer Aerotrén, que tomaba su impulso de una hélice trasera movida por motores de turbina de gas, había sido inventado en Francia por Girard en 1864 (Merlín, 1992:215), pero tuvo que esperar hasta 1969 para ser puesto en operación, experimental, en Orleáns, Francia, en un tramo de 18 Km. A pesar de haber alcanzado una velocidad de 345 km/h, no ha superado el alto costo inicial que requiere la construcción de infraestructura y el derivado del consumo de energía (Pacovsky, 1987:128). En cambio, la primera línea del tren rápido francés (TGV) recorre los 390 km entre París y Lyon en dos horas desde 1983. A diferencia del monorriel, se desplaza directamente sobre el suelo, lo que disminuye el costo de una vía elevada si bien necesita de cruces a desnivel: como es compatible con la antigua tecnología ferroviaria (fierro-sobre-fierro) de los trenes sólo hace falta corregir el trazo anterior en curvas y pendientes y, por supuesto, nuevas locomotoras. En el diseño tecnológico del TGV se aprovechó la experiencia del Shinkansen japonés, concebido como el medio idóneo para unir las ciudades de la aglomeración Tokaido (Tokio-Nagoya-Osaka), a lo largo de 515 Km., el cual había sido planeado desde 1958 y puesto en servicio en 1964 (Merlín, op. cit., 361).

Un proyecto más audaz, era el tren neumático que se desplaza dentro de un similar a un péndulo. Fue propuesto por primera vez en 1870 en la ciudad de Nueva York, pero las autoridades prefirieron construir trenes de superficie. La idea fue retomada por la compañía Lockheed y el Instituto Tecnológico de Massachussets para la megalópolis neoyorquina. Según los cálculos, la velocidad promedio superará los 600 km/h. El principal problema es el costo para acondicionar los túneles para las tolerancias mecánicas requeridas. Cualquier pérdida del vacío en cualquier parte del recorrido provocará la suspensión total de la línea subterránea (Rennie, 1997: 41). Aunque la construcción de sus túneles cuesta menos que los del Metro porque su sección es menor, y ha sido estudiado en California, no se ha logrado construir ningún prototipo hasta el momento (Dickey, 1997:438).

La técnica del desplazamiento en suspensión tuvo, en cambio, mejores resultados en el agua. Los hidrod deslizadores pueden navegar en cuerpos de agua de poca profundidad hasta donde no pueden entrar los barcos o no se pueden construir puentes para vehículos rodados, y representan una solución de bajo costo en puertos muy congestionados, aun si se construye la estación fuera del puerto, pues sólo requiere de un simple canal para su desplazamiento (Ibid., 446). La ex Unión Soviética experimentó en 1956 el primer hidrod deslizador de tipo Hidrofoil, con aletas horizontales de debajo del barco que le permiten elevarse a unos 2.5 m al aumentar la velocidad. En otros hidrod deslizadores, de tipo Hovercraft, la suspensión se logra con turbinas que proporcionan un colchón de aire sobre el agua y permiten “volar” a 60 o 90 cm de altura, como los que cruzan el Canal de la Mancha entre Dover y Boulogne desde 1969 (Hulpach, 1987:192). Su principal ventaja (la ausencia de fricción)



es también un problema, pues disminuye su capacidad de maniobrar, y en terrenos accidentados o en aguas agitadas, pierde el curso.

La tecnología más reciente, aún en fase experimental, son los trenes de levitación magnética. La idea original, concebida por dos físicos estadounidenses en los 60's, pasó entonces desapercibida pero captó la atención en Japón y Alemania, en donde se han logrado avances significativos. En ellos, el tren se alza en suspensión magnética gracias a la utilización de electroimanes (sistema alemán) o bien de superconductores (sistema japonés); en ambos casos, la reacción entre la fuente eléctrica del tren y las guías constituyen un motor eléctrico sincrónico, de movimiento lineal, no rotativo. Como evitan la fricción, las velocidades obtenidas superan ampliamente a las del TGV: los trenes japoneses pueden correr a 517 km/h y los alemanes entre 400 y 450. El primer tren magnético ya se probó en 2003 en Yamashi, cerca de Tokio, y se prevé la primera línea comercial en Tokaido antes del año 2005; para esa misma fecha, el gobierno alemán tiene previsto operar su tren electro-magnético Transrapid entre Berlín y Hamburgo, lo que se espera constituya la columna vertebral de la integración este-oeste de la Alemania reunificada (Eastham, 1995: 37-40).

Pero la velocidad en viajes largos no es la única dirección en la que se ha explorado. Muchos de los "nuevos transportes" son combinaciones del viejo Metro y su antecesor directo, el tranvía. El tren urbano, llamado Metropolitano porque nació con las primeras metrópolis modernas, había resuelto el acceso desde la periferia a las densas áreas centrales. Las terminales del viejo ferrocarril se habían construido en los límites periurbanos por el menor costo del suelo y sobre todo, por la amplia disponibilidad de espacio. Sin embargo, la mayor demanda de transporte masivo seguía en las áreas centrales. En ciudades de rápido crecimiento se recurrió a los omnibuses (diligencias) y posteriormente al tranvía (tranvía), pero fueron rebasados por la magnitud de la demanda. La principal virtud del tren metropolitano, además de su mayor capacidad y velocidad, fue transitar por las vías más densas sin eliminar la calle de superficie. La segunda mitad del siglo XIX fue la época de oro del Metro: Londres tuvo el suyo desde 1863, Nueva York en 1868, Berlín en 1871, Chicago en 1892, Glasgow en 1897, Budapest en 1896 (Margairaz, 1989: 16-21). Nada más como dato adicional, para mediar las distancias del desarrollo entre países: en México, precisamente un siglo después, en 1968, se inaugura el Metro de la Ciudad de México.

A cien años y ante los problemas de contaminación y congestión vial causados por el automóvil y la insuficiencia del Metro, se ensayan ciertas combinaciones entre Metro y autobús. Se trata del minirail (que se puede llamar Minitren) formado por una serie de pequeños vehículos unidos en convoy, que circulan por un riel elevado. Construido uno en Suiza en 1964 y otro para la Exposición Mundial de Montreal de 1967, se le considera adecuado para la zona central de negocios, aeropuertos y otras áreas de intensa actividad, como alternativa a los recorridos a pie, permitiendo circular en un medio densamente construido (Dickey, 1977: 441).

Otra modalidad fue el llamado Sta-RR-car, combinación de automóvil, autobús y tranvía. Fue probado en Massachussets, con una capacidad de hasta seis pasajeros, dirigido a quienes se ven forzados a utilizar un medio de transporte público, ya que no pueden conducir un automóvil, como los adolescentes, las

personas de la tercera edad, los minusválidos y los pobres (Ibid., 437). Esta última modalidad de semicolectivo automatizado, fue explorada por la General Motors y dio como resultado un sistema de pequeñas unidades para dos pasajeros, que pueden articularse en convoy y circulan sobre carreteras informatizadas, esto es, una combinación de automóvil y autobús. Un prototipo funciona desde 1975 en Vancouver, Canadá (Ibid., 442).

Bajo esta óptica y entrando al análisis de un modelo en México, es importante hacer un recuento del desarrollo de los trenes rápidos en la región centro. Los trenes rápidos representan una innovación del transporte ya que sustituyen a la generación tecnológica anterior, basada en el consumo de combustible, por un sistema eléctrico de tracción. En México se hizo el intento de crear nuestro primer tren eléctrico, el cual no sería un tren rápido. Se construyó casi 30 años después del Shinkansen japonés, y 10 después del TGV francés. Es más un ejemplo de atraso tecnológico, pues viajaría a una velocidad máxima de 110 km/hr.

Ante el fracaso de ese tren eléctrico, para finales del 2003 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes lanza el “Proyecto de construcción del tren bala que operará en México. Correrá de la Ciudad de México a Querétaro, 211 Km., en 50 minutos; de León a la Ciudad de México, 1 hora 50 minutos; de Guadalajara a la Ciudad de México en 2 horas 10 minutos. Tendrá 329 plazas de capacidad y 2 locomotoras, correría a 250 kilómetros por hora” (Reforma Habitat 4B. 21 diciembre).

Como se puede ver, el asunto sigue estando en proyecto. No hemos podido concretar nada, y por si fuera poco, la propuesta sigue teniendo los problemas que se han señalado anteriormente: no es un proyecto integral en términos de sistema de ciudad central y regional, si bien busca conectar el centro con el norte del país, sin embargo, el riesgo es que como la decisión es unilateral por parte del gobierno federal, las entidades muestren reticencias y la inversión no tiene eco, máxime si estamos a mitad de la administración, en donde las políticas públicas se enfocan a proyectos de corto y no de largo plazo.

La historia de nuestro desarrollo en cuanto a infraestructura del transporte es magro. Hasta 1950, salvo un pequeño tramo electrificado en Veracruz, el sistema ferroviario mexicano seguía funcionando con viejas locomotoras de vapor con base en la combustión de leña o carbón. El tramo de 103 Km. entre “Esperanza-Paso del Macho” cerca de Orizaba, perteneciente al Ferrocarril Mexicano, fue electrificado por los ingleses en 1926 y funcionaba con 10 locomotoras eléctricas de 2,520 caballos de fuerza (HP) y corriente directa a 3000 volts. Funcionó hasta 1974, cuando fue sustituido por un equipo diesel-eléctrico, a los 50 años de antigüedad (Rivera, 1992). Las subestaciones requerían una rehabilitación total y había muchas fallas en su operación.

La sustitución del sistema de vapor por diesel-eléctrico se inicio entre 1943 y 1945, durante la gestión presidencial de Miguel Alemán, por lo que ya rebasó una vida útil de 50 años. Se trata de una tecnología mixta a partir de un motor que utiliza el diesel como combustible para mover un generador eléctrico, que a su vez alimenta motores a tracción acoplados a las ruedas (Tello, 1991). Después de las crisis energéticas de los años 70's y ante la merma creciente de las reservas petroleras y su inminente agotamiento antes de los próximos 50

años, así como por los graves problemas de contaminación dada la utilización de combustibles fósiles, se regresa a los sistemas eléctricos a fin de siglo.

El proyecto del primer tren eléctrico mexicano se remonta a 1978, cuando la SCT elaboró un ambicioso estudio para modernizar su equipo tractivo. Se consideró que la vía México-Querétaro era la ruta ferroviaria nacional más viable de electrificar, debido a que transporta el mayor volumen de tráfico, pues es paso obligado entre las regiones del sur y sureste del país y las ciudades del norte y noroeste; su topografía presenta escasas pendientes y su cercanía con las redes de distribución de energía eléctrica abarata los costos de construcción (SCT, 1989). En 1979 continuaron los trabajos con la participación de técnicos franceses, antiguos empleados de los ferrocarriles federales de su país que formaron la compañía Sofrerail, aunque hubo también asesoría de grupos ingleses y del Japón. Entre las características básicas que se decidieron para el futuro sistema, destaca la de utilizar la técnica de tracción en corriente monofásica de 25 mil volts de frecuencia industrial (Rivera, 1992).

Adicionalmente, como parte del programa de modernización, se firmó un contrato con la General Electric para la compra de hasta mil unidades diesel-eléctricas o eléctricas, o bien para su ensamblaje en México. La primera fue armada en los talleres de Aguascalientes en octubre de 1980 y en dos años se terminaron otras 66, que hasta el momento no se han utilizado (SCT, 1989). En 1983 la SCT suspendió el proyecto por las dificultades económicas para terminar las obras de electrificación, así como por los constantes cambios en el trazo de las vías y en las políticas de operación; si en el proyecto original se consideraba el servicio para pasajeros, esa modalidad aún está sujeta a discusión y ahora depende del término del proceso de privatización, el cual está sujeto a discusión. La electrificación se reinició en 1986, ya con la participación de la Sofrerail, del personal técnico de la SCT y de Ferrocarriles Nacionales; se concluyó el proyecto definitivo y todavía está en fase de prueba antes de ponerse en operación.

El proyecto original no terminaba en Querétaro sino en Irapuato, a 108 Km. de distancia, pues se trata de una importante conexión con la ciudad fronteriza de Ciudad Juárez. Por el momento no existen proyectos de extensión del sistema, pero se estima que ese tramo, además de las rutas de Ahorcado-San Luis Potosí, Lechería-Veracruz e Irapuato-Guadalajara, son susceptibles de incorporarse al sistema (Delgado, 1998: p. 144).

### **El tren eléctrico México-Querétaro: Las innovaciones tecnológicas.**

Ese tren uniría ambas ciudades a través de 145 Km. de una doble vía electrificada que permitiría la circulación de los trenes en ambos sentidos. Contaría con dos estaciones intermedias, una en Tula y la segunda en San Juan del Río, y una bifurcación en Ahorcado, a 29 Km. antes de llegar a Querétaro, la cual se conecta con San Luis Potosí. En la construcción de la doble vía se aprovecharon los tendidos existentes de Lechería a Huehuetoca y son de nueva construcción, desde ese punto hasta la terminal en Querétaro.

La topografía accidentada limita la velocidad que pueden alcanzar los trenes eléctricos. El equipo adquirido por México puede alcanzar los 110 Km. por hora (kph) en terrenos planos, siempre y cuando las pendientes no sean mayores a

1% y las curvaturas máximas sean de dos grados, pero en montaña, pendiente y curvatura pueden ser de hasta 3% y cuatro grados sólo si bajan la velocidad a 43 kph, lo que significa subutilizar su potencia. Esta característica específica de la tecnología significa que las conexiones transversales a nivel nacional se vean extremadamente limitadas por los macizos montañosos que recorren el país desde el norte hacia el sureste. Los principales puertos de penetración hacia el centro que los del Pacífico, en donde son más abruptas las pendientes. Por otra parte, en la mayor parte del camino a Querétaro está la pendiente a favor, que desciende, pero existe un tramo de solo 29 km entre Tula y Aragón en donde la pendiente llega a 1.5%, lo cual es suficiente para disminuir la velocidad promedio a 80 kph en todo el trayecto.

Las velocidades máximas que puede alcanzar dependen de sí se transporta carga o pasajeros, a pesar de utilizar las mismas locomotoras para su tracción: máquinas capaces de desarrollar una potencia de 4.4 megawatts (mgw) equivalentes a 5,990 caballos de fuerza (HP), 168 toneladas de peso, doble cabina, velocidad mínima continua de 43 kph y máxima de 110. En la movilización de carga, la operación se iniciará a velocidades máximas de 80 kph para aumentarla después hasta los 100 kph, mientras los trenes de pasajeros iniciarán sus operaciones a una velocidad máxima de 110 kph. Para lograr velocidades mayores será necesario utilizar otros equipos. El tren podrá mover unas 8,484 toneladas en dirección norte y recibir 16,868 que llegarían a México desde Querétaro en el primer año de su operación.<sup>68</sup>

Existen diferencias muy marcadas con los Intercity germanos que pueden alcanzar una velocidad máxima de 280 kph. Sin embargo, las innovaciones tecnológicas en el caso mexicano, son que las locomotoras eléctricas que se intentó emplear (los nuevos trenes a gran velocidad europeos pertenecen a otra generación tecnológica) tienen tres grandes ventajas sobre las diesel-eléctricos: mayor potencia y capacidad de arrastre, ahorro sustancial de combustible y mayor disponibilidad de uso.

Para estimar esas ventajas, los especialistas de la SCT comparan los gastos de cada sistema para mover igual tonelaje en igual tiempo, con el resultado de que cuatro locomotoras diesel-eléctricas que llevan 4,828 toneladas, no logran igualar las 6,000 toneladas que mueven dos máquinas eléctricas. Los costos de mantenimiento y por consumo de energía del sistema eléctrico son 34 y 45% más bajos frente a los gastos de su antecesora, a precios de 1990 (Delgado, 1998: 190). En resumen, los equipos eléctricos gozan de una vida útil de 30 a 40 años, contra los 15 ó 20 de los diesel-eléctricos, aunque en la práctica se rebasaron ya ambas cifras. Además, se trata de una tecnología limpia y silenciosa, arroja menos contaminantes que otros medios: un barco emite 3.3 veces más contaminantes, el automóvil 8.3 y los camiones de carga 30. El consumo terminal de energía (CTE) también favorece a los trenes eléctricos, pues un barco tiene dos veces más CTE, un auto 3.5 y un camión de carga 8.7 (Der Spiegel, 1991).

En fin, la locomotora eléctrica tiene una disponibilidad de servicio que es de 20 a 25% mayor, debido a que no pierde tiempo para abastecerse de combustible

---

<sup>68</sup> La diferencia de volúmenes no es por limitaciones técnicas, sino por la “vocación importadora” de la ciudad que recibe más de lo que exporta: 49% del total de viajes y 70% de los contenedores movidos por tren en Pantaco en 1992, salen vacíos de la capital (Islas, 1992).

y sus inmobilizaciones, para mantenimiento, son más breves y espaciadas (SCT, 1989).

En términos generales, se puede decir que la capacidad de estos trenes de llegar “más rápido, más lejos”, se traduce en una mayor cobertura regional y en una vinculación directa con las redes y plantas de generación eléctrica nacionales.

A pesar del avance que significó el sistema diesel-eléctrico sobre las anteriores máquinas de vapor, su capacidad de generar electricidad dentro de la locomotora es muy limitada. En cambio, los trenes eléctricos reciben la energía necesaria directamente de las centrales eléctricas o subestaciones (siete en este caso) y de ahí al tren, a través de una línea de transmisión (catenaria) que corre paralela a la vía del tren (Bratu, 1991:10-11).

Los primeros trenes eléctricos de principios de siglo utilizaban corriente directa (CD) con un rango de voltaje de entre 600 a 3,000 volts. Los que se fabricaron en la década de los 50's llegaron a 25 y 50 mil volts. Los trenes diesel-eléctricos requerían de equipos especiales de generación de energía y de subestaciones rectificadoras para convertir la corriente alterna (CA) en corriente directa de tracción. La innovación de los trenes eléctricos que se utilizan consiste en diseñar y construir rectificadores para convertir la corriente dentro de la locomotora; primero se utilizaron rectificadores de arco de mercurio, después unidades con diodos de silicio y más recientemente con unidades a base de tiristores. Al utilizar voltajes más altos de CA en lugar de voltajes bajos en CD, se reduce la sección necesaria de los conductores de alimentación, pues se requiere menos corriente para alcanzar la misma potencia, por lo que las estaciones alimentadoras pueden estar más distanciadas entre sí, lo que constituye su efecto territorial más directo (Bratu, op. cit., 13-17).

Por otra parte, la investigación aplicada en los países industrializados que desarrollaron la tecnología de los trenes ha jugado un papel clave. En México, hasta 1982, existieron algunos laboratorios de ingeniería civil en la ex Secretaría de Obras Públicas (SOP) y en el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pero con ningún proyecto significativo sobre diseño de motores. Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) cuenta con el Instituto de Investigaciones Eléctricas en Cuernavaca. Aún así, todavía es necesario impulsar proyectos de investigación en electromecánica aplicada a tracción (Tello, 1991).

Si la dependencia de la tecnología eléctrica es muy grande, la que se deriva de las relaciones intertecnológicas de los trenes rápidos es total y tiene otras implicaciones sociales. Aparte de la electricidad, que le es inherente, funciona con otras tecnologías de punta: informática y telecomunicaciones, por lo que un sistema de trenes rápidos funge como estímulo a la modernización, pues modifica la planta tradicional de los trabajadores ferrocarrileros hacia un cuerpo técnico de mayor calificación y a la centralización del mando.

La velocidad a que viaja el tren hace necesario un sistema de señalización seguro, sobre todo en los cruces con otros caminos carreteros y con el propio sistema tranviario. El tren eléctrico a Querétaro se dirige desde un mando computarizado central, con dos centros de control, uno en cada terminal, que se encargan de regular la operación de viajes y la descripción de trenes

("Sistema de Control de Tráfico Centralizado"), así como verificar la energización de siete subestaciones, seis puestos de seccionamiento y 15 de subseccionamiento instalados a lo largo de la vía ("Sistema de Supervisión y Control de Alimentación Eléctrica." Delgado, 1998).

La operación del complejo se apoya en una red de telecomunicaciones entre las distintas áreas de operación; entre el despachador y las estaciones y casetas de señales para la regulación del tráfico; entre el operador de la central y las subestaciones, puestos de seccionamiento y subseccionamiento para el manejo de la energía; entre todos los centros de control y entre las distintas áreas de mantenimiento en telecomunicaciones, señalización, subestaciones, catenaria y vías; además incluye una supervisión central desde lejos para vigilar las comunicaciones, el suministro de energía y un sistema de transmisión por fibra óptica para proteger la transmisión de datos, la grabación en cintas magnéticas de las operaciones de regulación de tráfico y comunicaciones y un sistema Morse auxiliar (SCT, 1989).

La relación de esta tecnología con una distancia óptima es otro de sus contenidos implícitos, y permitirá ubicar el siguiente caso de los Trenes Radiales. De acuerdo con la experiencia alemana, los viajes "cortos" son los más deficitarios para este tipo de transporte (Der Spiegel, 1991). No existe una norma para distinguir lo que es un viaje "corto" de otro "largo", pero la relación entre distintos medios de transporte y la distancia óptima (rentable) que proporciona es evidente. Un viaje "corto" es el que puede realizarse en automóvil o en autobús de ida y vuelta el mismo día (alrededor de 30 Km.) un viaje "largo" es aquél en el que resulta mejor viajar en avión (más de 600 Km.). Así el tren rápido es idóneo para distancias de entre 100 y 500 km. Los trenes radiales se ubican en el límite bajo de ese rango.

En el caso de la corona regional es necesario pensar en casos de viajes cortos, como podría ser la conexión entre los municipios que se encuentran al norte de la Ciudad de México y las jefaturas delegacionales. En ese sentido el Metro suburbano podría continuarse, existiendo proyectos al respecto por parte de la Dirección de Planeación del STC Metro.

Se usarían conexiones de viajes largos para aquellos casos en donde se rebasan más de 100 y hasta 500 Km., como serían a partir de los municipios metropolitanos (Cuautitlán, Atizapan, Chimalhuacan entre otros, en su relación con Querétaro y Pachuca). El Tren Suburbano Buena Vista Huhuetoca ya anunciado y señalado en esta investigación anteriormente, así como el Tren Bala que correría de Guadalajara a la Ciudad de México, podrían ser los casos de trenes rápidos, el asunto es que si se tiene planeado realizarlos en el corto plazo (tres años hasta el fin del presente sexenio, 2006), es necesario hacer un alto en el camino respecto a estos proyectos y enlazarlos en un sistema más completo y de corte regional, como el de la corona regional que estamos señalando.

En 1990 a solicitud de la SCT, varias consultoras analizaron la factibilidad técnica y económica de construir un sistema de trenes rápidos a poblados "cercaños" a la ZMCM, que permitiera el traslado de *commuters* (residentes de la periferia que trabajan en la ciudad central) y al mismo tiempo evitara su conurbación extensa con la ciudad.

Según el estudio, el proyecto era viable y propuso un esquema radial de cinco grandes líneas, dos de ellas con estaciones terminales en Ixtapatongo y Coatepec en el Estado de México, tres en Hidalgo (Tula-Tepeji; Pachuca- con estación intermedia en Tizayuca,- y Sahagún-Apan) y la última en Cuautla, con parada intermedia en Amecameca; todas ellas a una distancia promedio de 100 Km. y tiempos máximos de 45 minutos a una hora de viaje (Delgado, 1998: 150).

El proyecto no fue aprobado y ahora se ha propuesto el tren suburbano que ya se mencionó. Los argumentos en aquel tiempo fueron que no se contaba con el equipo para implantarlo. Este caso ilustra, como referencia, que se requieren locomotoras de tracción eléctrica del tipo del Metro, de una vía doble y confinada y se reafirma la necesidad de un sistema computarizado central (STC) apoyado en una red propia de telecomunicaciones para su operación.

Las expectativas son, como se dijo anteriormente, hacer un plan general que incluya trenes de viaje corto y trenes de viaje largo, de acuerdo a los criterios ya señalados.

### **Trenes radiales: El patrón de ocupación regional.**

El estudio atribuye a estos trenes un efecto de desconcentración, de ahí que uno de sus objetivos formales sea apoyar esa política federal para la región, a diferencia del tren a Querétaro, que basa su justificación en la necesidad de modernizar su equipo.

Aun con las cifras bajas que mostró el control de 1995, de 17.2 millones de habitantes dentro del Valle de México, la hipótesis mas conservadora llega a 26 millones en el año 2020, un incremento de 9 millones en 20 años, equivalentes a la población actual de ciudades como Madrid o Buenos Aires. Con ello se agravarían dos de los problemas de la ciudad actual que tienen que ver con el patrón de ocupación regional: la conurbación extensiva de la periferia a bajas densidades y la ampliación de las redes de infraestructura.

El sistema de trenes radiales (para viajes cortos), al ofrecer una opción competitiva de transporte que disminuye el tiempo promedio de recorrido en el interior de la metrópoli (de dos horas actualmente), pretende inducir a una población de ocho millones, entre migrantes directos y sus descendientes, hacia las cinco pequeñas localidades para el año final, con lo cual se espera "estabilizar" el crecimiento del área urbana actual.

Las poblaciones inducidas varían entre el medio millón y los dos millones de habitantes en cada nuevo poblado: esto crearía una demanda global de más de 100 mil hectáreas, con una densidad promedio de 71 hab/ha, la cual sería mayor en algunos de los centros (Delgado, 1998: 191). La demanda de suelo para habitación y equipamiento público en torno a las estaciones, abriría un gran mercado urbano inmobiliario que atraería inversionistas y fraccionadores, tanto formales como ilegales.

Para tener una referencia de la magnitud del proceso que se espera inducir, considérese que la expansión real de la ciudad entre 1970 y 1987 fue de 46 mil hectáreas y 5.4 millones de habitantes, mientras que en algunas ciudades

medias como Veracruz y Querétaro, el crecimiento para esos años fue de entre casi tres mil y nueve mil hectáreas, para un aumento de población de entre 300 mil y 700 mil habitantes en números cerrados, respectivamente.

La ciudad-puerto de Veracruz se cita como ejemplo de una ciudad compacta y la de Querétaro, por el contrario, como una ciudad de expansión desmesurada. Así como Querétaro, se encuentran Puebla, Morelos, Pachuca y Toluca, por lo que se deben contemplar ya en un esquema de expansión regional y planearlas como un sistema de ciudades en torno a la ciudad central como lo es la Ciudad de México.

La idea de las ciudades “satélite” (en el original) se apoya conceptualmente en experiencias de desconcentración aplicadas en algunas áreas metropolitanas europeas, en ciudades nuevas que fueron integradas a la ciudad central a través de sistemas ferroviarios –como Londres, París, Estocolmo y Copenhague-. Luego de reconocer que en las dos últimas no se tenían problemas de conurbación extensiva, y que en todas ellas hay diferencias considerables con la Ciudad de México, tanto en el volumen de la población involucrada como en la escala geográfica, se decidió aumentar la distancia promedio de 50 Km. observada, permaneciendo dentro del área de influencia con una relación de tipo *commuter*, claro dentro del estudio realizado en la década de los 90’s.

En la propuesta mexicana, a diferencia del caso francés, no se trata de ciudades nuevas, ni de un proyecto focalizado. En los cinco poblados seleccionados se han previsto “esquemas subregionales poli-nucleares”, apoyados en localidades preexistentes que recibirán las inversiones “detonantes” del nuevo proyecto. El estudio alude a otra de las dimensiones regionales de la nueva tecnología, al apuntar que no sólo alentarán la desconcentración, sino que “...abrirán el territorio, estableciendo nuevas vinculaciones (con) los sistemas de ciudades (de) otras (regiones) del país”: el ramal hacia Toluca podría proseguir en dos sentidos, una “vinculación Oeste” hacia Morelia y otra “Suroeste-Pacífico” vía Lázaro Cárdenas; la rama a Querétaro permitiría una “vinculación con el Bajío y Centro”, además de utilizar la misma infraestructura del tren eléctrico ya construida; el ramal a Pachuca podría seguir la “vinculación Golfo de México-Noroeste”, a través de Tampico, y por último, la terminal de Amecameca estaría en posibilidad de articularse con el Golfo-sureste, en caso de continuar hacia Veracruz.

Todas estas vinculaciones transregionales previstas por los trenes coinciden plenamente con las tensiones de estructuración regional, independientemente de que se realice o no el proyecto de Trenes Radiales. Una repercusión regional de construir esas nuevas ciudades es que se lograrían abatir los costos de dotación de infraestructura, en particular los del agua, pues no habría necesidad de ampliar las redes de la zona metropolitana; en cambio, las nuevas poblaciones locales e inducidas se localizan más cerca de las cuencas, de donde se extraería el líquido en caso de requerir importaciones.

Por último, en el sistema de ciudades nuevas y sus trenes rápidos o en cualquier otro tipo de sistema de trenes, lo importante será que cuando se conciba el plan general éste haga uso de la tecnología más moderna de acuerdo a las posibilidades de negociación con que se cuente (una correcta governance: González, Juan, op cit. 140), esto es, tanto a nivel gubernamental



como con la iniciativa privada y los demás agentes participantes, como con el resto de la sociedad civil y la sociedad en general que se encuentre inmersa en el gran proyecto. Sin olvidar que también se necesitan vincular con los medios de transporte al interior de la Ciudad de México y las demás ciudades medias y pequeñas.<sup>69</sup>

### **Trenes radiales: La estructura intrametropolitana.**

La tecnología de los trenes rápidos exige ciertas condiciones con las que debe contar la estructura de la ciudad, que corresponden a una fase cualitativamente distinta de las metrópolis en cuanto a sus sistemas básicos de infraestructura metropolitana (SBIM), en este caso en particular con el transporte.

En este proyecto se consideran, desde el punto de vista de la tipología espacial urbana, tres tipos de vinculaciones (Centros de Transferencia Modal, CETRAM), con otros medios de transporte colectivo. Un primer tipo es la vinculación directa de los trenes con las terminales del Metro o sus inmediaciones, para hacer posible el trasbordo con otros medios de transporte colectivo, en particular autobuses y colectivos; por oposición, un segundo tipo consiste en concentrar los trenes en una sola terminal en el centro metropolitano, que seguramente recibiría la mayoría, si no la totalidad, de las trayectorias interiores; y una tercera tipología se logra al cruzar a desnivel la ciudad con estaciones propias conectadas al Metro y a los medios de superficie, como en Tokio o en Nueva York (Delgado, 1998: 153).

Las tres modalidades, como ya se dijo anteriormente al hablar de los trenes de viaje corto o largo, no son excluyentes. El proyecto de trenes radiales combina la articulación con estaciones terminales del Metro en la Ciudad de México y una estación central en los poblados. Pero si bien las estaciones de trasbordo con la Ciudad de México, tipológicamente son periféricas, en realidad están situadas en áreas intermedias de la ciudad, porque la red del Metro no se ha internado en los municipios conurbados, a pesar de que representan ya la mitad de la ciudad. Por su parte, la estación terminal en Querétaro del Tren Eléctrico está situada en el pericentro de la ciudad, sin que tenga conexiones con otros transportes eléctricos hasta el momento.

La articulación de los trenes rápidos supone entonces la existencia de estaciones de trasbordo, como en la práctica funciona entre el Metro y una extensa red de autobuses suburbanos y colectivos que movilizan más pasajeros que el primero, según Legorreta (1995), y ocasionan un sinnúmero de problemas en las cercanías de las estaciones, no sólo en cuanto al tráfico, sino también en las actividades comerciales y de servicios que generan en los alrededores, forzando cambios de uso del suelo, todo ello sin ninguna previsión.

En esta tónica, el resultado final apunta, de acuerdo a la corona regional, hacia un medio de transporte colectivo masivo y eficiente al interior de la metrópoli, y a una combinación de medios de alta eficiencia (trenes rápidos y tren bala) de

---

<sup>69</sup> Cuando hablo de ciudades, me estoy refiriendo a municipios, o cabezas de las entidades federativas que pueden incluir un grupo de municipios.

acuerdo a cómo apuntan las últimas propuestas de los gobiernos federales y estatales) y otros de baja eficiencia (autobuses y colectivos) para los habitantes de las nuevas periferias en los próximos años.

4.4.- Elementos comparativos para obtener parámetros de planeación de la Ciudad de México, en relación con la aglomeraciones de París y Nueva York, en materia de transporte.

El acto político, señala Alarcón Olguín, consiste en desarrollar las perspectivas y la sensibilidad que nos permiten distinguir, agrupar y seleccionar en diversas circunstancias explícitas (aquí radica la diferencia entre el acto de comparar, propio de la condición humana y su consiguiente transformación en método comparativo) que nos pronostiquen qué tipo de comportamiento individual e institucional es susceptible de esperar en ciertas condiciones: (Alarcón Olguín, Víctor, 2000: 11).

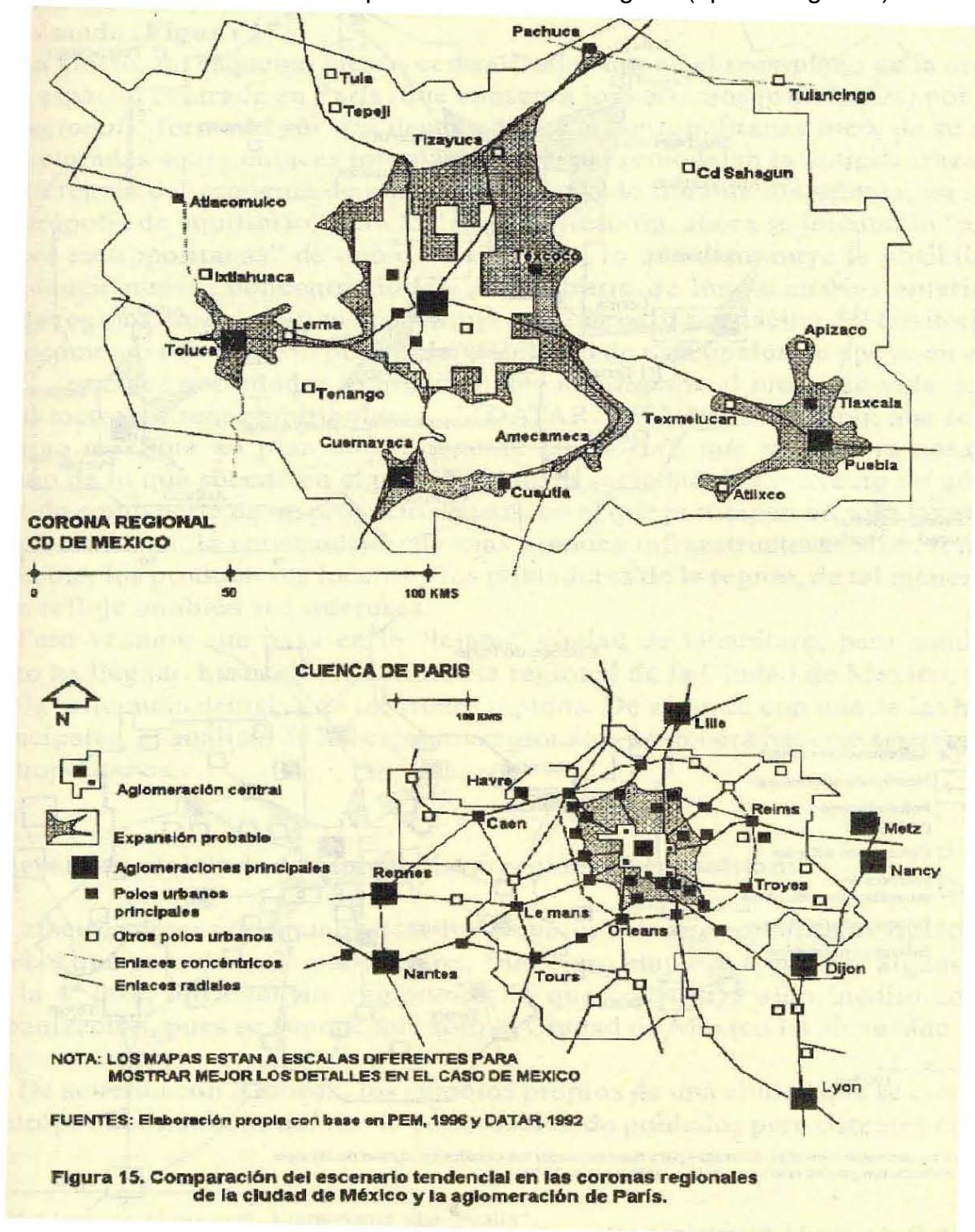
En este sentido, es interesante conocer cuáles han sido las características fundamentales que han dado pauta para el desarrollo ordenado en las aglomeraciones de París y Nueva York, en donde los gobiernos dan respuesta a la demanda de transporte público masivo, planteado desde una perspectiva centralizada como es el caso de París y descentralizada para el de Nueva York.

En efecto, se ha señalado reiteradamente a la concentración de actividades económicas y de población en la Ciudad de México como una característica perniciosa de nuestra urbanización, en tanto que conlleva la segregación de vastos segmentos de población. Para afrontarla, en 1982 se formuló un conjunto importante de políticas de descentralización, principalmente en los sectores de salud y educación, pero que tuvo sus mejores resultados en la política urbana (Martínez y Ziccardi, 1992: 414)). En el ámbito urbano esa política se tradujo, con escasa fortuna, en la pretensión de detener el crecimiento de nuestra capital, de controlarlo en las ciudades grandes que, como Puebla, rebasan la cifra convencional de un millón de habitantes, mientras que se trataba de impulsarlo en las ciudades medias.

La cuestión de la concentración como explicación del atraso de la periferia se convirtió en un lugar común. Es sorprendente, sin embargo, encontrar un nivel similar de concentración en países desarrollados, lo que significa que la concentración en sí no constituye una explicación. Francia por ejemplo, aloja en su región central, el Bassin parisino, una proporción equivalente a la mexicana. Se encontrará lo mismo para otros países europeos, excepto Alemania y la región belga-holandesa. Se puede comprender mejor la formación de la ciudad-región en dos contextos muy diferentes y la explicación a las dificultades mexicanas para organizar, con menos recursos económicos, un territorio similar en extensión al de otros países desarrollados, que puede ayudar a prevenir la tentación de repetir mecánicamente sus soluciones.

Entre las diferencias, que no se abordarán a profundidad por no ser objeto de la investigación, las principales se refieren al tamaño y naturaleza de sus economías –el producto interno bruto de Francia es veinte veces mayor que el nuestro (PCGLOBE, 1992)-, el papel de las ciudades capitales con el resto del país y la división administrativa. En efecto, mientras que la disparidad entre

París y el resto del país debido a la concentración industrial y de servicios, no ha impedido una relativa vitalidad de las regiones interiores, en México la desarticulación estructural entre el centro y la periferia parece difícil de superar. Castells, sumamente crítico de esa disparidad, llegó a considerar a la totalidad del territorio francés como el *hinterland* de París y afirmaba que era posible “encontrar lo esencial de la lógica del ordenamiento del territorio en los procesos internos de la red de París” (Castells, 1978: 39). El mapa que se presenta a continuación nos muestra la posible relación de esta afirmación, la cual coincide también con la postura de Javier Delgado (op cit. Pag. 120)



Fuente: Javier Delgado. Op cit. 123.

Por lo que toca a la gestión del territorio, el sistema centralizado francés, que había sido heredado del absolutismo monárquico de Napoleón, fue sometido a una descentralización sin precedentes durante la administraciones socialistas de los años 80's, lo cual habla de una fuerte capacidad de decisión del centro, pero con la incorporación de un compromiso entre una dependencia de tutela federal y la autonomía regional (Vanneph y Revel-Mouroz, 1993:17). La idea de ordenamiento de las regiones interiores francesas fue apenas cuestionada, mientras que en México, debido a la centralización del poder en el Ejecutivo que le permite elegir y llevar a cabo políticas regionales desde el centro, la descentralización se percibe como una imposición federal. Tal vez eso explique el fuerte rechazo (con excepción de Hidalgo) a las tentativas para desconcentrar población de la Ciudad de México hacia las ciudades vecinas.

Esta perspectiva se tenía prácticamente hasta el año 2000, sin embargo, con la pérdida del poder por parte del que fue prácticamente el partido único durante aproximadamente 71 años (Partido Revolucionario Institucional), el poder federal ha dejado de parecer un partido centralizador. Hasta finales del año 2001 la lucha entre las diferentes fuerzas políticas, sin un objetivo claro de gobierno, ha dejado un vacío en las decisiones públicas tanto federales como locales, lo que provoca que las perspectivas de planeación y desarrollo regional no tengan un objetivo específico, dando lugar a una especie de proceso oscurantista de la administración pública, situación que lleva a la necesidad de replantear cuál es la forma de instrumentar políticas de desarrollo, a fin de cubrir el vacío que hasta el momento existe en la administración pública mexicana.

Otra diferencia fundamental se refiere a las divisiones administrativas. La base del sistema francés es la comuna, división menor a nuestro municipio, articulada en departamentos (equivalentes a varios de nuestros municipios) que se integran en una región (equivalente a varios de nuestros estados) económicamente autónoma y dotada de un aparato de gobierno que es elegido por voto directo de sus habitantes. Por el contrario, la ausencia en la legislación mexicana de divisiones menores al municipio -demasiado grande y heterogéneo-, y de escalones intermedios entre los estados y el poder federal -que expresan formalmente a las regiones, muchas de ellas con una tradición histórica de larga duración-, constituyen los dos procesos espaciales clave en cualquier reestructuración que se intente de la administración centralizada y de su reproducción en cacicazgos locales.

A pesar de ello, las similitudes son notables; las dos regiones tienen una extensión similar, concentran alrededor de la mitad de sus economías nacionales, y en términos de reordenamiento del territorio, parecen compartir alternativas parecidas, las cuales oscilan entre continuar la concentración o impulsar polos regionales fuera de la región central. Desde el punto de vista de su extensión, ubicación y funcionamiento económico, se puede verificar una correspondencia entre la región central mexicana y la cuenca (Bassin) parisina; entre la ZMCM y la Ile-de-France. Las áreas más recientes, pero que expresan

el desbordamiento de la ciudad, constituyen la corona regional<sup>70</sup> de ambas ciudades.

La región dentro de México esta compuesta por: Querétaro, Pachuca, Tlaxcala, Puebla, Cuernavaca y Toluca. Por otra parte, la cuenca de París o región central de Francia se compone de: Ile, Amiens, Reims, Orleáns, Le mans, Caen y Havre. (Delgado, 1998:84).

Volviendo a la explicación en el caso mexicano, la región centro esta formada por la Ciudad de México y cinco estados vecinos: el de México, Morelos, Puebla e Hidalgo, ocupa una superficie de 86,720 Km. cuadrados, y hasta 1988 incluía también a Querétaro, pero a partir del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de ese año a éste se le ubica en la región del Bajío con Guanajuato.<sup>71</sup>

Las discrepancias sobre Querétaro remiten a un largo debate sobre los criterios idóneos para la delimitación regional. De acuerdo con el enfoque de regionalización económica, Querétaro forma parte de la región central, mientras que desde el punto de vista geohistórico se considera aún, sobre todo por sus habitantes, como parte del Bajío. La posibilidad de incluirse dentro de una u otra región refuerza su función como articuladora regional, que se deriva de la posición estratégica que ocupa entre varias regiones: entre la región central, la región de occidente y la del Golfo como se ha visto anteriormente.

La región central alberga otra forma de concentración en su interior: la corona regional formada por más de 200 municipios que incluyen las capitales estatales en donde se concentra la mayor parte de la economía de la región. Sus 23.3 millones de habitantes en 1995 se han mantenido en alrededor de un 25% del total nacional durante los últimos treinta años, a pesar de la baja demográfica antes mencionada.

De otra parte, su contribución al PIB ha aumentado de 42.2 a 44.2% entre 1970 y 1988 (PIM, 1996).

La diferencia administrativa más notable en el caso de México es la ausencia de un eslabón regional entre el gobierno federal y los estados, situación que continua hasta el año 2003. La economía de la región funciona como un todo, pero cada gobierno estatal mantiene una capacidad de decisión, lo que no significa, necesariamente, un contrapeso a la preeminencia del Ejecutivo federal, situación que en la actualidad se presenta en la indefinición, por el momento de transición que está pasando la administración pública nacional frente el proceso democratizador.

Por el contrario, el Bassin como eslabón geográfico y administrativo regional está fundado sobre el principio de los departamentos, cuenta con autonomía local, es coherente con la distribución del empleo regional, con una repartición territorial de los procesos económicos y por tanto, con un sistema regional de ciudades. En México, la conformación no inducida de su corona regional, que puede indicar la formación de una nueva cuenca de empleo, desborda las

---

<sup>70</sup> Se utiliza el término de “corona regional” en lugar de *pourtour* (literalmente “contorno”) propuesto por Damette y Scheibling (1992, 16-17), para diferenciarla de la palabra, comúnmente aceptada, de “contorno” al ámbito metropolitano.

<sup>71</sup> En la delimitación de CONAPO (1991) se le vuelve a incluir en la región centro, por su complementariedad funcional con la Ciudad de México como lugar central.

delimitaciones estatales, pero como se circunscribe a las ciudades capitales, reproduce a escala subregional la concentración de la ciudad principal, inhibe la tendencia a formar un sistema regional de ciudades y conforma una nueva periferia con las porciones escasamente articuladas de cada estado, en el corazón mismo de una zona tradicional de alto crecimiento.

Lo anterior no significa que París haya detenido su expansión: Damette y Scheibling citan una zona que llaman “contorno” de la aglomeración constituido por las ciudades y comunas que deben el fuerte crecimiento demográfico a su proximidad con la ciudad (Damette y Scheibling, 1992:16). En otro estudio, que compara las aglomeraciones de París y Londres, se “amplió” la delimitación oficial del Bassin para incluir porciones limítrofes que generan un tráfico ferroviario con destino en París, en el cual los desplazamientos con motivo de empleo representan al menos 40% del total (Focas y Navarre, 1992:49). El alargamiento comprende la mayor parte de los departamentos contiguos y aún no tienen nombre.

Resulta paradójico que el sistema político francés, centralizado legalmente, haya producido una estructura más regional con base en la autonomía creciente de los poderes locales y regionales, mientras que, al contrario de lo que cabría esperar, el mexicano, formalmente federado con estados y municipios soberanos, resultado de la revuelta liberal del siglo XIX, ha generado una organización territorial más centralizada y una dependencia financiera casi total del gobierno federal (Padua y Vanneph, 1988, 22). Y como se puede ver por la serie de convenciones entre la federación y los estados y entre la federación y los municipios, este problema no se resuelve aún hasta el 2004.

Con relación a las dos ciudades, se advierte que ambas han completado el ciclo metropolitano, después de alcanzar un punto máximo de inflexión que ha dado lugar a una contraurbanización (Graizbord, 1995:50). En el caso de París se distinguen dos puntos de inflexión ligados al despliegue económico suscitados por la industrialización: el primero entre 1850 y 1870, y el que sucedió a la Segunda Guerra Mundial (Castells, 1978:38). Durante el primero se convirtió en metrópolis, durante el segundo emerge como megalópolis a escala europea, como parte fundamental del nodo de concentración que la une con las regiones industriales del norte de Italia, Inglaterra y el complejo Bruselas-Berlín (Bastié y Dézart, 1991:127-132).

A la Ciudad de México le llevó un tiempo mayor convertirse en metrópolis. Aún cuando los cambios fundamentales –desamortización y expansión urbana, conurbaciones y nuevos modos de transporte y de modelo urbanístico– se iniciaron desde el último tercio del siglo pasado (de Gortari y Hernández, 1988: 57-72), no se alcanzó el nivel metropolitano sino hasta los años 50's. El siguiente hito significativo, representado por la megalópolis emergente, llegó durante los años 80's (Garza, 1988: 419-421, y Delgado, 1998: p175).

Se han ensayado esquemas urbanos distintos en cada ciudad. En la Ile-de-France, desde el esquema rector de 1965, se emprendió una política para readecuar la aglomeración a escala de la cuenca, mediante la construcción de cinco nuevas ciudades, ubicadas sobre los principales ejes regionales en un radio de 50 Km. y enlazadas con París mediante trenes suburbanos (Merlín, 1978:335-371). Aunque no fue mucha la población captada en las nuevas

ciudades –aumentaron de 255 mil a 800 mil habitantes en 20 años (Merlín, 1991:88)-, se reorientó el nuevo crecimiento, a pesar de que su área metropolitana es mayor que la de México: 2,228 Km. cuadrados sobre 1,432 (Delgado, cuadro 4 pág.176).

Para el gobierno francés el problema de la expansión urbana no consistía en detenerla, sino en ordenarla, mientras que para el gobierno mexicano constituye un problema obsesivo que sólo pone en evidencia su incapacidad para contenerla, en tanto que ha prestado mayor atención a los aspectos físicos y no incluye la dimensión económico-social (Aguilar y Olvera, 1991).

Es cierto que existen fuertes condiciones, propias de cada ciudad. Para reforzar sus ligas regionales, la Ciudad de México deberá atravesar montañas al oeste y sur, mientras que el Sena, principal obstáculo de París, sirvió también como vía para el comercio y el transporte de personas. Sin la cobertura política brindada a los agentes responsables de la urbanización ilegal y su impunidad para ocupar áreas agrícolas, boscosas y de recarga, tal vez la ciudad no tendría la extensión actual (Legorreta et al., 1991), y el ordenamiento de la periferia mediante nuevas ciudades apenas se intentó con alcances muy limitados en Cuautitlán Izcalli, durante la década de los 70's. La política de nuevas ciudades puede ser la razón por la cual no existe un equivalente francés de nuestra corona regional, o mejor dicho, está situado fuera de la Cuenca.

Sin una política regional de ciudades similar a la francesa, la población de nuestra corona regional se mantendrá durante los próximos 20 años, y puede incluso aumentar: de acuerdo con el escenario optimista (el cual supone que disminuya progresivamente la atracción y se canalice hacia otros polos de desarrollo) alcanzará 20 millones de habitantes en el año 2000 y 26.8 en el 2020 (26% del total nacional). Pero de acuerdo con el escenario pesimista, por desgracia el más probable, la población en el 2020 será de 35.8 millones de habitantes –31% del país (Porrás, 1997).

Visto así, la corona regional no es una propuesta de organización regional, sino la forma deliberada que asume actualmente la desconcentración. La propuesta consistiría en alojar a la nueva población fuera del Valle. Los 60 Km. de distancia entre México y Toluca encuadran en el rango empírico observado en los procesos de suburbanización deslocalizada y también son coherentes con el crecimiento demográfico en las metrópolis vecinas, mientras disminuye en el Valle de México, aunque lo hagan a velocidades distintas, pues Cuernavaca y Puebla-Tlaxcala crecieron más que Toluca y Pachuca (Ibid.).

El crecimiento diferencial de población es coherente con la recomposición económica en la región, también más clara en los 80's, cuando la economía del Distrito Federal se orientó hacia los servicios y transfirió parte de su industria a los municipios del Valle, mientras Toluca especializa también su economía en industrias y servicios.

Por su parte, la economía de Hidalgo se basa en la industria automotriz de Ciudad Sahagún, en los minerales metálicos y el petróleo de Tula, en los textiles y en el comercio. El conglomerado Puebla-Tlaxcala parece incrementar su integración con base en la industria automotriz, Puebla además con producción importante en química, textiles y alimentos y tabaco, mientras que Tlaxcala se diversifica hacia los hilados y tejidos, carnes y lácteos y otras

manufacturas, así como en los servicios. Por su parte, Morelos se concentra en las ramas industriales químicas y automotriz, y dentro de los servicios figura un predominio en esparcimiento y cultura (Graizbord, 1995).

Además de la disminución previsible de las migraciones hacia la región, el rumbo que siga el despoblamiento que afectó a las áreas centrales del Distrito Federal durante los años 80's jugará un papel clave en su futura reestructuración socio-espacial. Es probable que ambos –despoblamiento y migración relativa- converjan, pues en el primero, la mayor parte de la población desplazada no sale de la región sino que ocupa las distintas periferias dentro del Valle de México o en las ciudades de la corona, mientras que el remanente migratorio que se capta en ella, todavía se dirige a las ciudades capitales.

El despoblamiento del Centro Histórico, que se explica por una combinación de cambios de uso de suelo por la terciarización, el efecto de los sismos de 1985 y la crisis económica de los 80's, encontró un apoyo inesperado en la construcción del Metro y de los ejes viales, en la medida que éstos formaron un espacio central de alta eficiencia, bien comunicado y revalorizado. Las condiciones económicas generales pueden cambiar, pero la capacidad funcional del centro de la ciudad permanece, de manera que la magnitud futura del despoblamiento es todavía una incógnita.

Los últimos gobiernos que van de 1997 al 2006, han buscado repoblar el Centro Histórico remodelándolo y creando corredores como el de Reforma, con la intención de convertirlo en el centro del turismo nacional y de negocios empresariales y financieros.

De acuerdo con estimaciones, casi un millón de habitantes se ha desplazado desde el Distrito Federal entre 1970 y 1990, de los cuales la mayor parte ha ido a habitar la periferia (Delgado, 1991:94). Por su parte, aunque este fenómeno también se ha presentado en el corazón de París, su despoblamiento no ha sido tan importante como en México, gracias a su alta densidad y a la creación de un millón de empleos terciarios formales en el centro, de un total de 5.5 en la aglomeración (Focas y Navarre, 1992:50). Al respecto, se ha dicho que la ciudad se despliega sobre un entorno cada vez más dilatado. A continuación se analiza de cerca esa corona regional.

La conformación de la corona regional de la Ciudad de México es, quizá, una de las más conspicuas de las formas de estructuración territorial que está adoptando en su ámbito regional inmediato. Para detectarla, es necesario adoptar un enfoque metodológico que conjugue al mismo tiempo la dimensión regional y la metropolitana, en principio, como la prolongación simple de la estructura interior de la ciudad.

Por lo general, el desdoblamiento de una metrópoli sobre su periferia regional cercana le aporta una nueva funcionalidad, pues le permite superar la saturación y congestión de sus áreas centrales. En nuestro caso, a la luz de estimaciones recientes, las primeras conclusiones apuntan más hacia una fuerte inercia del modelo anterior que lastra las tensiones de descentralización, cuando se trata del nivel regional, y obstaculiza los intentos de reordenación metropolitana, antes que vislumbrar algún indicio de reversión del modelo.



A pesar del riesgo de incurrir en el manejo espacialista de los procesos económicos y culturales y atribuir al ordenamiento espacial la capacidad de difundir los beneficios económicos en el conjunto social, es necesario no perder de vista los efectos espaciales de algunos de los procesos más dinámicos, por las secuelas que dejan por un largo tiempo en el territorio que las alberga, particularmente intensas en el caso de la infraestructura del transporte.

En la transición de la tercera a la cuarta etapa, dentro del modelo de Friedmann, se puede suponer que el modelo industrial tradicional da paso a nuevas formas industriales dispersas y fragmentadas. En el nuevo estadio, las tecnologías en transportes, informática y comunicaciones juegan un papel central por su interacción con el sistema de actividades cotidianas, con grupos sociales específicos, con los distintos ámbitos especializados del medio urbano y, en general, con el conjunto de la región metropolitana. Esto lleva a las nuevas tecnologías a constituirse en un verdadero medio técnico-científico informacional, que aparece así como la respuesta geográfica al proceso de globalización (Santos, 1994).

Este proceso puede ser aludido como el paso de un urbanismo industrial a un urbanismo de la terciarización. Así como es posible asociar ciertos proyectos urbanos a la tercera fase de Friedmann (conurbaciones, terciarización central, grandes equipamientos públicos y privados, construcción de un anillo periférico), las obras que caracterizan a la cuarta etapa están constituidas por grandes redes de infraestructura, entre las que destacan los transportes, el abastecimiento de agua y energía y el desalojo de aguas residuales (Dupuy, 1991). Debido a la forma de red de esas infraestructuras, el esquema territorial característico de la cuarta fase es el de corredor, a diferencia del sistema típico del urbanismo industrial.

Dentro de un contexto de globalización, en donde el intercambio de bienes y servicios entre grandes bloques regionales es una de sus características principales, la formación de corredores transregionales y en especial de grandes corredores transnacionales, se pueden convertir en las áreas más dinámicas de un territorio determinado (Claval, 1993 y Hiernaux, 1995).

Como se mencionó anteriormente, un proceso similar se ha venido repitiendo en el caso de México, no sólo durante la última fase de reestructuración económica mundial, sino también en otras épocas y bajo distintos modelos económicos, todos ellos influenciados por factores externos que han privilegiado los grandes ejes troncales hacia Estados Unidos, que permanecen sin cambios durante un largo tiempo y que, a su vez, refuerzan el esquema radial con centro en la Ciudad de México (Chías, 1995).

El hecho de que la Ciudad de México articule a esos dos corredores parece ampliar su centralidad tradicional, en primer lugar hacia la corona regional y, en segundo, hacia las regiones vecinas, debido a la polarización de la primera ciudad, la ausencia o debilidad de un sistema de ciudades medias y la desarticulación funcional entre la región central y las regiones periféricas. En efecto, aunque se ha constatado que los procesos de contraurbanización y desconcentración se caracterizan en una fase inicial por concentrarse en unos cuantos lugares, particularmente en las capitales regionales, las inconsistencias mostradas por las sucesivas políticas de desconcentración

instrumentadas en nuestro país desde 1978 hacen dudar de su efectividad más allá del discurso (Aguilar y Graizbord, 1992).

Debido a lo reciente del proceso de contraurbanización en México, empieza a generarse un debate acerca de la pertinencia del enfoque megalopolitano para describir esa amplia zona de influencia, más allá del Valle de México pero dentro de la región central. Sin intentar resolver el debate, el concepto de ciudad-región puede servir para describir porciones del territorio relativamente integradas entre sí y con la ciudad central, que se denomina corona regional de la ciudad, aún cuando no alcancen la integración económica –como sucede en las megalópolis de países desarrollados, como París- debido a insuficiencias estructurales y, en particular, de su infraestructura.

En términos geográficos, la corona regional de la ciudad puede ser visualizada como el lugar de enlace entre las trayectorias de largo recorrido y la estructura metropolitana. Abarca una porción significativa de la región centro del país, e incluye un poco más de 200 municipios de los estados vecinos y las 16 delegaciones del Distrito Federal. En 1990 la corona regional tenía una población de cerca de 21 millones de habitantes -24% de la población nacional-, lo que significa una densidad de 813 hab/km cuadrado, la más alta del país después del Distrito federal (Delgado, 1998: 173.). En su interior se han formado a lo largo y como parte sustantiva de la historia de México como nación independiente, cinco zonas metropolitanas y siete núcleos urbanos relativamente aislados; las primeras agrupan a 115 divisiones municipales y delegacionales, mientras que las segundas, a 16 municipios (Idem, 176).

Se pueden distinguir tres niveles de aglomeración de las zonas metropolitanas. A) las más pobladas, México y Puebla; b) con Cuernavaca y Toluca; y c) la de Pachuca. Para tener una referencia de su grado de metropolitanismo, se agruparon, *ex ante*, sus municipios -conurbados o no- en distintos sectores denominados centrales, intermedios o periféricos, en función de su distancia al centro, de su cercanía a los ejes regionales o de la presencia de alguna actividad económica importante.<sup>72</sup>

Los primeros resultados ilustran la complejidad a la que se ha aludido, pues se encontraron en el área formaciones metropolitanas *sui generis*, como son la formación binodal de Cuernavaca-Cuatla, o la más compleja de Puebla, que tiene cuatro nodos regionales dentro de su área de influencia metropolitana: Tlaxcala, Apizaco, Atlixco y San Martín Texmelucan, que seguramente alcanzarán la conurbación física; o la de Toluca, sumamente fragmentada, pero que ejerce una atracción metropolitana sobre sus distintas periferias.<sup>73</sup>

De los núcleos independientes, el de Tula-Tepeji-Jilotepec es el más significativo por su población, superficie y municipios involucrados, pero los núcleos del norte, noreste y sureste, todos dentro del Valle de México, son los que mantienen la mayor relación con la ciudad central. No son los más poblados, ni se han conurbado con la ciudad, pero se consideran como parte de la región metropolitana, al igual que el núcleo triple de Tula, sin que cumplan todavía alguna función megalopolitana (Salgado y Camarena, 1997:51).

---

<sup>72</sup> De acuerdo con los resultados de Salgado y Camarena (1997, 44-48), esa agrupación es coherente con la interacción de sus flujos intraurbanos.

<sup>73</sup> Para Puebla Cfr. Flores (1997) y para el caso de Tlaxcala, Rosales (1997).

Los flujos de carga entre las distintas metrópolis y núcleos independientes siguen un diagrama básicamente radial con centro en la Ciudad de México, que alcanzan porcentajes de entre 8 y 11% del total para cada brazo, mientras que los flujos perimetrales que se verifican entre las zonas metropolitanas vecinas no rebasan, en ningún caso, 1% de los flujos totales. Sin embargo, Salgado y Camarena (1997: 52-55) han estimado que la carretera y libramientos que se construyen en la zona (la más conocida es el Libramiento Norte), con una longitud total de 1,043 Km., aumentarán un 10% la accesibilidad entre los distintos nodos con el predominio, nuevamente, de la Ciudad de México debido a su estratégica posición dentro del área (Delgado, 1998: p. 91). Es probable que el mayor impacto en la región se presente a lo largo del Libramiento Norte, en particular alrededor de Huehuetoca, debido a que Ferrocarriles Nacionales construye ahí una de las obras características de la cuarta fase de Fridmann: una estación de transbordo de carga, que adquiriría el nivel de plataforma multimodal si coincide con otros proyectos.

Por otro lado, se advierte una fuerte discrepancia con otras obras regionales, como son la terminal intermedia del tren eléctrico a Querétaro que se ubica en Tula, y punto terminal también de una de las líneas de los Trenes Radiales. En ninguno de los dos proyectos se ha considerado el efecto que puede tener la coincidencia de sus terminales, lo que puede dar como resultado, por lo menos, un desperdicio de sus respectivas potencialidades.

Estos proyectos fueron suspendidos como ya vimos. Por estos mismos elementos, los gobiernos no tienen una cultura regional y por lo tanto no piensan en hacer gestión gubernamental e interinstitucional para desarrollar planeación de mediano y largo plazos.

Otra inconsistencia grave se presenta alrededor del tren elevado entre Santa Mónica y Bellas Artes, pues si bien se insertaba adecuadamente en el ámbito metropolitano al atender una de las zonas intermedias entre la zona central cubierta por el Metro y la periferia, en la práctica copada por peseras y microbuses, su vinculación con la parte regional no parece haber sido atendida.

El tren elevado se ubica en uno de los sectores con mayores posibilidades de contar con un tren suburbano, de acuerdo con el proyecto de trenes radiales, como el Tren Suburbano de Cuautitlán a Buenavista, propuesto por separado por cada dependencia. De acuerdo con las tendencias regionales, la línea Tula-Tepeji parece ocupar la primera opción para aprovechar la electrificación existente y como es muy probable que la mayor presión urbana se concentre en la zona norte de la aglomeración en el corto plazo, sería lamentable que no se analizara la necesaria complementariedad entre ambas obras. Ello es preocupante, no solo por las elevadas inversiones que requiere su construcción, sino porque de acuerdo con Graizbord, el nodo de Tula es uno de los pocos dentro de la corona regional que puede ser impulsado sin aumentar su dependencia de la Ciudad de México (lo cual no sucede con Huehuetoca, demasiado cerca de la aglomeración), ni tampoco corre el riesgo de impulsar la concentración en las capitales vecinas, ya agobiadas por procesos locales de expansión metropolitana, pues está igualmente lejos tanto de Toluca como de Pachuca (Graizbord, 1991).

El caso del tren elevado y de los trenes suburbanos pone de relieve la importancia de ese punto de encuentro entre la dimensión metropolitana y la

regional. La ocasión que nos brindan los trenes es inmejorable. Ojalá que su potencial no se desperdicie, porque adicionalmente se tiene en los sistemas de abastecimiento desde fuentes lejanas, a uno de los expansores metropolitanos en donde la inercia es más marcada, lo que refuerza la tendencia al crecimiento sobre la corona regional, antes que favorecer su descentralización.

Como se puede observar, no se trata solo de una ciudad dominante y su *hinterland*, sino de una red de ciudades que se interpenetran, como la ciudad-región de Geddes; así, es posible que las ciudades ya dominantes extiendan su poder hasta dimensiones inéditas en la historia urbana, prefiguradas ya en las megalópolis emergentes en el mundo.

Pareciera que el problema se podría resolver con una política de descentralización, sin embargo, a la corona regional de la ciudad formada por cuatro zonas metropolitanas que rodean a la aglomeración del Valle de México, además de un numeroso y poblado grupo de localidades medianas y pequeñas. Sin embargo, en los países en donde se ha instrumentado una política de descentralización, no se ha podido evitar que se circunscriban, en una primera etapa, a unos cuantos lugares, por lo general capitales regionales y a poca distancia de los sitios tradicionales de concentración (Aguilar y Graizbord, 1992).

Aquí debemos tomar en consideración las estimaciones ya señaladas anteriormente, en donde la población en la corona regional pasará de 23.7 millones de habitantes en 1995 a cerca de 34 millones en el año 2020, lo que significa una demanda potencial, por ejemplo, de agua de 126 m cúbicos/segundo en la región, el doble del consumo actual, incluso sin resolver los déficit que ya afectan a vastos sectores sociales.<sup>74</sup>

Esta perspectiva solo podrá ser enfrentada con la explotación de todas las reservas identificadas. En términos del patrón de ordenamiento territorial, la idea de utilizar los recursos hídricos regionales para el sistema urbano en su conjunto y no sólo para la Ciudad de México, podría apoyarse en los efectos descentralizadores de ciertas innovaciones tecnológicas del transporte, como los Trenes Radiales.

Volviendo a la comparación Ciudad de México-París, una idea del peso de la inercia o de la continuidad en la concentración ampliada al comparar las regiones centrales mexicana y francesa, recursos que inicialmente fue concebido para ponderar el señalamiento de la concentración mexicana como un exceso, teniendo en cuenta una ciudad desarrollada igualmente concentrada. Pero como resulta muy frecuente, al realizar la comparación se obtuvieron resultados inesperados, ya que existen otros elementos comunes en los escenarios regionales previstos para afrontar la concentración: su mejor alternativa se sitúa fuera de ambas cuencas, las dos presentan una tendencia a la inercia, y ante el interés de las grandes corporaciones por los principales ejes transnacionales, la descentralización económica sin un correlato político, tiene su principal obstáculo en el insuficiente desarrollo de los gobiernos locales.

---

<sup>74</sup> Confrontar PIM, 1996 para la estimación de población. El escenario programático es el más bajo, por lo que la demanda puede ser mayor. La alternativa propuesta en el estudio es captar unos tres millones de habitantes en las ciudades de la corona regional, que de otra forma se ubicarán dentro del Valle.

La técnica de la planeación prospectiva ha sido utilizada para incorporar el principio de incertidumbre en la predicción del futuro, ante la insuficiencia de las técnicas estadísticas para desarrollar variables de tipo social, inmensurables e impredecibles. Los escenarios que se construyen en la planeación prospectiva se hacen imaginando futuros probables, de acuerdo con un conjunto de condiciones y supuestos que, se espera, se desenvuelvan en forma plausible y coherente dentro de una determinada secuencia que bien puede ser no lineal, aunque dentro de una lógica espacio-temporal. Pueden ser de dos tipos, los exploratorios, a partir de las tendencias actuales, y los anticipatorios, en los que se imagina el futuro deseado y se deducen las condiciones necesarias para lograrlo ((Julien, et al., 1975).

Para el caso de París, parecía que una alternativa realista a su crecimiento extensivo no podía limitarse al área metropolitana (como se intentó en nuestro caso a lo largo de los años ochenta), sino que debía ser replanteada a escala de la cuenca parisina. Con base en un escenario anticipatorio, a principios de los 60's se adoptaron las directrices básicas: orientar hacia los valles contiguos dentro de la cuenca las actividades que de otra manera se habrían implantado en París o en su proximidad, y reforzar las ciudades cercanas de más de 100 mil habitantes a fin de que se convirtieran en metrópolis (DATAR, 1992:99).

En México, el enfoque regional para enfrentar la concentración del Valle de México aún no es asumido por las autoridades en los estados vecinos al Distrito Federal, mientras que en el medio académico apenas empieza a ser debatido. El único antecedente conocido es el que realizó la Comisión de Conurbación del Centro del País a fines de los 70's, además de varios proyectos sectoriales que tienen una dimensión regional, como el abastecimiento de agua a la ciudad desde la cuenca del Cutzamala, los trenes radiales y la descentralización del aeropuerto mediante un sistema regional aeroportuario, el cual a finales del año 2001 se definió porque fuera en Texcoco donde se construyera, con resultados poco satisfactorios porque como ya se comentó anteriormente, el proyecto no se desarrolló por falta de una aplicación plural del proyecto, en donde no se tomara en cuenta a varios sectores sociales como los campesinos y algunos gobiernos que debieron de participar desde un enfoque regional.

Existe en el papel la intencionalidad de trabajar de manera coordinada en términos regionales, como el Programa de Desarrollo Urbano aprobado en el Distrito Federal, el cual retoma la opción regional para la aglomeración del Valle de México, elaborada por el Programa de Investigación Metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la cual se basa en la descentralización hacia las zonas metropolitanas vecinas enlazadas por Trenes Radiales o algún otro que sea similar (PIM, 1996: 3:22).

En París la plausibilidad de un escenario exploratorio, en donde la atracción del centro produce un efecto de depresión sobre la periferia (hoyo negro en el original), se apoya en la inercia de las políticas anteriores, lo que Richardson llama "la política de no hacer nada", dejando el ajuste entre los centros más dinámicos y sus territorios regionales y nacionales a la capacidad de los agentes económicos (Delgado, 1998: pag. 113). Es revelador que la Ciudad de México sea mencionada por los franceses como el ejemplo de una evolución pesimista (DATAR, 1992: 50).

El ensayo exploratorio o tendencial sirve para presentar al intermedio como el mejor (entre el tendencial y el pesimista), lo cual es de sentido común. En este caso, se reconoce la necesidad de un control sobre la metrópoli centralizada dentro de una red regional de metrópolis alternativas con otros polos urbanos (de equilibrio según la terminología de la planificación practicada en los años 60's), que en el caso de París están fuera de la cuenca y que en el nuestro, sólo Querétaro puede jugar ese papel (Delgado, 1998 pag. 114).

A pesar de la insuficiencia de la planeación indicativa (planeación vertical), no hay ninguna duda que las directivas territoriales francesas eran correctas pero prematuras: hacía falta un empuje económico, como el que impulsa la actual mundialización, y desarrollar nuevas tecnologías de transporte, como el TGV, para construir los lazos transregionales que aquella requiere. Se puede decir que sin la estrategia basada en las nuevas ciudades en la proximidad de la ciudad central, y sin el enfoque regional a la escala de la cuenca, la concentración parisina sería hoy aún más alta, como la de México.

Finalmente, es interesante constatar que el nuevo escenario anticipatorio francés, el cual finca sus expectativas en la formación de una red regional metropolitana, al mismo tiempo que expresa una estructura más equilibrada, en términos de planificación representa la opción que las grandes empresas transnacionales están impulsando (Ídem, 116).

Un esquema menos centralizado supone el reemplazo de la organización espacial centrada en París (que conserva los servicios principales) por un tejido regional formado por una decena de áreas metropolitanas fuera de su cuenca, estructuradas sobre enlaces internacionales que remodelan la antigua traza radial. A diferencia del esquema de planeación ensayado durante los 70's, en lugar de "metrópolis de equilibrio" de uno o más centros, lo que disminuye la posibilidad de reproducir nuevas concentraciones.

Al contrario de los escenarios anteriores, el tejido regional-metropolitano constituye una nueva organización del territorio. Pero el documento oficial es explícito: la viabilidad de esta opción se apoya en el poder de "...grandes sociedades internacionales habituadas al modo de vida de vastas áreas metropolitanas multipolares..." (DATAR, 1992:60). Es decir, que se requiere algo más que un plan de ordenación territorial, que no es otra cosa que el dibujo de lo que sucede en el plano real de la sociedad. Un proyecto así sólo tiene sentido como parte de un proyecto de país, en el que participen no solo las empresas involucradas en la construcción de esas grandes infraestructuras sino, fundamentalmente, los productores locales y los pobladores de la región, de tal manera que el plan refleje también sus intereses. Es importante señalar que los cambios regionales no deben hacerse al margen de los cambios metropolitanos.

La experiencia norteamericana en cuanto al crecimiento urbano de Nueva York presenta otros elementos interesantes, fuera de la planeación indicativa. Los neoyorquinos ya van en su Tercer Plan Regional, recientemente aprobado, que es la continuación de una tradición de 75 años de planificación metropolitana desarrollada por la Regional Plan Association (RPA o Asociación del Plan Regional) para la región metropolitana tri-estatal de Nueva York, la mayor región urbana de Norteamérica. RPA es una asociación no gubernamental, constituida por representantes del mundo de los negocios, la sociedad y las

comunidades. El mapa presenta las redes principales de transporte ferroviario que existe y que muestra su efectividad:



Fuente: Garza Gustavo, op cit. 705.

El Primer y Segundo Plan (en 1929 y 1968 respectivamente) de la RPA trazaron las infraestructuras básicas de transporte y medio ambiente, y condujeron a la creación de las autoridades regionales. El objetivo del Tercer Plan es establecer las medidas necesarias para mantener la calidad de vida y los sistemas ambientales, y promover una mayor integración social y competitividad económica en las primeras décadas del siglo XXI. Algunos proyectos piloto y de defensa del medio ambiente que formaban parte del plan ya han conseguido mejorar el medio ambiente, el diseño urbano y las posibilidades económicas de millones de residentes en la región. El proceso de desarrollo del plan y la estrategia de su ejecución suponen la colaboración a todos los niveles entre cientos de grupos cívicos del “tercer sector” de toda la región. Este singular proceso de colaboración podría convertirse en un modelo para áreas metropolitanas en todo el mundo.

A diferencia de Nueva York, París presenta una planeación indicativa, vertical e impuesta, es decir un federalismo centralizado con excelentes resultados como ya pudimos constatar, sin embargo, un ejemplo distinto pero que también presenta resultados interesantes es la planeación democrática y plural que presenta Nueva York, además de que el federalismo que presenta es descentralizado, en donde la participación de los sectores políticos, económicos y sociales está latente.

El “Tercer Plan Regional de Nueva York, una región en peligro”, de la RPA se publicó en febrero de 1996. Este Plan, el proceso de seis años hasta su

terminación, la organización que supervisó su desarrollo y la estrategia seguida en su realización con relación al “tercer sector” son un ejemplo singular y muy importante para la definición de políticas económicas, sociales, ambientales, de uso del suelo e inversión pública, en las grandes regiones metropolitanas del mundo. La idea de esta iniciativa de planificación organizada por una ONG tiene cada vez más sentido en la mayoría de estas regiones que han crecido más allá de sus inflexibles fronteras políticas. Por último, ya ha proporcionado beneficios reales a millones de habitantes de la región triestatal de Nueva York.

La RPA es una organización independiente y sin ánimo de lucro, formada por personas relevantes del mundo de los negocios, dirigentes cívicos y comunitarios. Se fundó en 1929 para promover la realización del Plan Regional de Nueva York y su Entorno, terminado ese mismo año por el grupo que fue su predecesor. La idea fundamental en la que se basó la RPA era que un grupo cívico independiente podía construir una imagen del futuro de la región y abogar efectivamente por su realización, junto con la administración y la industria. En los años 20's esta idea era revolucionaria, pero a finales de este siglo, cuando la colaboración público-privada y el liderazgo del tercer sector son conceptos ampliamente reconocidos, aunque no muy practicados, se ha vuelto cada vez más importante.

La Ciudad de México en este sentido se encuentra en condiciones de practicar una planeación regional de estas características, porque como señalamos anteriormente, la administración pública que se está desarrollando actualmente tiene que ver con un proceso democrático, en donde la participación de los diversos sectores de la sociedad resulta cada vez más importante para la toma de decisiones gubernamentales, además de que el espacio de lo público se diversifica cada vez más y los gobiernos tienen que dejar espacio para que la sociedad lo ocupe y resuelva su futuro, en un contexto de realización conjunta entre la administración pública y la industria, con colaboración público-privada y el liderazgo del tercer sector (ONG's).

A pesar de que las condiciones están dadas, aún falta mucho por avanzar al respecto. Necesitamos explorar el camino y la estrategia seguida en su realización con relación al tercer sector como un ejemplo singular y muy importante para la definición de políticas económicas, sociales, ambientales, de uso del suelo e inversión pública, en las grandes regiones metropolitanas de la Ciudad de México e inclusive del mundo.

Aunque a pesar de que nosotros apenas comenzamos, veamos como iniciaron sus planes los neoyorquinos en los años 20's:

El Primer Plan de la RPA trazó los sistemas básicos de transporte, administración, áreas de protección ambiental y diseño urbano que han dado forma a esta región durante casi tres cuartos de siglo, y permitió que la región triestatal de Nueva York se convirtiera en un centro mundial del comercio, las comunicaciones, las artes y la administración. Éste fue el primer Plan General Metropolitano en el mundo, y se convirtió en el prototipo para planes parecidos en todo el mundo.

El Segundo Plan Regional de la RPA, terminado en 1968, promovió nuevas estrategias para controlar la expansión suburbana, reconstruir las ciudades, modernizar las comunicaciones y proteger los sistemas ambientales.



Los dos planes tuvieron un efecto positivo y duradero, no sólo en las vidas de los 20 millones de residentes en la región triestatal, sino también en las vidas de los millones de habitantes de otras regiones metropolitanas que han imitado las directrices desarrolladas por primera vez en los planes de la RPA. Éstas incluyen estrategias para dirigir y construir sistemas regionales de carreteras y ferrocarriles, establecer sistemas de espacios y paisajes protegidos y promover conceptos de diseño urbano, que han influido los modelos de crecimiento metropolitano en Norteamérica y otras áreas.

El crecimiento y desarrollo que se ha dado en las tres entidades norteamericanas, ha servido de prototipo para otras ciudades y generar una cultura de prestación de servicios públicos de manera regionalizada. En la Ciudad de México debemos iniciar con la organización y planteamientos del tercer sector, a fin de que los gobiernos estatales, municipales y federal apoyen y coordinen la planeación prospectiva adecuada y necesaria para las distintas regiones del país.

El sistema de puentes, túneles, autopistas y vías-parque del Primer Plan estableció un modelo para planes similares en otras regiones de los Estados Unidos. El sistema de parques y reservas naturales propuesto en el Primer Plan y ampliado en el Segundo, definió un conjunto de medio millón de hectáreas de espacios libres permanentemente protegidos y accesibles, e inspiró el desarrollo de sistemas parecidos en otras áreas metropolitanas. Estas iniciativas respecto al transporte y al medio ambiente influyeron en la legislación y los programas de inversiones estadounidenses que han dado forma a los paisajes metropolitanos de todo el país, y que recientemente se han adaptado a otros países.

El concepto de “unidad vecinal” del Primer Plan y sus estándares definen aún hoy, el pensamiento del “Nuevo Urbanismo” acerca de la planificación urbana en todo el mundo. También las advertencias del Segundo Plan en contra de la expansión suburbana, fueron las primeras denuncias del gasto de energía y espacio que supone el modelo de crecimiento descentralizado, al que ahora se enfrentan la mayoría de las regiones metropolitanas, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, y que amenaza el medio ambiente, las ciudades y a la población a nivel regional y mundial.

Para continuar esta tradición de innovación, el Tercer Plan también abre nuevos caminos. En primer lugar, es un Plan General, de gran escala (regional), terminado en una época en la que la planificación de pequeña escala, minuciosamente definida y localista se ha convertido en la norma. El Plan considera la región metropolitana como la unidad fundamental en la economía global, y la unidad que define el sistema económico, la equidad social y el entorno (las 3 E) en los que se desarrolla la vida de todos los residentes metropolitanos.

El plan norteamericano presenta más elementos de participación social, en donde el desarrollo de las regiones se busca bajo una serie de premisas que la convierten en un proceso democrático y que resulta necesario resaltarlos para el caso mexicano, como son: sistema económico, con equidad social y entorno con calidad de vida para la sociedad que compone la región.

El Plan, además, establece las conexiones inseparables entre las 3 E y la necesidad de integrar las estrategias públicas y privadas para promover cambios positivos en las tres áreas.

En segundo lugar, el Plan se proyectó y se está llevando a cabo mediante una singular colaboración entre grupos con distintos intereses sociales, ambientales y económicos: el sector cívico de la región. En este sentido, el Plan de la RPA ya ha demostrado el potencial del tercer sector a la hora de tomar la iniciativa en temas económicos, sociales y ambientales de importancia; cuestión que se plantea en todas las ciudades del mundo.

El Plan se propone recuperar la competitividad de la región en la economía mundial, mejorando su calidad de vida mediante la realización de estrategias que relacionan las 3 E. Algunas de éstas ya han beneficiado en gran medida a millones de habitantes de la región metropolitana triestatal:

- En Long Island, Nueva York, en 1993, la RPA ayudó a reunir una coalición de más de 25 grupos con intereses ambientales, sociales y económicos, para la protección por ley de las 50,000 hectáreas de Central Pine Barrens, la reserva de agua de Long Island y un espacio natural único que alberga a decenas de especies protegidas o en extinción. La RPA colaboró entonces en la definición del plan de gestión permanente para esta importante área de recursos, que garantiza el abastecimiento permanente de agua a los tres millones de habitantes de Long Island.
- En 1994, la RPA convocó una coalición cívica por la protección de un bosque, el Sterling Forest, un espacio natural de 8,000 hectáreas junto a la cabecera de la cuenca fluvial de Nueva Jersey, en el que estaba proyectada una gran área comercial. Los esfuerzos de la RPA ya han generado la creación de comisiones en los estados de Nueva York y Nueva Jersey (además de otra dependiente del Congreso de los Estados Unidos) que se encargarán de la protección permanente de esta zona y del abastecimiento de agua a los más de dos millones de residentes de Nueva Jersey. Estas acciones servirán también para proteger la vía-corredor de los Montes Apalaches y los espacios públicos contiguos, que dan servicio a millones de residentes en la metrópoli.
- Desde 1991, la RPA ha participado en una coalición cívica que ha abogado, con éxito, por la reconstrucción del Riverside South (orilla sur del río) la mayor área para urbanizar de Manhattan, después de décadas de contenciosos y retrasos. El proyecto dotará a la zona de 12 hectáreas de zonas verdes en el nuevo frente del río, de cientos de viviendas asequibles de nueva construcción y comunicará los barrios del West Side con el río Hudson. Unos dos millones de habitantes de Manhattan, y millones de personas de la región, se beneficiarán directa o indirectamente de este proyecto.
- La RPA inventarió, transfirió y anuló suelo industrial en Union County, Nueva Jersey, y ayudó a promover la reforma de la Ley estatal de recuperación de terrenos contaminados. Un proyecto de demostración, financiado por la RPA, fue la transformación de un antiguo vertedero de 100 hectáreas en una importante zona comercial con un proyecto de recuperación de los humedales. La eficacia de este modelo de coalición cívica se muestra actualmente en distintas áreas y en relación con

distintos temas. La RPA espera formar coaliciones cívicas similares para promover las ordenanzas, programas e inversiones necesarias para llevar a cabo otras recomendaciones del Tercer Plan.

Las recomendaciones clave del Plan están organizadas según cinco “campañas de acción” (praderas, centros, movilidad, mano de obra y administración) que centrarán el trabajo de las nuevas coaliciones cívicas. Algunas de estas iniciativas podrían ser ejemplo para proyectos similares en otras áreas metropolitanas.

Este ejemplo que hemos venido señalando es otra de las posibilidades que se pueden usar como alternativas para plantear la corona regional de la Ciudad de México, considerando tanto las estrategias de París como de Nueva York. No se trata de copiarlas, sino de tomar aquellos elementos que de acuerdo a la circunstancia histórica en que nos encontramos, resulten más adecuados para esta investigación. En el siguiente capítulo se retomarán estos elementos para ofrecer una propuesta idónea para la Ciudad de México, como producto de lo vertido durante lo que va de este apartado y los tres primeros capítulos.

Sin embargo, considero que es interesante comentar algunos otros elementos que se han manejado en el desarrollo del proyecto neoyorquino, a través de su Asociación del Plan Regional.

Entre algunas de las campañas que se continúan trabajando y que ya operan mediante un esquema de regionalidad, con la intervención de los ciudadanos participando en asuntos públicos, se encuentran:

- El Plan de las praderas que creará una red de 11 amplios parques naturales, que protegerán de forma permanente el sistema de espacios verdes de la región, las cuencas hidrográficas, el hábitat silvestre, los bosques, granjas y estuarios. Cada uno de ellos será gestionado por un organismo regional, de iniciativa local. Dos de los once (los pinares de Long Island y de Nueva Jersey), ya están protegidos; un tercero, las cuencas fluviales al norte de la ciudad de Nueva York, que dan servicio a ocho millones de habitantes, han sido objeto recientemente de un acuerdo. Estas reservas servirán también de límite permanente al crecimiento urbano de la región, para evitar una mayor expansión suburbana. Un sistema paralelo de vías verdes y bosques urbanos conectará los centros urbanos a las reservas.

En materia de centros urbanos, el objetivo de la Campaña de Centros es atraer hacia Manhattan y otros 11 centros urbanos a la mitad de los 2 millones de puestos de trabajo previstos en la región para el año 2020.

- La campaña también promueve la creación de organizaciones de base comunitaria (OBC) en cada distrito, y propone medidas para financiarlas y ponerlas en contacto con las oficinas de empleo regionales.
- La campaña también apoya el desarrollo de centros urbanos de paso, pensados para los peatones, en conexión con el sistema de trenes de cercanías.
- Por último, la campaña propone la transformación del sistema de trenes de cercanías mediante la integración de parte de las siete líneas existentes en un nuevo Sistema Regional Express (Rx) que conecte

todos los principales centros de trabajo y residenciales. Se puede conseguir un gran aumento de la capacidad y una reducción del tiempo de los viajes pendulares, así como de los atascos; con la conexión de las líneas existentes a intercambiadores de transporte nuevos y revitalizados, aumentando la extensión de la red existente (3,000 Km.) sólo en un 2%, mejorando enormemente el acceso a los centros urbanos del sistema Rx.

Se han establecido medidas complementarias para poner peaje en las autopistas y mejorar el transporte de mercancías.

- En cuanto a la mano de obra, se prevé la reforma de la financiación educativa, una mayor relación entre la escuela y el trabajo, y la creación de un sistema de formación continua para proporcionar a los vecinos (especialmente a los inmigrantes y a los grupos minoritarios en la ciudad) la preparación necesaria para poder trabajar en la industria basada en la tecnología y las comunicaciones, en pleno período de expansión.
- En cuanto a la administración, el plan propone la reforma del sistema fiscal, para que proporcione derechos de usuario por participaciones importantes en las inversiones de capital necesarias para llevarlo a cabo, las cuales están estimadas en 75.000 millones de dólares, más una cantidad similar de nuevas inversiones en educación y mano de obra. La campaña de la administración apoya también la reestructuración de los cargos públicos, y estrategias para la cooperación entre estados y comunidades para mejorar la distribución de los servicios y reducir la competitividad entre regiones. El plan fomenta con decisión las iniciativas locales y regionales que den respuesta a las necesidades de la región.
- Para promover modelos sostenibles de crecimiento, se ha establecido un sistema de “informes verdes”, un programa regional de inversiones, así como otras inversiones en “infraestructuras inteligentes” que sustituyan a los tratamientos de final de tubería por planes fundamentados en el ecosistema, reformas en la normativa y en la regulación de los usos del suelo; además de otras acciones de acuerdo con las propuestas clave de la Agenda 21.

A manera de síntesis en cuanto a la relación de los crecimientos y desarrollos planteados en París y Nueva York, podemos decir que la centralización de los proyectos hechos en Francia les han dado la posibilidad de planear constantemente durante más de 100 años su *bassin*, en tanto que La Asociación del Plan General (RPA), desarrollado en la región de Nueva York, ha demostrado durante 75 años los beneficios de un plan metropolitano a gran escala patrocinado por un grupo cívico independiente. Estos modelos pueden proporcionar una guía para otras regiones urbanas de rápido crecimiento como el caso de la Ciudad de México.

La capacidad de sostener los planes es lo que ha dado como resultado que éstos tengan beneficios para las comunidades que ahí habitan, siendo importante destacar las cinco campañas de la RPA que han trazado estrategias

detalladas para llevar a cabo el plan, los principios básicos y las recomendaciones en cuanto a inversiones, para un período de varios años.

Estos esfuerzos continuarán construyendo la historia de la Asociación para el Plan Regional RPA, por sus siglas en inglés, 75 años de formación popular y defensa del planeamiento. También reforzarán el apoyo por parte de personalidades relevantes en los negocios, las comunidades y los grupos cívicos, y el reconocimiento que los proyectos piloto ya han recibido (según se ha descrito más arriba). Además, ya se han organizado coaliciones entre miembros del “tercer sector” y de grupos cívicos, para colaborar en aspectos clave.

Ya se han iniciado las reformas de las actuales instituciones administrativas, con coaliciones cívicas (convocadas por la RPA o con participación de la RPA) que proporcionan asistencia técnica, defensa y apoyo público para estas iniciativas. La primera de estas reformas afecta a los sistemas de gestión del crecimiento urbano de los tres estados de la región: Nueva Jersey ya ha adoptado la legislación necesaria para poner en práctica la reforma; en Connecticut, la tarea de la RPA es promover la legislación; y en Nueva York se ha convocado una coalición para tratar este tema.

También se ha iniciado la reestructuración de la Autoridad del Puerto de Nueva York y Nueva Jersey y de su programa de inversiones. Por último, el plan de gestión para la creación de una nueva autoridad regional, y la Comisión de las Praderas de Hackensack (*Hackensack Meadowlands Commission*) son temas de intensas negociaciones entre una coalición cívica y funcionarios estatales y federales.

Esta capacidad de fortalecimiento de los condados, en el caso de Norteamérica, ha sido la clave para que la administración pública regional mejore, fundamentalmente en la gestión intergubernamental, fortaleciendo con ello la gestión interinstitucional. En el mismo sentido para el caso de París, la clave también ha sido la capacidad de las comunas para asumirse como ciudades y compartir sus relaciones intergubernamentales e interinstitucionales con el centro, a fin de que éste último desarrolle programas que las han fortalecido sustancialmente.

Para el caso de México, la estructura básica de construcción nacional y jurídica como lo es el municipio, no presenta las mismas características de desarrollo que los países analizados, en primer lugar porque su desarrollo histórico no fue natural como el caso parisino y en segundo, por la excesiva centralización y dependencia que presenta con respecto al centro, ya sea entidad o federación, o sea, reúne las dos características que los casos de Nueva York y París han evitado para poder crecer de manera armónica en sus respectivas regiones.

En el caso norteamericano, con el fin de asegurar una base fuerte y continuada para las campañas de acción, la RPA ha reestructurado su junta directiva y los comités asesores estatales en las cinco campañas. Los gobernadores de los tres estados y el alcalde de Nueva York han hecho público su compromiso de apoyar la realización del Plan. Estos compromisos públicos se han incluido en un documental televisivo que se ha emitido por toda la región. Los miembros de la delegación regional en el Congreso también han accedido a organizar una comisión para pedir la necesaria legislación federal.

Como se puede observar, en ambos casos el involucramiento de las estructuras políticas del poder político han resultado claves en la continuación de los planes, ya que se van generando estructuras de poder regional de orden legislativo y ejecutivo que participan de manera activa en la toma de decisiones, así como en todo el proceso de dirección, ejecución, control y evaluación de los programas regionales.

Para asegurar que estos esfuerzos se van a mantener, todas las actividades de defensa, información pública, etc. de la RPA se han organizado alrededor de las campañas de acción. Además se han establecido fundaciones para apoyar estas campañas, con el objetivo de ampliar el apoyo del gobierno y de las fundaciones a estas tareas (ya se ha conseguido que la mitad del presupuesto de 2,5 millones de dólares de la RPA tenga este origen, mientras que la otra mitad proviene de los socios). Cada campaña cuenta con un director con dedicación completa, que se encarga de promover la búsqueda, la defensa y la formación de coaliciones de miembros del “tercer sector” que apoyen la campaña.

La RPA ha iniciado y defendido con éxito:

- La protección permanente de las reservas de agua para 14 millones de habitantes,
- La protección de más de 500.000 hectáreas de espacios libres y zonas naturales,
- La creación de un nuevo modelo de sistema regulador de los usos del suelo a escala regional, controlado localmente, que protege 5.000 hectáreas.
- Inversiones en infraestructuras y medidas públicas para atraer o retener un millón de empleos en los centros urbanos.
- Inversiones de capital y reformas administrativas para la reconstrucción del servicio del Metro suburbano y el tren de cercanías para un total de 5 millones de pasajeros diarios.
- El rescate de una superficie de 40 hectáreas de suelo contaminado, para un proyecto regional de rehabilitación de suelo.

La asociación RPA definió un conjunto integrado de indicadores para valorar los avances en la consecución de los objetivos económicos, sociales y ambientales de la región. Estos son los indicadores:

#### Economía

- Ingresos “per cápita”.
- Número de puestos de trabajo en la región.
- Porcentaje de población activa.
- Salario medio real.
- Aumento del producto regional bruto.

#### Equidad

- Ingresos medios familiares.
- Personas viviendo bajo el límite de pobreza.

#### Entorno-medio ambiente

- Superficie urbanizada y de espacios libres.
- Calidad del aire.
- Cantidad de materiales reciclados en % del total de residuos.
- Residuos sólidos recogidos por habitante.

#### Transporte

- Tiempo de retraso en las autopistas, en túneles y puentes.
- Nivel de confort de los pasajeros.
- Distancia recorrida por pasajero de tránsito, coches.

#### Centros y movilidad

- Porcentaje de población que vive en núcleos compactos.
- Viajes al centro.
- Puestos de trabajo en el interior de la ciudad.
- Delitos graves.

#### Vivienda

- Precio promedio de la vivienda en relación con los ingresos medios.

#### 4.5.- El proyecto desde una perspectiva de gobierno.

Con los elementos ya vertidos, el desarrollo de la corona regional para prestar servicios públicos de manera cada vez más eficaz y eficientemente, en el caso que aquí presentamos del transporte público masivo, requiere de un proyecto incluyente que considere la participación de los diferentes actores políticos, económicos y sociales y que cuente con una estrategia sólida, acompañada de una metodología sustentada en la administración pública, para lograr que esta investigación tenga aportaciones suficientes como para que la calificuemos dentro de un estudio de administración pública aplicada.

Desde el inicio del capítulo uno se habló de una trípode de investigación en donde se señaló la importancia de la administración pública para que se cumpliera un proyecto de estas características; el segundo parámetro lo componían el territorio, la ciudad y el transporte; en tanto que el tercer elemento era específicamente la región.

Esta trípode requiere de un plan general que esté apoyado en dinámicas económicas y sociales que permitan su desarrollo en proyectos que tengan una visión de futuro de la ciudad y su corona regional.

La corona regional entendida como la dimensión regional y metropolitana, en principio como la prolongación simple de la estructura interior de la ciudad. Como lo estamos estudiando, uno de esos elementos de infraestructura es el transporte entendido como uno de los procesos que mejor ilustra esa doble dimensión. (Delgado, J. 2000: 88).

Existen como ya señalamos en el capítulo uno, otras concepciones como el caso de la visión geográfica, en donde la corona regional de la ciudad es

entendida como el lugar de enlace entre las trayectorias de largo recorrido y la estructura metropolitana.

También cuando se habla de la corona regional se tiende a distinguir tres niveles de aglomeraciones de las zonas metropolitanas en distintos sectores denominados centrales, intermedias o periféricas, en función de su distancia al centro, de su cercanía a los ejes regionales o de la presencia de alguna actividad económica importante.<sup>75</sup>

Las concepciones presentadas lejos de ser diferentes son más bien complementarias, y sirven para explicar de manera más explícita el fenómeno, urbano, metropolitano y regional.

Ese desdoblamiento de la Ciudad de México o de cualquier metrópoli en el mundo, sobre su periferia regional cercana le aporta una nueva funcionalidad, pues le permite resolver la saturación y congestión de sus áreas centrales.

Para el caso de la Ciudad de México la conclusión de acuerdo a como hemos venido observando la forma en que ha ido creciendo, muestra una fuerte inercia centralista que pone en peligro la intencionalidad descentralizadora, en donde la autonomía de las entidades y de los municipios queda cuestionado. Pero el problema no es solamente la autonomía, sino que la federación no tiene actualmente la capacidad para dar respuesta a las demandas de cada una de esas localidades.

Lo anterior obstaculiza la reordenación metropolitana, antes que vislumbrar algún indicio de planteamiento regional. Es por ello que al pensar en un plan general que contenga las dinámicas económicas y sociales, entonces debemos pensar en atribuir al reordenamiento espacial la capacidad de difundir los beneficios económicos en el conjunto social, por lo que es necesario no perder de vista los efectos espaciales de algunos de los procesos más dinámicos, por las secuelas que dejan, por largo tiempo, en el territorio que las alberga, particularmente intensas en el caso de la infraestructura del transporte.

Este servicio puede ser un importante detonador para el intercambio de bienes y servicios entre grandes bloques regionales. No hay que olvidar que ésta es una de sus características principales, la formación de corredores transregionales, en especial de grandes corredores transnacionales, convirtiéndose así en una de las áreas más dinámicas del territorio.

La Ciudad de México debe buscar articular a esos dos corredores: regional y transregional, ampliando en primera instancia su centralidad tradicional, generando así la corona regional y, en segundo, reactivando las regiones vecinas debido a la polarización de la primera ciudad, la ausencia o debilidad de un sistema de ciudades medias, y la desarticulación funcional entre la región central y las regiones periféricas.

La corona regional en términos geográficos a partir de este momento y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe ser planteada como el lugar de

---

<sup>75</sup> Además de Javier Delgado, algunos otros autores hablan de corona regional bajo estos tres principales contextos de manejo de corona regional, Garza y Damián (1991), con distintos énfasis se acepta esa formación en Arias (1984), Mercado (1988), Bataillón et al. (1991) Graizbord (1992), Ward (1991), Brambila (1992), Pradilla et al. (1993) y Connelly (1993).



enlace entre las trayectorias de largo recorrido y la estructura metropolitana. Es decir, la Ciudad de México abarca una porción significativa de la región dentro del país, e incluye un poco más de 200 municipios de los estados vecinos y sus 16 delegaciones. En 2000 la corona regional tenía una población de cerca de 22 millones de habitantes, lo que equivale a una población aproximadamente del 24% con respecto a la nacional (Delgado, J. 2000: 90)<sup>76</sup>.

En resumen, se pueden distinguir tres niveles de aglomeraciones de las zonas metropolitanas: a) con las más pobladas, México y Puebla; b) con Cuernavaca y Toluca; y c) la de Pachuca. Así se muestra la corona regional de acuerdo a como se ha venido desarrollando de manera no planeada la corona regional, creciendo de manera natural, si lo pensamos de manera poblacional, pero con poca responsabilidad por parte de los tres niveles de gobierno. En cambio, si lo pensamos en términos de planeación prospectiva y de RIG's, se puede concluir que no se ha sabido manejar adecuadamente la gestión intergubernamental y la gestión interinstitucional, dos planos que se desprenden a partir del análisis prospectivo y de la posibilidad de aplicar adecuadamente los modelos de relaciones intergubernamentales.

El plan general ya cuenta con el diagnóstico que se ha desarrollado en el segundo y tercer capítulo. La planeación en México, se concluyó anteriormente, se ha dado de manera centralizada y sexenalmente. Ahora la prospección tiene que ver con una visión nueva de ciudad central y de corona regional, en donde la complejidad presenta en el área formaciones metropolitanas *sui generis*, como son la formación binodal de Cuernavaca-Cuautla, o la más compleja de Puebla, que tienen cuatro nodos regionales dentro de su área de influencia metropolitana: Tlaxcala, Atlixco, Apizaco y San Martín Texmelucan, que seguramente alcanzarán la conurbación física; o la de Toluca, sumamente fragmentada, pero que ejerce una atracción metropolitana sobre sus distintas periferias. (Delgado, Javier, 2000: 92).

También habría que hacer mención de los núcleos independientes: el de Tula-Tepeji-Jilotepec es el más significativo por su población, superficie y municipios involucrados, pero los núcleos del norte, noroeste y sureste, todos dentro del Valle de México, son los que mantienen la mayor relación con la ciudad central. No son los más poblados, ni se han conurbado con la ciudad, pero se consideran como parte de la región metropolitana, al igual que el núcleo triple de Tula, sin que cumplan todavía alguna función megalopolitana (Salgado y Camarena, 1997: 37-55).

Nos queda claro hoy, a partir de lo que hemos venido señalando, el papel regulador e impulsor de la administración pública en la definición y puesta en marcha de los grandes proyectos, con la importancia del partenariado por parte de los actores privados para su ejecución y gestión.

Esta es la reivindicación de la administración pública. En los años 80's (Dosi, G. 1988:57) se le redujo y se afirmó que la iniciativa privada era la más capacitada para realizar este tipo de proyectos. Hoy nos damos cuenta que no se trata de ver quién tiene esa capacidad: el trabajo democrático (Uvalle, R.

---

<sup>76</sup> Las estimaciones al 2000 son responsabilidad del investigador, a partir de los planteamientos del Dr. Delgado y de las últimas cifras proporcionadas por el INEGI en su censo del 2000.

2003), plural y participativo es la clave para enfocar proyectos de esta magnitud.

Debemos entender que detrás de un gran proyecto como el de la corona regional para prestar un servicio público eficiente de transporte masivo, está explícito o implícito, un plan o esquema global de ciudad. Este plan o esquema puede tener soportes jurídicos diversos, los cuales, como ya afirmamos anteriormente con las RIG's y la gestión intergubernamental, puede salvar ese escollo. Lo que es importante es la formación de consensos sociales, apostar por un desarrollo equilibrado, buscar los consensos políticos del poder económico y político, y considerar a los Poderes de la Unión, en sus respectivos niveles de gobierno.

Por lo anterior es que la prospectiva ha sido uno de los elementos que incluimos en el proyecto, entendiendo por prospección del futuro, para después retomar la riqueza del presente y del pasado. Con esto queremos decir, siguiendo a Miklos, que la prospectiva no busca “adivinar” el futuro sino que pretende construirlo. Lo construye a partir de la realidad, siempre en función de la selección de aquellos futuros posibles y deseables. En el caso de esta investigación y tomando en consideración los avances tecnológicos y comparativos de ciudades parecidas a la de la Ciudad de México, hemos visto la factibilidad de los trenes rápidos para conectar la corona regional.

Debemos pensar que el futuro es un horizonte amplio y abierto en el que estamos cifrando el ideal de nuestra región y cómo la queremos para las personas que la habitarán dentro de veinte, treinta, cuarenta años y más. Es la esperanza, es un ámbito en el que podemos imaginar y crear. Mientras que el pasado pertenece a la memoria, el futuro es el ámbito de la voluntad. En ese sentido la investigación del futuro pretende:

- Definir y analizar alternativas futuras, es decir responder a las preguntas: ¿cómo podría ser?, ¿Cómo deseáramos que fuese? y, en el caso específico de la prospectiva, ¿qué debemos y podemos hacer hoy para lograr el porvenir deseado?.
- Examinar las implicaciones de nuestros planteamientos hipotéticos. Esto es, conocer las posibles repercusiones o impacto, al cambiar o modificar algunos elementos de nuestra vida. Por ejemplo: ¿qué sucederá con la elevación de la esperanza de vida de la población? Se está demandando ya el incremento de los servicios, entre otros, los de seguridad social, del número de casas de asistencia, más acciones encaminadas a la atención de la tercera edad, etc.
- Prepararnos para los cambios manteniendo una actitud abierta. La aceleración de nuestra vida moderna y la rapidez con la que surgen los cambios, han propiciado que nuestros hábitos y valores se vean afectados, en ocasiones sin que nosotros mismos nos diéramos cuenta de ello.
- Brindar información relevante en una perspectiva a largo plazo. Esto nos ayuda a tomar medidas preventivas (Miklos, 2003: 14). Por ejemplo, las posibilidades de paralización del transporte privado en la Ciudad de México para el 2010 son muy altas, por el exceso de vehículos privados y la venta desmedida de transporte privado, que hacen que el desplazamiento en las vías primarias de la ciudad se haga cada vez más

lenta, por lo que es necesario llevar a cabo desde hoy algunas acciones para evitar este grave problema.

Es así que al pensar en los grandes proyectos, se piensa con mucha frecuencia en iniciativas promovidas por actores que tienen interés en situarse fuera de cualquier marco global coercitivo. Pueden ser grupos económicos privados, pero también agentes públicos, especialmente aquellos que disponen de patrimonio de suelo bien posicionado. Y no puede prescindirse tampoco de la particular cultura de autor de los diseñadores de los proyectos urbanos, que pueden apostar por la singularidad formal en vez de la articulación con el entorno.

Por otra parte, las actuaciones puntuales, aunque sean o debieran ser operaciones complejas, en la medida que son promovidas por administraciones públicas, deben adaptarse al carácter sectorial o unidimensional de éstas. Es decir, la administración pública se convierte en promotora y tiende a considerar únicamente una función (por ejemplo, en nuestro caso, la generación de vías para el transporte masivo de personas dentro de la corona regional), sin embargo, el planteamiento debe ser integral, pensar en el proyecto general, idea imprescindible para que sea productor de ciudad.

Por todas estas razones, hay que guardarse de mitificar el gran proyecto en sí mismo, suponer que la flexibilidad o la desregulación (respecto a planes o normas generales) resuelven automáticamente su viabilidad y su adecuación al entorno y que el partenariado, por su parte, garantiza la complejidad posible.

Recordemos en todo momento que una de las tres partes analizadas en esta investigación es el territorio y que la conclusión a la que llegamos es a la de su agotamiento, así como a que la idea de pensar en un gran proyecto aislado (por sector, que puede causar impactos en los demás sectores), nos obliga a pensar en un planteamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitanos y urbano regionales.

De esta forma, el plan general debe pensar en impactos con otros sectores, por ejemplo, cuando se piensa en una corona regional formada por vías de trenes rápidos que se irán construyendo por etapas, se debe contemplar el impacto que esto tendrá en las ciudades, tal es el caso en materia de vivienda. El crecimiento poblacional, si así lo quieren los actuales habitantes, ahora debe ser de manera planeada y ordenada.

La intervención cuando se piensa en un plan general de estas magnitudes debe considerar la escala de intervención y la pertinencia de la planeación estratégica. Nos debemos de cuidar de caer en la ciudad difusa (o los nuevos espacios urbano-regionales) que requieren intervenciones de gran escala que articulen el territorio. En donde estas intervenciones se entienden muchas veces como operaciones funcionales, especializadas, casi siempre vinculadas a las comunicaciones o a las actividades conectadas con la economía globalizada, (telepuertos, World Trade Centers, recintos de ferias y congresos, parques tecnológicos, zonas de actividades logísticas, etc.).

Este planteamiento refuerza los efectos territoriales perversos de la globalización puesto que acentúa las desigualdades, fragmenta y segrega tanto los espacios de actividad (*zoning* de facto) como los grupos sociales (ghetización generalizada).

Es por esto que resulta necesario que el plan general distinga claramente las intervenciones por su escala (grande, intermedia y menor) y por su articulación con un planteamiento que articule las estrategias económico-sociales con las actuaciones en cada uno de los territorios. Al respecto, Jordi Borja y Castells describen estos mismos elementos pero para hablar de territorio (Borja J. y Castells M. 2000: 238). En esta investigación como lo estamos planteando desde un punto de vista de sistemas y a nivel de región lo debemos pensar como un todo organizado en donde la clave a este nivel, será la gestión que se hace entre los gobiernos (gestión intergubernamental y la relación que se hace entre las instituciones (gestión interinstitucional).

La gestión intergubernamental la entenderemos entonces, como la relación que llevan a cabo las diferentes esferas de gobierno (federal, estatal y municipal o estatal estatal, estatal municipal y municipal municipal), para resolver primero cómo armar el plan general y su impacto en cada territorio y posteriormente, cómo les afecta, ya en el transcurso de cada etapa de la implementación.

Por lo que corresponde a la relación interinstitucional, ésta será aquella en donde las diferentes instituciones de la administración pública, independientemente del sector al que pertenezcan, se coordinan para responder a las necesidades que se presenten durante la implementación de las diversas etapas del plan.

Así definidas las cosas, la gran escala de intervención parte de una visión estratégica de la región. No se trata tanto de realizar intervenciones que de entrada sean multidimensionales sino de que cumplan tres condiciones.

- a) Corresponden a un escenario de futuro y a unos objetivos económicos, sociales y culturales.
- b) Sean coherentes con otras actuaciones y dinámicas que se realizan en otras partes de los territorios.
- c) Tengan efectos metastásicos sobre sus entornos, es decir, generadores de iniciativas que refuerzan el potencial articulador.

Por estos tres elementos es que se hace necesario la participación plural, la coordinación de la administración pública, las formas organizativas de la sociedad civil, la participación consciente del Poder Legislativo y del Judicial y la creación de una cultura ciudadana que comprenda el por qué y para qué de una visión de largo plazo, encaminada a generar condiciones de crecimiento y desarrollo para toda la región.

Se trata de intervenciones complejas en su concepción, multifuncionales en su dinámica y generadoras de centralidades de ámbito urbano-regional, es decir del nuevo sistema urbano metropolitano, que se sitúa a escala de región o macroregión.

Esta gran escala es la que se propone para desarrollar el plan general y el plan estratégico tal y como se está describiendo, sin embargo, es necesario señalar las demás escalas para explicar de qué manera se retoman en esta investigación, a saber, "Administración pública y Transporte Público Masivo: Una corona regional para la Ciudad de México 1950-2003".

La escala intermedia es la que se da en la ciudad existente entendiendo por tal la aglomeración, es decir la ciudad centro y su primera periferia. Es la escala

que corresponde a las intervenciones de renovación de centros y de promoción de nuevos ejes de desarrollo y de nuevas centralidades.

La escala intermedia sirve para enfocar una de las primeras etapas de esta investigación, esto es, atacar los cuarenta municipios conurbados del Estado de México, señalados en los primeros capítulos, más uno del estado de Hidalgo, Esto se hace bajo dos criterios: uno, generar un eslabón regional entre el gobierno federal y los estados y municipios involucrados; segundo, la oportunidad sistémica de renovación de centros y de promoción de nuevos ejes de desarrollo, en esta ocasión la creación de trenes rápidos para transportar personas masivamente.

La intencionalidad es apoyar la recuperación de espacios que resultan potentes en el desarrollo regional (por ejemplo, puertos, estaciones, cuarteles, industrias, etc.). También se persigue el generar infraestructura cualificadora del entorno y con elementos de centralidad atractivos (por ejemplo, la combinación de vías o ejes de calidad y de inversiones en terciario de excelencia).

Se debe tener cuidado de no realizar de esta escala un simple objeto de lucimiento político, porque sin una visión estratégica ya contenida en el plan general, se corre el riesgo de un desarrollo urbano (o se trata de una visión errónea porque no corresponde a una dinámica real). Se reducen entonces a actuaciones anodinas, sin otro efecto que un cambio de uso o de forma de una zona de la ciudad. Al respecto, Jordi Borja y Castells señalan que su valor estratégico estará determinado por:

- a) La coherencia de la intervención con otras intervenciones paralelas o complementarias que condiciona aspectos importantes de su viabilidad (accesibilidad, decisiones públicas de carácter fiscal o inversor, medidas de ordenación de la circulación o ambientales, etc.).
- b) La calidad de la ejecución de los proyectos, tanto en sus aspectos físicos como de equipamiento, servicios, promoción de imagen, etc.
- c) La capacidad de movilizar iniciativas y recursos públicos y privados y de generar los usos sociales requeridos por la intervención. (Borja J. y M. Castells. 2000: 238).

Las escalas son incluyentes en el contexto del plan general y fundamentales en el plan estratégico, así, la escala menor de intervención es la que corresponde a actuaciones puntuales. Se trata de proyectos que a pesar de su escala relativamente reducida tienen también una función estratégica en el desarrollo urbano, con impacto en el metropolitano y regional. Estas intervenciones pueden ser:

- a) Un carácter integrado, es decir que unen en su concepción una cierta diversidad de usos y unas determinadas cualidades formales.
- b) Dar respuesta a unos desafíos o déficits que condicionan el desarrollo de la ciudad o porque refuerzan decisivamente dinámicas existentes.
- c) Constituyen en sí mismas elementos cualificadores de determinadas áreas de la ciudad.

En estas intervenciones debemos considerar los impactos de los trenes rápidos y su impacto en la ciudad central, medias y las localidades. Éstos pueden ser la realización de unos equipamientos o locales de negocio (hoteles, centro comercial, locales de esparcimiento, etc.), la rehabilitación de unas calles o conjunto de edificios valorizables por su posición o por su simbolismo, la creación de un punto dotado de fuerte visibilidad y accesibilidad, etc.

Esta escala tiene un doble valor. Primero, su vertiente estratégica en el plan general y segundo, en la función o la forma específica de la intervención sino en su efecto sobre la dinámica urbana.

Castells y Borja hacen al respecto una importante diferenciación entre los elementos básicos del plan estratégico y el plan territorial, en donde a este último lo denominan plan director:

- a) El planteamiento estratégico es una forma de conducción del cambio basada en un análisis participativo de situación y de su posible evolución y en la definición de una estrategia de inversión de los escasos recursos disponibles en los puntos críticos.
- b) El diagnóstico toma en consideración los entornos (globalización), el territorio (en sus distintas dimensiones) y la administración (o sistema de actores públicos). Se consideran especialmente las dinámicas y las actuaciones en marcha, las demandas sociales, los puntos críticos y los obstáculos o cuellos de botella y las potencialidades.
- c) Sobre las bases del diagnóstico se determina la situación previsible, los escenarios posibles y la situación deseable, a partir de la cual se definen las acciones a emprender para llegar a ella. Estas acciones comprenden objetivos, líneas o estrategias a desarrollar y proyectos concretos que pueden ponerse en marcha a corto plazo (proyectos físicos, programas económicos o sociales, medidas administrativas, campañas cívicas, etc.).
- d) Este tipo de planes estratégicos incluyen generalmente acciones respecto a:
  - Accesibilidad y movilidad.
  - Equilibrio social.
  - Recursos humanos.
  - Información y telecomunicaciones.
  - Servicios a la producción.
  - Calidad de administración pública (Gestión intergubernamental e institucional).
  - Calidad de servicios públicos.
  - Cultura.
  - Infraestructuras económicas.
- e) Los beneficios de la planificación estratégica territorial debe observar:
  - Acción a corto plazo.
  - Ayudar a identificar el uso más efectivo de los recursos.
  - Posicionar a la ciudad que se está trabajando para aprovechar las oportunidades.

- Identificar los productos campeones.
- Visión de futuro.
- Concentrar energías.
- Ganar perspectiva.
- Objetividad.
- Separar la realidad de la ficción.
- Colaboración de los sectores público y privado.
- Conciencia de ciudad y construcción de consenso.
- Hacer las cosas importantes.

No se debe olvidar que el objetivo final es la difusión del pensamiento estratégico: es más estratégico el proceso que los propios resultados (Borja y Castells, 2000: 240). No podemos soslayar que el proceso está impregnado de participación social y del gobierno.

f) Los riesgos del plan estratégico se derivan de la insuficiente participación y consenso sociales, de la incorrecta definición de objetivos y selección de proyectos o de la incapacidad para impulsar un seguimiento y una promoción eficaz de los mismos. Podemos citar como errores más frecuentes:

- Generar más expectativas que percepción final de realizaciones.
- Objetivos demasiado genéricos.
- Poco compromiso ejecutivo de los agentes del cambio.
- Percepción exclusivamente política del plan.
- No ejecución del plan.
- Semejanza (por falta de construcción sistémica) entre el plan estratégico y el plan general.
- Planeación de amplio horizonte temporal.
- Escenario o modelo de ciudad como punto de partida.
- Importancia similar de temas de desarrollo económico, calidad ambiental y equilibrio social.
- Gran relevancia de estudios de diagnóstico y pronóstico.
- Los proyectos adoptados llevan una acción inmediata que condiciona el futuro.
- Facilitan perspectiva y visión de futuro a la ciudad.
- Redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno inmediato.
- Rechazo de la improvisación.

g) Diferencias entre plan estratégico y plan general.

| Plan Estratégico  | Plan General  |
|---|---|
| Plan integral con algunos objetivos territorializables.               | Ordenación del espacio urbano, metropolitano y regional.  |
| Prioriza proyectos pero no los localiza necesariamente en el espacio. | Determina los usos del suelo en su conjunto y localiza con precisión los sistemas generales y las grandes actuaciones públicas. |

|  |   |
|--|---|
| Basado en el consenso y la participación en todas sus partes.                          | Diseño y responsabilidad de la administración y participación a posteriori. |
| Utilización de análisis cualitativos y de factores críticos.                           | Utilización de estudios, territoriales, regionales y de medios físicos.     |
| Plan de compromisos y acuerdos entre agentes para la acción inmediata o a corto plazo. | Plan normativo para regular la acción privada futura y posible.             |
| Es un plan de acción.  | Es un plan para regular la acción.  |

**Fuente: Borja, J. y Castells. M. op. cit. 242. Las anotaciones que aparecen en el cuadro, a nivel regional, son propias.**

h) La participación de los agentes públicos y privados es una condición indispensable del plan estratégico, que lo distingue de las otras formas de planeación. Esta participación tiene como principales características:

- Se produce en todas las etapas de la planeación, desde la elaboración del diagnóstico hasta la implementación del seguimiento de los proyectos.
- Idealmente debe incluir a todos los agentes públicos y privados. Contra lo que puede parecer lógico, lo más difícil es casi siempre conseguir la participación de las administraciones públicas (excepto las que lideran el plan),
- Una parte de la población tiene bajos niveles de organización, de liderazgo y de visibilidad social. Sin embargo, casi siempre es precipitado concluir que no cuentan a la hora de incorporarlos en la estructura del plan estratégico.
- La comunicación hacia la ciudadanía y el marketing hacia el exterior forman parte del proceso mismo del planteamiento estratégico.
- La concertación sobre las actuaciones estratégicas, tanto entre los agentes responsables de realizarlas como entre los que deben impulsarlas o hacer su seguimiento, así como el consenso social sobre las mismas constituyen el elemento esencial del proceso participativo.

i) La banalización es, probablemente, el mayor riesgo que acecha a la planeación estratégica. Precisamente porque se trata de una estructura flexible, de un proceso relativamente abierto y de un acuerdo regional, que puede tener valor de “contrato político” pero no de norma jurídica, requiere de una voluntad directiva muy fuerte, de ahí la participación de todos los agentes de la sociedad y del Estado. Esto también se puede prestar a formar parte de lo que Borja y Castells llaman “pensamiento blando”, convirtiéndose en una pseudo legitimación de un conjunto de actuaciones y proyectos solamente articulados sobre el papel.

j) El seguimiento de los proyectos, el impulso de los mismos por parte de comités participativos *ad hoc*, el compromiso de los agentes responsables de cada uno de ellos que han participado en el plan, el grado de cumplimiento de los objetivos y la evaluación de los impactos de los mismos permitirán medir la eficacia del plan estratégico. El plan



estratégico se justifica por sus resultados y éstos deben percibirse a corto plazo (entre 2 y 5 años desde su aprobación).

La gestión intergubernamental e interinstitucional juegan un papel importante como elementos de coordinación y cohesión a la hora de desarrollar los proyectos, debido a que éstos no son el último derivado de un proceso que baja lógicamente del escenario deseable, los objetivos luego, las estrategias o líneas de acción a continuación y finalmente las actuaciones, proyectos o medidas. Los planes estratégicos más modernos tienden a establecer una relación dialéctica entre elementos básicos del diagnóstico y grandes objetivos que se apuntan ya en la primera fase de elaboración y los grandes proyectos que están sobre la mesa de los principales actores urbanos públicos y privados.

A medida que avance, el plan tenderá a establecer prioridades y relaciones entre los proyectos. Los gobiernos que componen la corona regional deberán estar atentos al trabajo realizado, porque la participación de la sociedad, una vez empezando a trabajar no se detiene, la demanda será cada vez más imperativa, de ahí la necesidad de establecer prioridades y relaciones entre los proyectos, pero éstos a su vez contribuirán decisivamente a definir los objetivos y las líneas de acción del plan para el desarrollo de trenes rápidos para mover masivamente a personas que habitan en la corona regional que se encuentra en torno de la Ciudad de México..

Bajo este esquema, es importante señalar a continuación las aportaciones del plan estratégico al plan general y que es importante que tomemos en cuenta:

- a) Debe dar coherencia territorial y económica a los principales proyectos (en este caso el de los trenes rápidos, siempre con un sentido de integralidad al plan general) y garantizar que sirven para desarrollar la articulación del conjunto del espacio urbano-regional.
- b) El impacto o los efectos resultantes de estos proyectos deben mantener un compromiso entre la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social. El carácter participativo que se imprima al plan estratégico debe contribuir a integrar las dimensiones en el plan general.
- c) El plan, en consecuencia, justificará ante los autores responsables de los grandes proyectos la exigencia de garantizar su multidimensionalidad (no únicamente su funcionalidad inmediata y su rentabilidad máxima) y creará las condiciones de obligatoriedad que la hagan posible.
- d) El ámbito del plan, a la hora de precisar los contenidos, las formas y los tiempos de los proyectos específicos que unirán uno o más territorios por vías donde correrá el tren rápido, debe permitir reequilibrar hasta cierto punto las negociaciones entre los agentes más fuertes (administraciones, grupos económicos, etc.) y los menos fuertes (colectivos sociales populares, centros de investigación, etc.).
- e) La inclusión en el plan estratégico de los grandes proyectos de construcción de trenes rápidos en los territorios, en la medida que aquel es una gran operación comunicacional y obtiene normalmente un amplio consenso social, transfiere estas cualidades a los grandes proyectos (muchas veces acusados de despilfarradores, incluso de antisociales). Aunque también puede ser que ocurra lo inverso, es decir, que

proyectos puntuales populares contribuyan a legitimar y difundir el plan estratégico e incluso el regional, así como sus propuestas.

- f) La dialéctica que se encuentra en el plan estratégico – plan general, puede convertirse así en un proceso de movilización y educación cívicas. Los proyectos ganan en contenidos, transparencia (es más difícil la corrupción) e impacto dinamizador. El plan, por su parte, manifiesta su eficacia y aumenta su credibilidad y su difusión.
- g) La complejidad de este proceso, aunque puede darse en periodos de tiempo relativamente cortos (entre 2 y 5 años), entra normalmente en contradicción con los tiempos políticos, electorales y administrativos. Por ello, el plan y los grandes proyectos deben poseer un *timig* propio independiente de los ritmos políticos y administrativos de las instituciones.

El proceso definitorio de los grandes proyectos, en el marco de la planeación estratégica, no es un simple resultado de la voluntad de los actores que participan en su elaboración. Por lo menos deben tenerse en cuenta estos aspectos:

- a) Existencia de un plan nacional o regional, de una ley o de un programa de gobierno, que le proporcione una base política o jurídica.
- b) Posibilidad de acordar una decisión compartida entre los principales actores responsables de su aprobación y ejecución (públicos y privados) sobre el carácter prioritario de la actuación.
- c) Oportunidad financiera (por ejemplo, crédito internacional), política (por ejemplo, gran evento en preparación; la creación de una red que conforme la corona regional mediante trenes rápidos capaces de mover masivamente a personas de esa corona regional), y física (por ejemplo, suelo recuperable por obsolescencia de instalaciones presentes).
- d) Existencia de un promotor u operador líder del proyecto.
- e) Consenso social en el que se incluye la aceptación por la opinión pública y por los medios de comunicación.

No es preciso que todas estas condiciones se den a la vez, pero la falta de alguna de ellas debe considerarse un obstáculo a vencer.

En la práctica del planteamiento estratégico, el proceso definitorio pasa generalmente por las siguientes fases:

- a) En la etapa inicial de “prediagnóstico” puede ocurrir que aparezcan ya algunos proyectos “maduros”, bien porque los agentes responsables tienen ya prevista su realización, bien porque sectores urbanos cualificados los reclamen con fuerza y tienen ya aceptación social.
- b) El diagnóstico proactivo permite que las comisiones del plan, de composición amplia y plural, definan algunas actuaciones emblemáticas de los objetivos propuestos. Sobre esta base los órganos directivos pueden ya impulsar la definición y promoción de algunos grandes proyectos, paralelamente a la elaboración del plan.
- c) Una vez elegido el escenario deseable, los objetivos y las líneas de actuación, se elabora por parte de las comisiones un listado de proyectos. Las comisiones, en esta etapa, no son las mismas que en la etapa anterior, sino que están compuestas por representantes públicos y

- privados de aquellas instituciones y organizaciones orientadas a impulsar una determinada línea estratégica.
- d) Los órganos centrales del plan (políticos y técnicos) reelaboran y seleccionan estos listados para conseguir la máxima coherencia posible y para establecer un orden de prioridades que facilite la ejecución del plan. Sobre la base del listado de proyectos aprobado se crean grupos o comités reducidos encargados de elaborar (o hacer elaborar) un diseño básico de cada uno de ellos (este diseño debe incluir organismos o agentes responsables, financiación, *timing*, etc.). Los grupos o comités de proyecto tienen una composición reducida y un carácter predominante político (decididores, impulsores) y técnico (expertos).
  - e) Los proyectos prediseñados (diseño básico) y aprobados por los órganos centrales del plan (es la última fase de elaboración y aprobación del plan) son asumidos por comisiones *ad hoc* encargadas de su seguimiento, promoción y, eventualmente, implementación. Es la etapa final de implantación del plan. Aquellos proyectos que en un plano de pocos años (entre 2 y 4 una vez aprobado el plan) no se han implementado y no hay indicios de que vayan a serlo en un plazo próximo deberán considerarse por el momento inviables. (Godet, M. 1994: 142-190).

Como ya se señaló anteriormente, el plan general tiene como enfoque a la nueva ciudad metropolitana, con perspectiva de corona regional en el caso de la Ciudad de México, y debe entenderse como un sistema o una red de geometría variable, articulado por nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano-regional dependerá de la intensidad de relaciones entre estos nodos de la multifuncionalidad de los centros nodales y de la capacidad de integrar al conjunto de la población y del territorio, mediante un adecuado sistema de movilidad.

En este plan general, con características de regionalidad, es importante decir que esta nueva ciudad central (Ciudad de México) debe entenderse como resultado de tres procesos o dinámicas distintas pero interrelacionadas: globalización, concentración y comunicación. Independientemente de que estos elementos ya se comentaron anteriormente ahora se retoman para darles un carácter de operatividad desde la perspectiva de la administración pública, considerando las RIG's y la gestión que desarrolla la sociedad para el cumplimiento de este plan.

- a) En el entorno de la globalización la exigencia hacia este tipo de ciudades centrales o coronas regionales como la que pretendemos, es la de ofrecer plataformas competitivas a sus actividades económicas, cualificar sus recursos humanos, establecer un buen sistema de intercambios con ámbitos cada vez mayores (incluso continentales y mundiales), promocionar su imagen internacional y funcionar internamente de forma eficiente y con reglas y convenciones claras y estables.

Uno de los puntos clave para que podamos presentar a la corona regional de la Ciudad de México como una región competitiva es la creación de una infraestructura de servicios sólida, por ello estamos planteando la

posibilidad de la creación de trenes rápidos que conformen el anillo periférico entre las ciudades de Puebla, Cuernavaca, Toluca, Querétaro, Pachuca y Tlaxcala, así como sus nodos internos que convergerían hacia la Ciudad de México.

La regionalidad con infraestructura, que arroja bienestar y genera identidad en la población que compone el gran conglomerado, hace que no se caiga en los vicios que arroja la globalización en cuanto a los impactos territoriales, que suponen un reto a la cohesión del conjunto. Borja y Castells hacen hincapié en que no se puede olvidar que la globalización fragmenta al territorio urbano-regional en áreas y grupos *in* y *out*, al mismo tiempo que universaliza los productos y los mensajes de la ciudad metropolitana.

- b) La concentración de actividades y funciones, ubicadas en sectores para dar coherencia a los servicios, no implica de ninguna manera la concentración de población. Los territorios metropolitanos que componen la corona regional son el medio natural de la actividad económica, caracterizada por su articulación con mercados de geometrías variables y por las sinergias que se producen entre actores (institucionales, empresariales, profesionales, etc.) interdependientes.

Esta concentración tiene sus puntos fuertes, en lo material y en lo simbólico, en los nodos de comunicación, entendidos como centros urbanos, o lugares dotados de polivalencia. Sin embargo, estos nodos son muchas veces monofuncionales y expresan más la dinámica fragmentadora citada que la necesidad de cohesionar la región y la población.

- c) La comunicación es a la vez la característica y el reto principal de las ciudades metropolitanas pensadas en términos de corona regional. La competitividad en la globalización exige maximizar tanto la comunicación con el exterior (puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, nuevas infraestructuras viarias -en este caso los trenes rápidos-, centros de convenciones y congresos, ferias y exposiciones, etc.) como la comunicación interna, en la medida que la ciudad regional es un sistema de centros urbanos. La comunicación óptima es el requisito indispensable de funcionamiento de la nueva ciudad central o metrópolis, como la llaman Castells y Borja (op. cit. 2000: 248), como lo era en la antigua, pero a una escala mucho mayor, tanto en relación a su *hinterland* (que puede ser nacional o continental) como a la propia región metropolitana (discontinua, variable y en el que se dan dinámicas fragmentadoras y marginadoras).

Un tercer aspecto a considerar en un marco de nuevos retos que se plantean son las actuaciones regionales. Estas actuaciones regionales metropolitanas deben responder a tres exigencias que son a la vez complementarias en sus objetivos y contradictorias en su modo de ejecución sectorial o puntual: la competitividad, la integración y la sostenibilidad.

Las áreas metropolitanas son objeto de dos tipos de grandes actuaciones. Las que se derivan de la acción planificadora del sector público, que se expresa en documentos como son los planes territoriales y los planes sectoriales (en este caso de transporte, pero también pueden ser de accesos, de equipamientos diversos, etc.) y las que se derivan de decisiones puntuales, tanto de actores

públicos como privados, que muchas veces se hacen al margen del planteamiento (por ejemplo, obras de accesos y enlaces, creación de centros comerciales).

Una técnica intermedia desarrollada en el manejo de los asuntos públicos, es la vía intermedia que ya habíamos comentado anteriormente, es decir, los planes estratégicos. Ahondando en éste, habría que decir que parte de tres principios:

- a) La definición de objetivos urbanos a partir de las dinámicas en curso; (por ejemplo, el tren suburbano, el tren ligero Atizapán-El Rosario y el corredor metropolitano. Estos proyectos son únicamente del Estado de México, no se hacen en coordinación con otros gobiernos y sólo con algunos apoyos federales. Periódico Reforma, febrero 21 de 2004). Cabe señalar que estos proyectos responden a las necesidades que está teniendo la población, en donde diariamente 1.5 millones de automóviles cruzan de los municipios conurbados del Estado de México a la Ciudad de México. En promedio estos recorridos duran entre 1.5 y 3.5 horas. Al respecto, las autoridades mexiquenses señalan que esta situación se agravará si no se toman medidas (parálisis vial).
- b) La dialéctica permanente entre objetivos-proyectos-impactos.
- c) La concertación de actores públicos y privados en todas las fases del proceso de elaboración y ejecución.

Así, el espacio metropolitano debe ser entendido como urbano-regional, es decir discontinuo, funcional y objeto de las actuaciones de futuro, es pues el espacio estratégico por excelencia.

Es un espacio estratégico entendido como espacio económico. El ámbito urbano-regional es hoy el marco natural de la actividad económica. Es más que la empresa, cada vez más dependiente de sus entornos y de las sinergias de éste. Es más que el Estado-nación, desbordado por los procesos de globalización y menos capaz de articularse con la diversidad de actores económico-sociales privados, recordando los apartados anteriores y que se encuentran contenidos en este capítulo.

Por ello el espacio estratégico metropolitano es también el nuevo espacio de integración socio-cultural. La constitución de espacios urbanizados en los que la ciudad corre el riesgo de diluirse, las desigualdades y las marginaciones de grupos sociales y de territorios y la complejidad del entramado institucional que dificulta su visibilidad, son desafíos a los que la ciudad debe dar respuesta para evitar que los procesos de desintegración socio-cultural se interpongan a los de integración económica y funcional.

Según Castells y Borja, existen 7 elementos que definen al modelo de lo que sería la nueva ciudad metropolitana y que se han ido conjuntado a lo largo del siglo XX tanto en la cultura europea como en la americana: 1) la concentración de población y actividades (industriales y de servicios); 2) la densidad de relaciones sociales, derivada de la heterogeneidad y complementariedad de los grupos sociales; 3) la diversidad de funciones; 4) la centralidad respecto a un territorio (*hinterland*); 5) la cohesión socio-cultural expresada en la cultura cívica; 6) la existencia de instituciones políticas y la capacidad de autogobierno; y 7) la imagen o visibilidad desde el exterior. (op. cit. 2000: 250).

La Ciudad de México cumple con la mayoría de los elementos planteados por Castells y Borja, aunque algunos de ellos son negativos: como es el caso del punto cinco, en donde se tiene que trabajar de manera importante para dar mayor cohesión socio-cultural en torno a la corona regional y ahora pensando usar como punta de lanza al transporte público masivo; en el mismo sentido, se encuentra el punto seis, debido a la necesidad que se tiene para generar instituciones políticas que vean en la dirección de la regionalidad y sobre todo la participación de la sociedad en el esquema de autogobierno, mediante su constante participación en la gestión intergubernamental e interinstitucional; finalmente el punto siete, relacionado con la imagen hacia el exterior, el cual es netamente negativo, mismo que habrá que revertir y al parecer también ahí la sociedad tendrá que tener una participación determinante.

Es necesario indicar que en la ciudad metropolitana, como la hemos venido bosquejando, coexisten dos dinámicas contradictorias que alimentan dos visiones opuestas de ciudad. Estas dos visiones (que a veces se simplifican como modelo americano y modelo europeo: por ello se hizo un apartado relativo a estas dos vertientes pensando en París y Nueva York) forman parte por igual, como las dinámicas en que se sustentan, de la realidad y muchas veces coexisten en los programas y proyectos urbanos.

Así, por una parte tenemos la urbanización resultante del espacio de flujos, del territorio de geometría variable, de los nodos monofuncionales que producen “lugares débiles”, etc. Al límite podría hablarse de urbanización sin ciudad.

También debemos contemplar que nos encontramos ante la voluntad (política, intelectual, social, profesional) de producir ciudad, como espacio optimizador de las sinergias, como corona regional de la cohesión y de la gobernabilidad, como conjunto de “lugares fuertes” que generan identidad cultural.

Ante estas perspectivas es importante una cuestión clave, la movilidad-accesibilidad que garantiza la articulación del sistema urbano. Y otra cuestión clave es la concepción de las centralidades, bien entendidas como nodos funcionales, bien como lugares polivalentes, que cohesionan el territorio para que funcione como un todo.

Como un sistema, que visto en términos de Miklos y Tello, “este desarrollo considerará necesariamente el nivel de factibilidad (op. cit. 2003: 92). Al respecto Sachs define que un futuro es factible cuando se sigue una trayectoria de acción practicable que vuelve probable el futuro. Para ello se requiere del análisis del conjunto de instrumentos –disponibles y potenciales-, que al aplicarse en una combinación adecuada transformen lo deseable en factible. Dada esta situación, la búsqueda de nuevos instrumentos es fundamental.

La interpretación que tenemos que hacer al respecto, es que hay que estimar la relación existente entre los futuros factibles y el entorno. La complejidad que encierra este binomio justifica de nueva cuenta el carácter adaptativo de las estrategias que estemos tomando, mismas que no habrán de depender en forma crucial del medio ambiente. Es por ello necesario tomar en cuenta la participación como componente fundamental de la prospectiva, ya que para determinar la factibilidad puede tomarse en cuenta la opinión de un grupo determinado, reuniéndose un amplio espectro de opiniones y consideraciones.

Lo anterior nos da la pauta para señalar otro aspecto relevante, los objetivos principales de las grandes actuaciones estratégicas son aquellos que permiten dar un salto cualitativo en cuanto a la accesibilidad y movilidad del espacio urbano-regional y a la generación y reconversión de centralidades en el conjunto del territorio urbano regional.

La accesibilidad y la movilidad interna resultan requisitos indispensables para la competitividad de la ciudad. Este punto es relevante para la investigación porque refuerza el porqué de la administración pública y el transporte público masivo en la corona regional de la Ciudad de México, de esa forma estamos buscando no sólo fortalecer el ambiente económico de la región, también se busca que cumpla su función de integración social.

Es por ello que la mayoría de grandes proyectos estratégicos van ligados a operaciones de vialidad y transporte masivo, de zonas de actividad logística, de realización o reconversión de infraestructura de comunicaciones (estaciones, puertos, etc.).

Esta construcción de corona regional exige completar la movilidad con la multiplicación de centralidades, no sólo la Ciudad de México: también están Toluca, Puebla, Morelos, Pachuca y Querétaro. Todas ellas ven hacia la ciudad central, pero también en su conectividad con otras regiones.

La generación de esta regionalidad, que técnicamente se denomina centralidad (Borja y Castells, op. cit. 2000: 252), busca cumplir no solamente el objetivo de multiplicar los centros existentes congestionados o de recuperar para ciertas funciones centrales los antiguos centros degradados, sino también se plantea como una serie de operaciones destinadas a cambiar la escala de la ciudad, articular y cualificar las periferias urbanas y proporcionar una imagen de modernidad fuerte al territorio.

Los espacios públicos son por ello un objetivo clave de la construcción de la ciudad metropolitana, y tiene que ser observada por los gobiernos locales, estatales y federal, en la medida que se haga conciencia gubernamental y se opere a partir de un plan general, haciendo RIG's sólidas, tomando decisiones plurales y democráticas, con una constante coordinación, que lleve a una correcta gestión intergubernamental e institucional. Si a lo anterior tomamos en consideración a la población y a las organizaciones privadas, estaríamos frente a la conciliación de los agentes creadores de centralidad y potenciadores de una movilidad integradora.

Con estos elementos ya podemos señalar que la idea de usar al transporte público masivo a través de trenes rápidos, ha sido con la intención de resaltar la importancia de pensar en la corona regional para la Ciudad de México, sin embargo, también es necesario decir que las infraestructuras y los sistemas de transporte no garantizan la movilidad, aunque sean indispensables. La creación de un conglomerado de actividades no produce automáticamente centralidad. Solamente la existencia de espacios y equipamientos públicos, accesibles, seguros, polivalentes, dotados de calidad estética y de carga simbólica, es decir resaltar los factores manejados durante este capítulo; aquellos culturalmente significativos que se encaminan a la creación de la centralidad. Porque la centralidad urbana, entendida como condensación de la ciudad no es tanto el nodo donde deben confluir los flujos del espacio metropolitano, como el

lugar de los encuentros y de las identidades, la expresión del civismo y el sustrato del *marketing* y del patriotismo de la ciudad.

Esta investigación también busca prever los cambios en la administración pública hacia el futuro. De acuerdo con Gulick, estos cambios exigen más que una reforma, sugiere una activa participación ciudadana, debido a que los programas que se desarrollan en el estudio de la administración pública, deben orientarse a formar primordialmente a los seres humanos como ciudadanos. Además, continúa Gulick, un nuevo horizonte reclama que la fe y la confianza en el gobierno se desarrolle a través de una mejora en la producción y el suministro de los servicios públicos. Este autor en sintonía con lo vertido en esta investigación, cree que el mejoramiento de dichos servicios comprende la contratación de los particulares, así como la creación de nuevas organizaciones públicas y el desarrollo de nuevos sistemas cooperativos. (Gulick, Luther, 1990: 602).

Con el planteamiento de esta investigación, "Administración Pública y Transporte. Una Corona Regional para la Ciudad de México: 1950-2003", se ha venido demostrando la importancia de la administración pública. En una de las definiciones clásicas que tiene esta ciencia se resalta la actividad organizadora del Estado, a través de autores como Lorenzo Von Stein y Carlos Marx o la injerencia del Estado como la define Orlando (José Juan Sánchez. G. op. cit. 2001: 297).

Se resalta el estudio del objeto de la administración pública al destacar la importancia del gobierno en sus tres esferas (Federal, Estatal y Municipal), así como la participación de los demás poderes del Estado en la conformación de la toma de decisiones, seguimiento y consolidación de un plan general que conduzca a la creación de la corona regional para la Ciudad de México, la cual ayude a un crecimiento y desarrollo más equilibrado y justo para los habitantes de esa región que, además, aporta mejores niveles de desarrollo económico y social para todo el país.

De esta forma, se refuerza la visión moderna que tienen de la administración pública autores como Wilson, White, Dimock, Waldo, Mosher y Nigro, quienes además establecen una posición clara en torno al estudio del objeto (disciplina), al determinar su naturaleza de arte, filosofía, ciencia o profesión. Esto se observa en esta investigación, cuando resaltamos la importancia de herramientas poderosas como la *governance*, la planeación prospectiva y las RIG's, así como la gestión pública y las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales para lograr y hacer viable el plan general presentado en el capítulo cuarto y que se convierte en el planteamiento y las etapas para iniciar el modelo de corona regional.

Es importante resaltar el uso de categorías que se tomaron de estudios de urbanismo para dar forma a esta propuesta: conceptos como Ciudad, megaciudad, megaurbge, urbano, metropolitano, territorialidad, regionalidad, aunados al transporte, contribuyeron a darle forma y a explicar las pretensiones de la corona regional para la Ciudad de México. Todos esos conceptos fueron definidos en su oportunidad durante el trayecto de la investigación, así como el caso de la corona regional.

Finalmente y con el fin de afianzar el proyecto, es relevante señalar que la experiencia reciente en otras ciudades del mundo, como Puerto Madero en



Buenos Aires, a la hora de la realización de infraestructuras de movilidad, proporciona ejemplos positivos y a veces negativos, debido a que los planes estratégicos no ven lo suficiente a futuro y con carácter integrador al grado que cuando se finalizan y no se readecuaron, quedan rebasados por la realidad y el crecimiento urbano.

Por eso cuando se ha hablado en la Ciudad de México de la creación del tren rápido que correría de Buena Vista a Huehuetoca, hemos afirmado que si no se visualiza en su integralidad y dentro de un plan general, ese plan estratégico que en un primer momento resuelve el problema de una parte de la zona norte, al finalizarlo estará como lo que le ha pasado al Sistema de Transporte Colectivo Metro, que en un principio se pensó que sería el transporte articulador de todo el transporte de la Ciudad de México y que ya hemos visto que no resultó así y ahora no es más que uno más de los sistemas de transporte que existen en la ciudad y no satisfacen toda la demanda de la población.

Ante ello es preciso que cuando se esté frente a la integración y transformación del tejido urbano se preserve o produzca la continuidad formal entre la nueva operación y el tejido preexistente, sobre todo aquel que es de calidad, como el tejido de las líneas del Sistema de Transporte Colectivo que ya existe en la Ciudad de México y que es preciso que se continúen construyendo más líneas metropolitanas, articulando las ya existentes con la perspectiva de la corona regional.

Resultaría interesante si el Plan General lo permite, realizar también una actuación fuerte de desenclavamiento y de prestigio, precisamente para hacer posible posteriormente esa continuidad y conectividad, realizando un plan estratégico dependiente del plan general y que se desarrolle prácticamente fuera del centro de la Ciudad de México. El caso específico sería el proyecto del tren bala que correría de la ciudad de Guadalajara, pasaría por Querétaro y finalizaría en la Ciudad de México, o el caso de un tren rápido transterritorial que corriera por ejemplo de Tepeji del Río en Querétaro y terminara en Chalco, Estado de México. Este tipo de proyectos han tenido impacto importante pensados así en ciudades donde han logrado cierta continuidad como en Balmaceda-Santiago de Chile, o Villa Olímpica- Barcelona.

La clave es que no se pierda de vista el equilibrio entre el cambio de actividades, usos y costumbres de la población y el mantenimiento, aunque sea parcial, de tejidos y colectivos sociales propios de la zona. Asimismo, no se debe perder de vista el efecto dinamizador sobre una parte (o su totalidad) de la ciudad, tanto en lo físico como en lo económico y cultural.

La corona regional de la Ciudad de México no excluye otras centralidades o la creación de otras centralidades. En el proceso debe haber conciencia de que las nuevas centralidades no son resultado de un solo proyecto, sino de un conjunto de actuaciones múltiples (sin perjuicio del plan general básico y un programa de ejecución de las principales obras). Aquí el papel de las RIG's resultarán determinantes para el cumplimiento del objetivo.

Las características de una nueva centralidad se pueden comentar de la siguiente manera:

- Ser un conjunto de actuaciones muy complementarias y concentradas en algunas áreas definidas como prioritarias y viables.
- Las actuaciones en curso o previstas que son a la vez infraestructura y nudos de comunicaciones, zonas atractivas para realizar operaciones emblemáticas o monumentales.
- Impulsar actuaciones articuladas o concertadas de actores públicos y privados. La gestión interinstitucional en el resultado de este planteamiento es relevante. El consenso y la coordinación se deben tomar en cuenta de manera significativa.

Algunos de los resultados que se pueden esperar una vez que el proyecto general y los planes estratégicos territoriales empiecen a caminar, los podemos observar de la siguiente manera:

- Cambios en la escala de la ciudad, es decir ampliar el territorio estructurado en las zonas metropolitanas y que componen por lo tanto el ámbito urbano-regional.
- Tener la capacidad de recibir a un número mayor de residentes y usuarios de la ciudad a fin de que puedan acceder a las áreas cualificadas por su oferta de servicios y por su carácter simbólico. En bastantes casos, la nueva centralidad permite sectores poco integrados a la ciudad acceder a niveles superiores de calidad urbana.
- Creación de condiciones de desarrollo más sostenible en la medida que las nuevas centralidades permiten reducir la congestión, los costos y el despilfarro de las existentes.

El diseño urbano al que hemos venido haciendo referencia a través de las aportaciones de investigadores especializados en la corona regional como Javier Delgado, las experiencias y aportaciones en transporte en investigación espacial que realiza Luis Chias o los análisis económicos y su perspectiva regional de Javier Delgadillo, son contribuciones invaluable para que las acciones gubernamentales den forma a ese diseño urbano a partir de la corona regional para la Ciudad de México.

De esta forma, el diseño urbano (formal) es un elemento constituyente del contenido material y de la viabilidad económica de los proyectos metropolitanos y regionales. Esto quiere decir que primero se deben visualizar los proyectos y posteriormente instrumentarse.

Solamente así los actores públicos y privados se comprometerán a fondo con un proyecto complejo y a largo plazo como el que estamos pretendiendo y, todavía más, menos improbable será obtener los apoyos institucionales, sociales y mediáticos.

Finalmente, con lo ya vertido, podemos decir que ya podemos entrar al modelo de gestión del proyecto general, mismo que hemos venido señalando a través de los actores, pero que debe quedar definida desde la operación.

Debemos entender entonces, al plan general de la corona regional para la ciudad de México como una suma de proyectos, la cual supone una gestión compleja (intergubernamental e interinstitucional) que comprende por lo menos:

- Programación de las operaciones.

- Concepción de posproyectos.
- Financiación de las actuaciones.
- Coordinación de los actores.
- Ejecución de las obras.
- Comercialización del producto (Transporte masivo).
- Mantenimiento del conjunto.

Será sobre la base de la definición de este modelo de gestión que puede regularse el plan general para la corona regional de la Ciudad de México, sustentada en su conectividad mediante el transporte público masivo. Sólo así podrá regularse la cooperación público-privada.

Además podemos concluir que este plan general requiere de un gran líder inicial y que normalmente recae en la administración pública. Esto no implica que la sociedad a través de organizaciones no gubernamentales dejen de aportar una dosis fundamental de impulso y seguimiento, lo que pasa es que la capacidad de cohesión, como ya lo apuntamos anteriormente, corresponde a la administración pública, este es el líder que encarga la dirección de la gestión a una estructura gerencial.

En la medida en que empiece a avanzar el proyecto, la coordinación de los actores tanto gubernamentales como de la sociedad van mostrando una autonomía relativa con respecto a los otros, pero en la medida que desarrollan los proyectos específicos esa autonomía relativa adquiere una mayor relevancia. Sin embargo, el líder coordinador (los gobiernos federal, estatal y municipal) son los garantes de la coherencia del conjunto.

Con todo esto, queda claro que la relación público-privada y sociedad en su conjunto, no sigue hoy el esquema tradicional de las tres fases: primero la administración pública que realizará la operación no rentable (¿como la podría financiar?); segunda los actores privados que promueven el desarrollo de las iniciativas lucrativas; y tercera, la participación de la sociedad, a través de las organizaciones no gubernamentales que le darán legitimidad y continuidad al plan general, pasando por encima de periodos gubernamentales.

Es preciso prever una financiación público-privada desde el principio, bien sobre la base de ingresos *a posteriori*, como señalan Borja y Castells: (atención: no puede optarse sistemáticamente por la ciudad o región<sup>77</sup> del peaje), bien por la recuperación de plusvalías y desarrollos urbanos complementarios. (Op. cit. 2000: 259).

### **Referencias bibliograficas y hemerográficas.**

Aguilar Villanueva, F. Luis (2001), "El perfil de la gobernación y la gestión pública al comienzo del Siglo XXI" en Revista Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Aguilar Villanueva, F. Luis (1997), "La Administración Pública y el Público Ciudadano" en Revista del Senado de la República, Núm. 6. Vol. 3.

---

<sup>77</sup> La palabra región es un anexo mio.

Alarcón, Olguín Víctor. "Estudio Introductorio", en Administración Pública, una perspectiva comparada. Ferrel Heady. Colegio de Administradores Públicos y Fondo de Cultura Económica.

Araneta, F., (1995). "México City in the Global Economy", Universidad de California, Departamento of City and Regional Planning, Berkeley.

Arias, Valdés, R. (1984), "La delimitación de una megalopolis", El Colegio Mexiquense, UAEM y Cámara Nacional de la Industria de la Construcción México, 208 p.

Bañon Martínez, Rafael. (1997). "Enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales", en Bañon Martínez Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial.

Bataillon, C. (1991<sup>a</sup>), "Archipel ou nation?", en Bataillon et al., (1991), pp. 90-104.

Bell, Daniel (1976). "Las contradicciones culturales del capitalismo", México, coedición Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editora Mexicana.

Bozeman, Barry, (1988), "Todas las organizaciones son públicas", México, Fondo de Cultura Económica.

Brambila, C. (1992), "Expansión urbana en México", El Colegio de México, México, 363 p.

Brotchie, J. (1995), "Cities in Competition. Productive and Sustainable Cities for the 21<sup>st</sup> century", Longman Australia, Sydney.

Campbell, D., (1994). "Foreign Investment, Labor Immobility and the Quality of Employment", International Labour Review No. 2.

Carnoy, M; Castells, M, (1996) "Sustainable Flexibility. Work, Family and Community in the Information Age", OCDE, Education Reserch Series, París.

Carnoy, M; Castells, M.; Cohen, S. y Cardoso, F. H., (1993). "The New Global Economy in the Information Age, University Park, State University Press, Pennsylvania.

Chapman, G. P. y Baker K. M. (eds.), (1992) "The Changing Geography of Asia", Routledge, Londres.

Chias, L. (1994), "Geografía del transporte: ámbito internacional y nacional", en Aguilar, A. G. y O. Moncada (coords.), La geografía humana en México. Institucionalización y desarrollo recientes, ediciones Científicas Universitarias, FCE, México, pp. 165-179.

Cole, J. y Cole, F. (1993) "The Geography of the European Community, Routledge, Londres.

Conelly, P. (1993), "La reestructuración económica y la Ciudad de México", en Coulomb, R. y E. Duhau (coords.), Dinámica urbana y procesos sociopolíticos, UAM-Azcapotzalco y Centro de la Vivienda, México, pp. 45-70.

Daniels, P. W. (1993) "Service Industries in the World Economy, Blackwell Publishers, Oxford.

- Dickey, J. (1977), *Manual del Transporte Urbano*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 674 p.
- Dimock, Marshall, (1980) "¿Qué es la Administración Pública?", *RAP*, núm 44, octubre-diciembre, México INAP.
- Dosi, G. et alia. (1988) "Technical Change and Economiy Theory", Frances Pinter, Londres.
- Enderwick, P. (1989) "Multinational service firms, Routledge, Londres.
- Gamboa de Buen, J., (1994). "Ciudad de México: Una Visión" Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Garza, G y A. Damian (1991), "Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento", en Schteingart, M. (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, El Colegio de México y Primera Asamblea de Representantes, México, pp. 21-49.
- Giddens, Anthony (1998), "La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia", Madrid, Editorial Taurus. Paginas 230.
- Giménez, R. (1986), *La geografía de los transportes en busca de su identidad*, Ed. Neocrítica, Barcelona, 61 p.
- Godet, M. 1991, De form, M. Borja. J. Pascual. J. M., Segura, A. Sabartés. A. 1991; De Form, m. Pascual, J. M. 1995; *Guide pour la réalisation des plans stratégiques de developpementdes villes mayonnes* 1994).
- Graham, S. (1994), "Networking Cities: Telematics in Urban Policy. A Critical Review", *Internacional Journal of Urban and Regional Research*, vol. 18, no. 3.
- Graizbord, B. (1992), "Escenarios probables del sistema de ciudades en la región central de México, Un modelo de evaluación ex-ante", en Delgado, J. y D. Villarreal(coords.), *Cambios territoriales en México, exploraciones recientes*, Centro de Ecodesarrollo y UAM, México, pp. 199-216.
- Gulick, Luther. (1990). "Reflections on Public Administration". *Public Administration Review*, vol. 50. núm. 6 United States.
- Hall, P. (1995) "Towardsa General Urban Theory", en Brotchie et alia (eds.), *Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21<sup>st</sup> century*, Longman Australia, Sidney.
- Hsing, Y. (1995), "New Patterns of Property Development in Chinese cities", (documentos de trabajo), University of British Columbia, Centre on Human Settlements, Vancouver.
- Hayek A, Friedrich (1990), *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Kresl, P. K. y Gappert, G. (eds.), (1995), "North American Cities and the Global Economy, Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Kuhn, Tomas. 1962 "La estructura de la revolución científica". Chicago.
- Lezama, José Luis, (1998), "Teoría Social Espacio y Ciudad", El Colegio de México. 398 p.
- Lindblom E. Charles, (1994), "La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué", en *Revista de Gestión y Política*

Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol, VI, núm. 2.

Loeza, Soledad (1996), Oposición y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, núm. 11.

Manheim, M. L. y J. M. Suhrbier (1973), "Incorporating social and environmental factors in highway planning and design". Special Report 130. Highway Research Board Washington, D. C.

Mercado, A. (1988), "Estructura socioeconómica y movimientos sociales en las áreas centrales de la Ciudad de México", en Coulomb, R. y E. Duhau (coords.), La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socioespaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos, UAM-Azcapotzalco e Instituto Francés de América Latina, México, pp. 19-39.

Merino, Huerta, Mauricio (1996), "El federalismo mexicano como tema de investigación", en Política Pública y Gobierno Local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Messmacher, M., (1987), "México, Megalopolis", México D. F.

Miklos, T. Tello, M. E. (2003) "Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro", México, Centro de Estudios Prospectivos, LIMUSA. 203.

Mosher, Frederick. (1957) "Research in Public Administration: Some notes and Sugestions", PAR, vol. 57, vol- XVII.

Park, Robert E. (1968), "The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment", en R. Park, E. Burgess y R. Mckenzie, The City, University of Chicago Press.

Pirenne, H. (1992), "las ciudades de la edad media". Alianza Editorial, España, 166 p.

Pradilla, E., C. Castro, C. Maganda y A. Peralta (1993), Territorios en crisis. México 1970-1992, Ed. de la Red Nacional de Investigación Urbana, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 272 p.

Rabotnikof, Nora (1995), "El espacio de lo público: variaciones en torno a un concepto" en la Tenacidad de la Política, compiladores Nora Rabotnikof, Ambrosio Velasco y Corina Iturbe, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México. Paginas 320.

Sánchez González, José Juan, (2001). "La Administración Pública como Ciencia, Su Objeto y su Estudio". IAPEM y Plaza y Valdes. 313.

Salgado, M. y Camarena, M. (1997), "Flujos de Transporte y estructura metropolitana de la ciudad de México" en Eibenschutz, R. (coord.), (1997), Bases para la planeación del desarrollo urbano en al Ciudad de México, tomo II, Estructura de la ciudad y su región, Porrúa y Programa de Investigación Metropolitana, Universidad Autónoma Metropolitana, México,

Sassens, S. (1994), "Cities in a World Economy", Pine Forge Press, Thousand Oaks, California.

Saunders, P. (1986), Social Theory and the Urban Question. Holmes and Meier Publishers, Inc., Nueva York.

- Schmitt, Carl. (1987), "Concepto de lo Político, Madrid, Alianza Editorial.
- Skezely, G., (1993). "Mexico's International Strategy: Looking East and North", en Stallings y Skezely (eds.), Japan, the United States, and Latin America, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Sonntag, R. Heinz. (1998), "Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI" en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm 12.
- Subirats, Joan (1995), "los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación" en Revista: Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol. IV, núm, 1.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública", Edit. IAPEM, A. C: México 2003. Páginas. 221.
- Waldo, Dwight, "Toward a paradigm of Future Public Administration", Public Administration Review, núm. 13.
- Ward, P. M. (1991), México una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano, Alianza y CONACULTA, México, 327 pp.
- White, Jay D. (1986) "Dissertations and Publications in Public Administrations", Public Administration Review, vol. 46 (may/jun), E. U.
- Wilson, Woodrow, (1985) "Estudio de la Administración", Waldo, Dwight (ed.), Administración Pública. La Función Administrativa. Los Sistemas de Organización y Otros aspectos, México, Trillas.

### **Referencias hemerográficas**

- Periódico Reforma, 19 de diciembre de 2003, página 19<sup>a</sup>.
- Periódico Reforma, 18 de diciembre de 2003, pag. 27<sup>a</sup>. Periódico La Jornada. 2000 – 2003
- Periódico UnoMasUno. 2000 - 2003
- Diario Oficial de la Federación. 1924 – 2000, Principales disposiciones jurídicas en materia de transporte.

## Bibliografía general.

- Anderson, William, (1960). "Intergovernmental Relations in Review (Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), "El Estudio de las Políticas Públicas" Tomo I de una serie de cuatro tomos, relacionados con las políticas públicas.
- Bastie, Jean. Dezert J. Beaujeu-Garnier y J. Steinberg. (1988)."Reflexiones sobre la ordenación territorial de las grandes metropolis".
- Bassols, A. (1979), "México: Formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas", UNAM, México, p. 623.
- Bataillon, C. (1969), "Las regiones geográficas en México". Colección Economía y Demografía, siglo XXI Editores, México, p. 231.
- Bish L. Robert y Ostrom Vincent, (1973) "Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsideres (Washington, D. C., American Enterprise Institute. p. 111.
- Burgoa, Ignacio. (1979), "Derecho Constitucional Mexicano", ed. Porrúa, Caps. II, III, IV, y VI.
- Bonnin, C.J.B. (1834) "Compendio de los principios de administración", Madrid. Imprenta de José Palacios.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel, (2000). "Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información", Taurus.
- Carre de Malberg, R. (1948), Teoría general del estado", México, Ed. FCE.
- Castells, Manuel (1972), "Problemas de investigación en sociología urbana, siglo XXI, México.
- (1973<sup>a</sup>), "La urbanización dependiente", en "Imperialismo y urbanización en América Latina", Gustavo Gilli, Barcelona.
- (1973<sup>b</sup>), "Luttés urbaines et pouvoir politique, F. Maspero, Cahiers libres", París. p. 274.
- (1977), "Movimientos Sociales Urbanos", siglo XXI, México.
- (1978) "La cuestión urbana", siglo XXI, México.
- (1979), "Ciudad, democracia y socialismo; la experiencia de las Asociaciones de vecinos en Madrid, siglo XXI, México.
- (1981<sup>b</sup>), "Crisis urbana y cambio social", siglo XXI, México.
- (1983), "The City and the grassroots, a cross-cultural theory of urban social movements", University of California, Berkeley, California.
- (1985), "High technology space and society, Sage Publications", Beverly Hills, California.
- (1988), "¿Hay una sociología urbana?" en Bassols et al., Antología de sociología urbana, UNAM, México.
- Chanes Nieto, José. (1985), La Descentralización en la Administración Pública". INAP. México. Praxis núm. 68.



- Childe, V. Gordon. 1972. "¿Qué sucedió en la historia?", Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Claval, P. (1980), Geografía Económica, Elementos de Geografía, Oikos-Tau, Barcelona, p. 329.
- Corwin Edward S. (1950), "The Passing of Dual Federalism". En Virginia Law Review 36.
- Delgado, Javier. (1998) "Ciudad Región y Transporte en el México Central" Ed. Plaza y Valdés y UNAM. p. 221.
- Der, Spiegel (1991), "Bundesbahn: mit alten problemen in eine neue ära" (Ferrocarriles federales: con viejos problemas hacia la nueva era), Revista Der Spiegel, 18 de febrero, p.p. 76-94.
- Díaz Jaimes, Francisco Javier. (2000), "Los retos del nuevo federalismo en México", Tesis para obtener el grado de maestro, Instituto Nacional de Administración Pública.
- De la Cueva, Mario. (1980) "La idea del Estado". México, Ed. UNAM, Parte quinta.
- Duguit, León. (1921). Manual de derecho constitucional". Príncipe, Madrid, ed. Francisco Beltrán, Introducción y capítulo I.
- Eisenstadt, S. N. (2001) "modernización, Movimientos de protesta y cambio social". Ed. Buenos Aires.
- Geedes, P. (1994), Ciudades em evolucao", Papyrus Editora, Sao Paulo, Brasil, p. 274.
- Giménez, Gilberto. (2000) "Territorio cultura e identidades", en Rosales Ortega, Rocío, "Globalización y Regiones en México", ed. UNAM y Porrúa.
- Giblin-Delvallet, B. (1993), "Región", en Ives Lacoste, Dictionnaire de Geopolitique, Flammarion, París.
- Guerreo, Omar. (1986), "La administración pública del Estado Capitalista", ed. Fontamara 22. p. 277.
- Hiernaux, D. (1986), "Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana", El centro de ecodesarrollo, México, p. 146.
- Hoerner, J. M., 1996) "Geopolitique des Territoires", Presses Universitaires de Persignan.
- Landa, C. (1988), "Querétaro. Textos de su historia" Instituto Mora, Gobierno del Estado de Querétaro, México, p. 277.
- Jellinek, G. (1956) "Teoría General del Estado", México, ed. Continental. Caps. V, VI y XIII.
- Kelsen, Hans. (1948), "Teoría General del Estado". México, ed. Nacional. Caps. I y IV.
- Koch, Edward I. (1980), "The Mandate Millstone", en Public Interest 61.
- Kotter, John P. y Lawrence, Paul R. (1974) "Mayors in Action: Five Approaches to Urban Governance Nueva York, Wiley.

- Lacoste, Yves. (1977), "La geografía: un arma para la Guerra", en Ciudad Región y transporte en el México Central, ed. Barcelona. p. 131.
- Lavedan, Pierre. (1952), "Histoire de l'urbanisme", vol. 3, Epoque Contemporaine, Henri Laurens, París.
- Léon, Pierre. (1977), "Histoire économique et sociale du monde", vol. I, l'overture du monde, XIV-XVI siècles, Armand Colin, París.
- Lojkine, J. (1979), "El marxismo, el estado y la cuestión urbana", colec. Arquitectura y Urbanismo, Siglo XXI editores, México, p. 337.
- Legorreta, J. (1991), "La conflictualidad urbana del Centro Histórico" en Delgado, J. y D. Villarreal (coords.), Cambios territoriales en México: exploraciones recientes, Centro de Ecodesarrollo y UAM, México, p.p. 231-249.
- Limas, A. y M. Vázquez Soriano (1994), "México como conjunto de espacios regionales", Cuaderno de trabajo, núm. 22, Unidad de Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
- Lipietz, A. (1979), "El capital y su espacio", siglo XXI editores, México, p. 203.
- Lovell, Catherine. (1979). "Where We are in Intergovernmental Relations and Some of the Implications", en Southern Review of Public Administration.
- Matus, Carlos. (1972): "Estrategia y Plan", Santiago de Chile.
- Mumford, Lewis (1966), "La ciudad en la historia, Ediciones Infinito, Buenos Aires.
- Mumford, L. (1992), "Técnica y civilización", Alianza Universidad, México. P. 522.
- Lezama, José Luis. (1998), "Teoría Social, Espacio y Ciudad", Ed. COLMEX. P. 400.
- Maquiavelo, Nicolás. (1995), "El príncipe", Fondo de Cultura Económica.
- Mercado, A. (1988), "Estructura socioeconómica y movimientos sociales en las áreas centrales de la Ciudad de México", en Coulomb, R. y E. Duhau (coords.), La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socioespaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos, UAM-Azcapotzalco e Instituto Francés de América Latina, México, p.p. 19-39.
- Montesquieu, Ch. (1986), "Consideraciones sobre las causas de la grandeza de Roma y su decadencia", Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, José Luis, (1997), "Estudio Introductorio", en Para Entender las Relaciones Intergubernamentales, Deil S. Wright. Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, José L. "Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México, y Westfalia del Rhin del Norte, Alemania", en México y Alemania. Dos países en transición, México, fundación Conrad Adenauer/El Colegio de México.
- Ostrom Vincent, Tiebout M. Charles y Warren Robert, (1964), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", en American Political Science Review 55.

- Oliván, Alejandro. (1843) "De la Administración Pública con relación a España", Madrid, Roix Editor.
- Pérez Serrano, Nicolás. (1976), "Tratado de derecho político". Civitas, Ed. Madrid.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1984) "Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I y II. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Posada de Herrera, José, (1978), "Lecciones de Administración", Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Redfield, Robert., 1941 "Tepoztlan, a mexican village. A study of Folk". Life, The Chicago University Press, Chicago.
- Rivera Urquidi, E. (1992), entrevista del Doctor Javier Delgado con el Jefe de Electrificación de Nuevas Vías, Dirección General de Vías Férreas, SCT, México. Op. cit.
- Rondinelli, D. y Nellis, A. (1986), "Assessing decentralization policies en developing countries: The case for cautions optimism", en Development Policy Review.
- Serra Rojas, Andrés. (1961), "Derecho administrativo". México. Ed. Porrúa. Caps. II y IV.
- Schmill, Ulises. (1971), "El sistema de la constitución mexicana". México. Ed. Textos Universitarios, 1971. Primera parte.
- Sjoberg, G. 1967, "Origen y evolución de las ciudades", en Scientific American. La Ciudad, Alianza, Madrid.
- Tello Sandoval, J. (1991), entrevista personal realizada por el doctor Javier Delgado, op. cit.
- Tocqueville, Alexis de. (1973), "La democracia en América", México, fondo de Cultura Económica.
- Tena Ramírez, Felipe. (1981), "Derecho constitucional", México ed. Porrúa. Caps. I y XI.
- Tomas, F. (1991), "El papel del centro en la problemática metropolitana", en Schteingart, M. (coord.), Espacio y vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de México y Primera Asamblea de Representantes, México, p.p. 107-109.
- Unikel, L., C. Ruiz y G. Garza (1976), El desarrollo urbano de México, diagnóstico y perspectivas futuras, México, El Colegio de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (1984), "El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública. México. P 185
- Wright, S. 1997, "Para entender las relaciones intergubernamentales", México, Fondo de Cultura Económica.
- Van Young, Eric. (1992), "México's Regions, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, University of California.
- Zicardi, A. (1991), "Las obras publicas de la Ciudad de México, 1976-1982. Política urbana e industria de la construcción". Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, p. 349.

Zorrilla Martínez, Pedro. (1985), "Fortalecimiento de las Autonomías, Democracia Política y Administrativa", México, Tribuna, Revista de Administración Pública, INAP.

-----Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2002).

-----Ley de Planeación, (2001). Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales, ISEF.

-----"Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Madrid H. de la, Miguel. (1982) "Discurso pronunciado en San Juan del Río, el 30 de mayo de 1982. Cuadernos de Consulta Popular. 1982-1988". Federalismo. Revista del IEPES. México, 1982.

México a través de los informes presidenciales. Tomo 16, Volumen III, La Ciudad de México. México. Secretaría de la Presidencia, 1976. p. 32..

Moreno, Ma. Eugenia. (1985), "Programa de descentralización y desconcentración del Departamento del Distrito Federal", en Revista de Administración Pública No. 61/62.

Milán Henio. (2000) "Exportaciones y servicios financieros en la globalización". La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Edit. COLMEX, pág. 196 y subs.

México a través de los informes presidenciales. Tomo 16, Volumen III, La Ciudad de México. México. Secretaría de la Presidencia, 1976. p. 32.

Berry, B. J. L. (1961), "City Size Distribution and Economic Development", Economic Development and Cultural Change, 309-324.

Consejo Nacional de Población (Conapo) (1994), La población de los municipios de México, 1950-1990, México.

Consejo Nacional de Población (Conapo) (1998), Proyecciones de la Población de México 1996-2050 (documento metodológico) México.

Departamento del Distrito Federal (1996), Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, México.

El Shakhs (1972), "Development, Primacy and the Systems of Cities", The Journal of Developing Areas, 11-36.

Gamboa de Buen, Jorge (1994), Ciudad de México, una visión, México, Fondo de Cultura Económica.

Garza, Gustavo (comp.) (1989), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, México, El Colegio de México.

Garza, G. (1985), El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970), México, El Colegio de México.

----- (1992), Desconcentración, tecnología y localización industrial en México, México, el Colegio de México.

----- (1989), "Pouvoirs et planifications dans la ville de Mexico, en Jean Revel Mouroz (coord.), Pouvoir local, regionalismes et descentralisation, Paris, IHEL.

----- (1994), Evolución de las ciudades de México. 1900-1990, México.

- (1997), "Gestion et planification d'une ville postapocalyptique", Montreal, Université du Québec à Montreal (mimeo).
- (1998), "Dimensión macroeconómica de las ciudades en México", en Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez (comps.), Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México, México, El Colegio de México.
- (1999), "El sistema de ciudades, 1990 y 1995", en Gustavo Garza (coord.), Atlas demográfico de México, México, Conapo-Progresa.
- Rivera, S. (1993), "Desarrollo económico y distribución de la población urbana de México, 1960-1990", Revista Mexicana de Sociología.
- (2000) "Estudio para la Construcción del Tren Suburbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- ((2000) "Reunión de Analisis del Transporte de ka Ciudad de México", 26 y 27 de octubre del 2000. Secretaría de Transportes y Vialidad.
- Graizbord, B. (1984), Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México", Revista Interamericana de Planificación.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel (1989), "La planeación de la Ciudad de México: Logros y contradicciones", en Gustavo Garza (comp.), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, México, el Colegio de México 235-254.
- INEGI (1993), Ciudad de México (Área Metropolitana), perfil sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Aguascalientes.
- INEGI (2000), XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados preliminares, Aguascalientes.
- Jefferson, M. (1939), "The Law of Primate City", Geographical Review; reimpresso en la compilación de W. J. Jackson, Politics and Geographical Relationships, Eaglewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1954.
- López Rangel, Rafael (1993), La planeación y la Ciudad de México, 1900-1940, México Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Colección Cyad.
- Negrete, Ma. Eugenia y Héctor Salazar (1986), "Zonas Metropolitanas en México, 1980", Estudios Demográficos y Urbanos.
- Programa de Estudios Metropolitanos (1992), Plan Regional Metropolitano del Valle de México, Toluca, UAM- Xochimilco/Gobierno del Estado de México, 6 tomos.
- Unikel, L., C. Ruíz y G. Garza (1976), El desarrollo urbano de México, diagnóstico y perspectivas futuras, México, El Colegio de México.
- Ward, Peter (1991), México: una megaciudad (producción y reproducción de un medio ambiente urbano), México, Alianza Editorial/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2001), "El perfil de la gobernación y la gestión pública al comienzo del Siglo XXI" en Revista Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

- Aguilar Villanueva, F. Luis (1997), "La Administración Pública y el Público Ciudadano" en Revista del Senado de la República, Núm. 6. Vol. 3.
- Alarcón, Olgún Víctor. "Estudio Introdutorio", en Administración Pública, una perspectiva comparada. Ferrel Heady. Colegio de Administradores Públicos y Fondo de Cultura Económica.
- Araneta, F., (1995). "México City in the Global Economy", Universidad de California, Departamento of City and Regional Planning, Berkeley.
- Arias, Valdés, R. (1984), "La delimitación de una megalopolis", El Colegio Mexiquense, UAEM y Cámara Nacional de la Industria de la Construcción México, 208 p.
- Bañon Martínez, Rafael. (1997). "Enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales", en Bañon Martínez Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial.
- Bataillon, C. (1991<sup>a</sup>), "Archipel ou nation?", en Bataillon et al., (1991), pp. 90-104.
- Bell, Daniel (1976). "Las contradicciones culturales del capitalismo", México, coedición Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editora Mexicana.
- Bozeman, Barry, (1988), "Todas las organizaciones son públicas", México, Fondo de Cultura Económica.
- Brambila, C. (1992), "Expansión urbana en México", El Colegio de México, México, 363 p.
- Brotchie, J. (1995), "Cities in Competition. Productive and Sustainable Cities for the 21<sup>st</sup> century", Longman Australia, Sydney.
- Campbell, D., (1994). "Foreign Investment, Labor Immobility and the Quality of Employment", International Labour Review No. 2.
- Carnoy, M; Castells, M, (1996) "Sustainable Flexibility. Work, Family and Community in the Information Age", OCDE, Education Reserch Series, Paris.
- Carnoy, M; Castells, M.; Cohen, S. y Cardoso, F. H., (1993). "The New Global Economy in the Information Age, University Park, State University Press, Pennsylvania.
- Chapman, G. P. y Baker K. M. (eds.), (1992) "The Changing Geography of Asia", Routledge, Londres.
- Chias, L. (1994), "Geografía del transporte: ámbito internacional y nacional", en Aguilar, A. G. y O. Moncada (coords.), La geografía humana en México. Institucionalización y desarrollo recientes, ediciones Científicas Universitarias, FCE, México, pp. 165-179.
- Cole, J. y Cole, F. (1993) "The Geography of the European Community, Routledge, Londres.
- Conelly, P. (1993), "La reestructuración económica y la Ciudad de México", en Coulomb, R. y E. Duhau (coords.), Dinámica urbana y procesos sociopolíticos, UAM-Azcapotzalco y Centro de la Vivienda, México, pp. 45-70.

- Daniels, P. W. (1993) "Service Industries in the World Economy, Blackwell Publishers, Oxford.
- Dickey, J. (1977), Manual del Transporte Urbano, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 674 p.
- Dimock, Marshall, (1980) "¿Qué es la Administración Pública?", RAP, núm 44, octubre-diciembre, México INAP.
- Dosi, G. et alia. (1988) "Technical Change and Economiy Theory", Frances Pinter, Londres.
- Enderwick, P. (1989) "Multinational service firms, Routledge, Londres.
- Gamboa de Buen, J., (1994). "Ciudad de México: Una Visión" Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Garza, G y A. Damian (1991), "Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento", en Schteingart, M. (coord.), Espacio y vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de México y Primera Asamblea de Representantes, México, pp. 21-49.
- Giddens, Anthony (1998), "La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia", Madrid, Editorial Taurus. Paginas 230.
- Giménez, R. (1986), La geografía de los transportes en busca de su identidad, Ed. Neocrítica, Barcelona, 61 p.
- Godet, M. 1991, De form, M. Borja. J. Pascual. J. M., Segura, A. Sabartés. A. 1991; De Form, m. Pascual, J. M. 1995; Guide pour la réalisation des plans stratégiques de developpementdes villes mayonnes 1994).
- Graham, S. (1994), "Networking Cities: Telematics in Urban Policy. A Critical Review", Internacional Journal of Urban and Regional Research, vol. 18, no. 3.
- Graizbord, B. (1992), "Escenarios probables del sistema de ciudades en la región central de México, Un modelo de evaluación ex-ante", en Delgado, J. y D. Villarreal(coords.), Cambios territoriales en México, exploraciones recientes, Centro de Ecodesarrollo y UAM, México, pp. 199-216.
- Gulick, Luther. (1990). "Reflections on Public Administration". Public Administration Review, vol. 50. núm. 6 United States.
- Hall, P. (1995) "Towardsa General Urban Theory", en Brotchie et alia (eds.), Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21<sup>st</sup> century, Longman Australia, Sidney.
- Hsing, Y. (1995), "New Patterns of Property Development in Chinese cities", (documentos de trabajo), University of British Columbia, Centre on Human Settlements, Vancouver.
- Hayek A, Friedrich (1990), Camino de Servidumbre, Madrid, Alianza Editorial.
- Kresl, P. K. y Gappert, G. (eds.), (1995), "North American Cities and the Global Economy, Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Kuhn, Tomas. 1962 "La estructura de la revolución científica". Chicago.
- Lezama, José Luis, (1998), "Teoría Social Espacio y Ciudad", El Colegio de México. 398 p.

- Lindblom E. Charles, (1994), "La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué", en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol, VI, núm. 2.
- Loeza, Soledad (1996), Oposición y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, núm. 11.
- Manheim, M. L. y J. M. Suhrbier (1973), "Incorporating social and environmental factors in highway planning and design". Special Report 130. Highway Research Board Washington, D. C.
- Mercado, A. (1988), "Estructura socioeconómica y movimientos sociales en las áreas centrales de la Ciudad de México", en Coulomb, R. y E. Duhau (coords.), La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socioespaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos, UAM-Azcapotzalco e Instituto Francés de América Latina, México, pp. 19-39.
- Merino, Huerta, Mauricio (1996), "El federalismo mexicano como tema de investigación", en Política Pública y Gobierno Local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Messmacher, M., (1987), "México, Megalopolis", México D. F.
- Miklos, T. Tello, M. E. (2003) "Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro", México, Centro de Estudios Prospectivos, LIMUSA. 203.
- Mosher, Frederick. (1957) "Research in Public Administration: Some notes and Sugestions", PAR, vol. 57, vol- XVII.
- Park, Robert E. (1968), "The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment", en R. Park, E. Burgess y R. Mckenzie, The City, University of Chicago Press.
- Pirenne, H. (1992), "las ciudades de la edad media". Alianza Editorial, España, 166 p.
- Pradilla, E., C. Castro, C. Maganda y A. Peralta (1993), Territorios en crisis. México 1970-1992, Ed. de la Red Nacional de Investigación Urbana, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 272 p.
- Rabotnikof, Nora (1995), "El espacio de lo público: variaciones en torno a un concepto" en la Tenacidad de la Política, compiladores Nora Rabotnikof, Ambrosio Velasco y Corina Iturbe, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México. Páginas 320.
- Sánchez González, José Juan, (2001). "La Administración Pública como Ciencia, Su Objeto y su Estudio". IAPEM y Plaza y Valdes. 313.
- Salgado, M. y Camarena, M. (1997), "Flujos de Transporte y estructura metropolitana de la ciudad de México" en Eibenschutz, R. (coord.), (1997), Bases para la planeación del desarrollo urbano en al Ciudad de México, tomo II, Estructura de la ciudad y su región, Porrúa y Programa de Investigación Metropolitana, Universidad Autónoma Metropolitana, México,
- Sassens, S. (1994), "Cities in a World Economy", Pine Forge Press, Thousand Oaks, California.



Saunders, P. (1986), *Social Theory and the Urban Question*. Holmes and Meier Publishers, Inc., Nueva York.

Schmitt, Carl. (1987), "Concepto de lo Político, Madrid, Alianza Editorial.

Skezely, G., (1993). "Mexico's International Strategy: Looking East and North", en Stallings y Skezely (eds.), *Japan, the United States, and Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Sonntag, R. Heinz. (1998), "Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI" en *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm 12.

Subirats, Joan (1995), "los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación" en *Revista: Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol. IV, núm, 1.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública", Edit. IAPEM, A. C: México 2003. Paginas. 221.

Waldo, Dwight, "Toward a paradigm of Future Public Administration", *Public Administration Review*, núm. 13.

Ward, P. M. (1991), *México una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, Alianza y CONACULTA, México, 327 pp.

White, Jay D. (1986) "Dissertations and Publications in Public Administrations", *Public Administration Review*, vol. 46 (may/jun), E. U.

Wilson, Woodrow, (1985) "Estudio de la Administración", Waldo, Dwight (ed.), *Administración Pública. La Función Administrativa. Los Sistemas de Organización y Otros aspectos*, México, Trillas.

#### Referencias hemerográficas

Periódico Reforma, 2000 - 20003.

Periódico UnoMasUno. 2000 - 2003

Diario Oficial de la Federación. 1924 – 2000, Principales disposiciones jurídicas en materia de transporte.

## **Anexo**

### **Evolución jurídica del Transporte en el Distrito Federal.**

El Reglamento de Tráfico para el Distrito Federal. Contenía tres secciones, desglosadas en capítulos ordenados de la siguiente manera: Sección Primera. De las distintas clases de vehículos y reglas aplicadas a cada uno de ellos. Capítulo I. Nombre y Clasificaciones (se refiere a las definiciones conceptuales de los elementos viales). Capítulo II. Inscripciones, Marca y Contribuciones. Capítulo III. Reglas sobre la Presentación y Cuidado de los Vehículos. Capítulo IV. Reglas Aplicables a los Automóviles. Capítulo V. Reglas Aplicables a vehículos movidos por fuerza animal. Capítulo VI. Reglas aplicables a los vehículos movidos por fuerza humana. Capítulo VII. De los coches particulares. Capítulo VIII. Coches de lujo destinados a alquiler. Capítulo IX. Automóviles y coches de alquiler. Capítulo X. Carros de transporte y carga. Capítulo XI. Caballos y animales de monta, tiro y carga.- Reglas para el uso y trato de otros. Sección Segunda. Capítulo Único. Licencias que habilitan para conducir toda clase de vehículos y modo de obtenerlas. Sección Tercera. De la Vía Pública y modo de comportarse en ella. Capítulo I. Obediencia para los agentes de la autoridad o del tráfico y estricta observancia de las señales. Capítulo II. Reglas de Tráfico. Para la defensa del pavimento. Capítulo III. Reglas a que deben someterse los vehículos para la facilidad del tráfico. Capítulo IV. Reglas que deben observar las personas que transiten a pie por las calles. Capítulo V. Reglas a que deben someterse los que aprendan a conducir vehículos, o enseñen animales. Capítulo VI. Restricciones de tráfico, forma y lugares de paradero de vehículos. Capítulo VII. Penas. Capítulo VIII. Personal. Capítulo Final. Disposiciones Transitorias. El Reglamento fue publicado por partes en el Diario Oficial de la Federación los días 2, 3, 4, 6 y 7 de mayo de 1918.

Este Reglamento, compuesto de 12 artículos, establece quiénes pueden obtener permisos para el servicio de tráfico en camiones de pasajeros, el procedimiento para obtenerlos, y algunas elementales condiciones del servicio. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el sábado 30 de noviembre de 1929.

**Diario Oficial de la Federación**, lunes 15 de abril de 1929. Este Acuerdo se compone de cinco partes: De los Jueces Calificadores; De las Infracciones a Reglamentos Gubernativos; De las Infracciones que calificarán los delegados; De los arrestos; y De la recaudación de las multas.

Los límites territoriales son los mismos fijados por el Decreto de 15 y 17 de diciembre de 1898, solamente cambia la forma de administración con la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, publicada en los Diarios Oficiales del 31 de diciembre de 1928 al 5 de enero de 1929. Las 13 delegaciones del Distrito Federal, se constituían por: Guadalupe Hidalgo, Atzacotalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena-Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. El 17 de enero de 1933 se publica la Ley de planificación y zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, con el objeto de que se planifiquen nuevas vías, plazas, calles, jardines, estadios, etc., y se clasifique, restrinja y reglamente el uso de la propiedad pública y privada. El 22 de febrero del mismo año se publicó el Reglamento de la ley de planificación y zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California.

Este Reglamento se estructuró de la siguiente manera: Disposiciones Preliminares. Título Primero. De los vehículos y de los semovientes. Capítulo Primero. De la Clasificación de los Vehículos. Capítulo Segundo. De la Inscripción de los Vehículos en el Registro de la Oficina de Tránsito. Capítulo Tercero. De las Placas para Vehículos. Capítulo Cuarto. De las Condiciones que deben llenar los Vehículos para que sea permitida su circulación. Título Segundo. De los Conductores de Vehículos y Semovientes. Capítulo Único. Título Tercero. De los Peatones y Pasajeros de Vehículos. Capítulo Primero. Reglas que deben observar los Peatones y Pasajeros de Vehículos. Capítulo Segundo. De las obligaciones de la Oficina de Tránsito para con los Peatones y Pasajeros. Título Cuarto. De las señales. Capítulo Primero. De las que deben hacer los Conductores de Vehículos. Capítulo Segundo. De las que deben hacer los Policías de Tránsito. Capítulo Tercero. De las Luces y Colores. Título Quinto. De la Circulación. Capítulo Primero. Disposiciones Generales. Capítulo Segundo. De los Tranvías. Capítulo Tercero. De los Autobuses. Capítulo Cuarto. De las Bicicletas y Motocicletas. Capítulo Quinto. De las Carretillas y Carros de mano. Capítulo Sexto. De la Velocidad. Título Sexto. De los Sectores de Intenso Tránsito, Estacionamientos, Carga y Descarga, Circulación Restringsida "Sitios" y "Terminales". Capítulo Primero. De los Sectores de Intenso Tránsito. Capítulo Segundo. Del Estacionamiento. Capítulo Tercero. De los "Sitios". Capítulo Cuarto. De la Carga y Descarga y Transporte de Bultos y Materiales. Capítulo Quinto. De la Circulación Restringsida. Capítulo Sexto. De las Terminales. Título Séptimo. De las Infracciones y Sanciones a las Mismas. Capítulo Primero. De las Infracciones. Capítulo Segundo. De las Sanciones. Transitorios. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 30 de julio de 1933.

Dicho Reglamento se componía de 31 artículos, de los cuales 5 eran transitorios. En él se establece, a grandes rasgos, el procedimiento para obtener autorización para establecer un servicio de Autotransporte de pasajeros; las facultades del Departamento del Distrito Federal para: la fijación de rutas, reconocimiento de las constituciones de las cooperativas a las que se les autorizará la prestación del servicio, fijación de tarifas, itinerarios y horarios; motivos de cancelación de permisos; las obligaciones de los permisionarios; señala a una Oficina de Tránsito del D.D.F. para la realización de todos los trámites de los permisionarios. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 16 de noviembre de 1939.

Estructurado con 29 artículos y cinco transitorios, refiere entre otras cosas: una definición del servicio de autotransporte de pasajeros; establece que sólo pueden obtener permisos para su prestación: las cooperativas de intervención oficial o participación estatal; establece requisitos y procedimientos para la obtención de permisos; facultades del Departamento; fijación de tarifas y sujetos exentos de pago por el servicio; obligaciones de los permisionarios; motivos de cancelación de permisos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de noviembre de 1940. Existe un Acuerdo que modifica el artículo 28 del Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 1940. El 31 de diciembre de 1941 se publica la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que deroga a la Ley del 31 de diciembre de 1928.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1942. Se estructura con 73 artículos, incluyendo los 6 transitorios. Entre otras cosas, este Reglamento establece: la definición de servicio público para el transporte de

pasajeros; los casos en que se otorgan contrato-concesiones, los que tendrán vigencia por un período determinado por la autoridad, y que podrán ser renovados; los requisitos y procedimientos para obtener un contrato-concesión; las obligaciones de los permisionarios y/o concesionarios, entre las cuales destaca la obligación de estos últimos de entregar en propiedad al Departamento del Distrito Federal, al término de la vigencia de la concesión, si no es renovada por la autoridad, todos los vehículos, estaciones, talleres, almacenes, vías útiles, y demás bienes muebles e inmuebles necesarios para continuar la explotación del servicio; las facultades del Departamento del Distrito Federal en la materia; causas de rescisión de contratos-concesión; sanciones y multas a las infracciones al Reglamento. El 10 de abril de 1948 se publica en el Diario Oficial de la Federación un Decreto que deroga el artículo 67 del Reglamento de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal; posteriormente, el 25 de mayo de 1949, se publica en el mismo diario otro Acuerdo por el que se restablece la vigencia de dicho artículo 67.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de noviembre de 1950. Se estructuró de la siguiente manera: Definiciones (conceptuales); Disposiciones Generales; Especificaciones (de los aparatos); Verificación; Pruebas en Banco relativas a distancia; Pruebas en Banco relativas a tiempo; Pruebas en Carretera relativas a distancia; Tolerancia; Tarifa; Sellado; Penas. Posteriormente se publicó una Fe de erratas al Reglamento el día 5 de diciembre de 1950. El 29 de abril de 1988, se publica el Acuerdo por el que todos los taxímetros mecánicos, electromecánicos y electrónicos, instalados actualmente en los vehículos del transporte público de pasajeros sin itinerario fijo, deberán ser modificados en su funcionamiento.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1951. En esta disposición se habla ya de modalidades en la prestación del servicio de transporte, al definir la modalidad de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler sin itinerario fijo.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de noviembre de 1952. El decreto contiene 12 artículos y 3 transitorios. En él se señala la clasificación y la tarifa del servicio público de transporte de pasajeros en automotores de alquiler, así como las sanciones.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1958. El documento se compone de ocho artículos y tres transitorios. Por medio de esta Ley se crea "La Unión de Permisionarios de Transporte de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal, con el carácter de institución pública y con personalidad jurídica y patrimonio propio." p. 12. Esta Ley era el único organismo a través del cual el Departamento del Distrito Federal establecía relaciones con los permisionarios en todo lo que atañe a la prestación del servicio que a éstos les fue encomendado.

El sábado 24 de agosto de 1968 se publica en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo que autoriza a la Dirección General de Tránsito para conceder de inmediato hasta 2 mil 500 nuevos permisos para el servicio público de automóviles de alquiler, para el transporte de pasajeros sin itinerario fijo, en el Distrito Federal.

Con fecha 19 de abril de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", para construir, operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito

Federal. El 21 de junio de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación Decreto por el que se reforma el artículo 4º y se adiciona con un artículo 6º bis el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado de transporte colectivo de fecha 19 de abril de 1967, publicado el 29 del mismo mes y año. El miércoles 17 de junio de 1992, se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del diverso por el que se creó el Organismo Público descentralizado Sistema de Transporte Colectivo (Metro).

El 4 de septiembre de 1969, inicia la operación de la primera etapa de la Línea 1 del Metro, Zaragoza-Chapultepec, con un recorrido de 12.67 km. dando paso al mismo tiempo al funcionamiento de dos de las más importantes zonas de transferencia multimodal, los paraderos de Zaragoza y de Chapultepec,

En abril de 1970 se pone en operación la segunda fase de la Línea 1 del Metro, Chapultepec-Juanacatlán, con un kilómetro más de distancia; el 1 de agosto de 1970, entra en operación la Línea 2 de Pino Suárez a Taxqueña, con una longitud de 10.10 km.; para septiembre de ese mismo año, entra en operación la segunda fase de la Línea 2 de Tacuba-Pino Suárez con 7.88 km. más de recorrido; en noviembre de 1970 son puestas en operación la primera etapa de la Línea 3, Tlatelolco-Hospital General, con 6.33 km. de recorrido, y la tercera etapa de la Línea 1, de Juanacatlán a Tacubaya con 1.10 km. de recorrido; en 1972 arranca la cuarta y última etapa de la Línea 1 de Tacubaya a Observatorio con 2.56 km. de recorrido; la segunda y la tercera etapa de la Línea 3, de Tlatelolco a La Raza y de La Raza a Indios Verdes permiten poner en operación 1.50 km. y 3.93 km. más de recorrido respectivamente. Cabe señalar que el 31 de diciembre de 1970 se reforma la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, modificando su estructura básica y al dividir el Distrito Federal en 16 delegaciones, a saber: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Posteriormente se reforma la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1978, modificando sólo los límites de las 16 delegaciones, reorganizando la estructura administrativa e incorporando el esquema de órgano desconcentrado.

El viernes 12 de noviembre de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una Declaratoria del Departamento del Distrito Federal relativa a la necesidad que existe de aumentar el número de permisos para la prestación del transporte público de pasajeros sin itinerario fijo en el Distrito Federal. El martes 14 de diciembre de 1971 se publica otra Declaratoria del Departamento del Distrito Federal, relativa a la conveniencia de aumentar en un mil el número de permisos para la prestación del transporte público de pasajeros en el Distrito Federal. El miércoles 26 de abril de 1972 se publica la Declaratoria relativa a la necesidad que existe de aumentar el número de permisos para la prestación del transporte público de pasajeros sin itinerario fijo, en el Distrito Federal. Contraria a las anteriores declaratorias no se especifica la cantidad de permisos y se da autorización a vehículos de mayor capacidad (las llamadas combis). El 16 de agosto de 1972 se publica la Declaratoria relativa a la necesidad que existe de aumentar el número de permisos para la prestación del transporte público de pasajeros sin itinerario fijo en el Distrito Federal con un mil permisos más. El viernes 13 de octubre de 1972 se publica la Declaratoria relativa a la necesidad que existe de aumentar el número de permisos para la prestación del transporte público de pasajeros sin itinerario fijo, en el Distrito Federal, con 500 permisos.

Estas declaratorias nos hacen dudar sobre la conveniencia de una metodología empleada en los “estudios técnicos en los que se llega a la conclusión de ser necesario el incrementar el número de unidades”. 13 de octubre de 1972, página 9.

El martes 18 de agosto de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100. Para determinar la creación del organismo se consideró: El Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982 en concordancia con el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, “que el Departamento del Distrito Federal tiene intervenida la línea de autobuses urbanos ‘Lomas de Chapultepec Reforma R-100’ la que desde hace tiempo se ha venido manejando a través de la Unión de Permisarios de Transportes de Pasajeros en camiones y autobuses en el Distrito Federal”. Pág. 37. El 19 de junio de 1985, se publica el Acuerdo por el que se realizarán los trámites conducentes para que los bienes muebles de la línea Lomas de Chapultepec Reforma R-100, a efectos de la prestación del servicio público de transporte, pasan a integrar el patrimonio del organismo público descentralizado autotransportes urbanos de pasajeros R-100.

El martes 18 de agosto de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100. Para determinar la creación del organismo se consideró: El Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982 en concordancia con el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, “que el Departamento del Distrito Federal tiene intervenida la línea de autobuses urbanos ‘Lomas de Chapultepec Reforma R-100’ la que desde hace tiempo se ha venido manejando a través de la Unión de Permisarios de Transportes de Pasajeros en camiones y autobuses en el Distrito Federal”. página 37. El 19 de junio de 1985, se publica el Acuerdo por el que se realizarán los trámites conducentes para que los bienes muebles de la línea Lomas de Chapultepec Reforma R-100, a efectos de la prestación del servicio público de transporte, pasan a integrar el patrimonio del organismo público descentralizado autotransportes urbanos de pasajeros R-100. El 30 de septiembre de 1981 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Resolución mediante la cual se revocan todas las concesiones otorgadas con anterioridad a particulares para la prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros en autobuses en el Distrito Federal.

Plan rector de vialidad y transporte del Distrito Federal. Versión abreviada de la actualización a junio de 1982. COVITUR, junio de 1982.

Diario Oficial de la Federación del 5 de abril de 1983. Página 32. Es hasta el 16 de diciembre de 1987 que se publica en el mismo diario, el Decreto por el que se modifican los artículos primero y segundo, fracciones I, III y V, tercero y quinto del decreto por el que se constituye la Comisión Mixta Consultiva del Transporte en el Distrito Federal.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984. Cabe señalar que el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal es del 6 de febrero de 1979. El 26 de agosto de 1985 se modifica nuevamente el Reglamento y sufre reformas a los artículos 26 y 27 del 13 de marzo de 1987, la adición del artículo 18 del 26 de mayo de 1988 y la modificación al artículo 2º del 20 de septiembre de 1989.

El asunto de las facultades de funcionarios públicos del Departamento del Distrito Federal sobre el sector del servicio de transporte público de pasajeros, adquiere en la década de los ochenta, un carácter de extrema inestabilidad e incertidumbre, saltando facultades de una dependencia a otra, fundamentalmente entre la Secretaría General de Protección y Vialidad y la Coordinación General de Transporte. El 5 de marzo de 1984 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se delega en el Coordinador General del Transporte del Departamento del Distrito Federal la representación de éste para que en nombre del mismo celebre, otorgue y firme los contratos y convenios de obras públicas que en cumplimiento al Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. El 28 del mismo mes y año se publica el Decreto en el que se delega en el secretario general de Protección y Vialidad, la facultad de autorizar la modificación de la naturaleza o condiciones de las concesiones del servicio público de transporte de pasajeros y carga así como para realizar las acciones tendientes a la regularización de dichos servicios. El 8 de agosto del mismo año se publica la Fe de Erratas por la que se delega en el secretario de Protección y Vialidad, la facultad de autorizar la modificación de la naturaleza y condiciones de las concesiones de los servicios públicos de transporte de pasajeros y carga. El 21 de enero de 1985 se publica el Acuerdo por el que se establece a los funcionarios que suplirán las ausencias

De entre las funciones asignadas a los funcionarios responsables del servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, una de las que más impacto social tienen es seguramente la del establecimiento de la tarifa por la prestación del servicio. Durante la década de los ochenta, caracterizada en México por una creciente inflación que determinaba una extraordinaria inestabilidad de los precios de bienes y servicios en la economía del país, la Ciudad de México no estuvo exenta de ella, trasladando esta inestabilidad al servicio público de transporte, el cual en esta época padeció de una constante revisión en sus tarifas. En 1983, el 4 de octubre se publica en el Diario Oficial el Acuerdo número 32 que establece el precio a cobrar por la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler en sus diversas modalidades.

Diario Oficial de la Federación, del día 6 de mayo de 1989. El 26 de septiembre de 1989, se publica un Acuerdo por el que dejan sin efecto los avisos de la Coordinación General de Transporte, que declaran la caducidad y la revocación de las concesiones de servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1994, se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal del primero de agosto de 1994.

Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1995, Acuerdo por el cual se delega facultades para implementar el programa complementario al proceso de Revista Vehicular 1995, y Reemplazamiento Obligatorio de los Vehículos destinados a la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, secretario de Transportes y Vialidad. Complementario a este Acuerdo se expiden en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal: Convocatoria de la Revista Reglamentaria de vehículos destinados al transporte público de pasajeros, carga general, mercantil de pasajeros y mercantil de carga; así como el manual de operación y el

Programa de Reemplacamiento para el año de 1995, del 12 de junio de 1995; Convocatoria de la Revista Reglamentaria de vehículos destinados al transporte público de pasajeros, carga general, mercantil de pasajeros y mercantil de carga; así como el manual de operación, 14 de octubre de 1996; Programa de Reemplacamiento para este año, 23 de septiembre de 1996; Aviso a los prestadores del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el D. F. sobre el procedimiento general a seguir para la sustitución de Título-Permiso y/o entrega del Título de Concesión correspondiente y en su caso, sustitución de unidad, Revista obligatoria y Manual de Operación, 3 de septiembre de 1997.

Convenio de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal, que tiene por objeto la creación de la Comisión Metropolitana del Transporte y Vialidad, sustituyendo a la Comisión del Transporte Metropolitano, del 13 de febrero de 1995. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de abril de 1997, Declaratoria de necesidad para la expedición de 140 concesiones a igual número de organizaciones de Servicio Público de Transporte de Pasajeros Metropolitano en modalidad de colectivo que opera dentro del Estado de México y el Distrito Federal, así como 2.500 Concesiones de Servicio de Transporte de Pasajeros en el D.F. en la Modalidad de individual y 1000 concesiones para el Servicio Público.

El 26 de mayo de 1997, Gaceta Oficial del Distrito Federal, se publica el Manual de Lineamientos Básicos de comodidad y Seguridad que deberán de cumplir los vehículos tipo bicitaxis para el Servicio de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Federal. En el que se indican las especificaciones de fabricación a que deberán de sujetarse estos vehículos. El 28 de julio de 1997 se publica la Convocatoria para la Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros en Modalidad de Bicitaxis en las delegaciones Iztapalapa y Tláhuac.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros de autobuses con itinerario fijo en diversas rutas del D. F. Grupos 9,10, 11 y 12, 12 de diciembre de 1996, Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros de autobuses con itinerario fijo en diversas rutas del D. F. 29 de marzo de 1996, Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros de autobuses con itinerario fijo en diversas rutas del D. F. Grupos 14, 15 y 16. 22 de mayo de 1996, Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros de autobuses con itinerario fijo en diversas rutas del D. F. Grupos 17, 18 y 19, 16 de junio de 1996.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Convocatoria para el concurso público nacional para obtener la concesión para la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en autobuses con itinerario fijo, STV-CPN-002/97, 8 de abril de 1997. Convocatoria para el concurso público nacional para obtener la concesión para la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en autobuses con itinerario fijo, STV-CPN-004/97, STV-CPN-005/97 y STV-CPN-006/97, 27 de mayo de 1997. Convocatoria para el concurso público nacional para obtener la concesión para la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en autobuses con itinerario fijo, STV-CPN-007/97, STV-CPN-008/97 y STV-CPN-009/97. 23 de junio de 1997. Convocatoria para



el concurso público nacional para obtener la concesión para la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en autobuses con itinerario fijo, STV-CPN-010/97, 14 de agosto de 1997.

Gaceta Oficial del Distrito Federal- aviso por el que se declara desierto el concurso público STV-CPN-002/97, 24 de febrero de 1997. Fallo de licitación STV-CPN-001/97 8 de abril de 1997, Fallo a los concursos STV-CPN-004/97, STV-CPN-005/97 y STV-CPN-006/97, para el otorgamiento de concesión para prestar el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en autobuses con itinerario fijo en el D. F., 18 de agosto de 1997, Fallo del concurso público nacional STU-CPN-008/97 y STU-CPN-009/97, para el otorgamiento de concesiones para prestar el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en autobuses con itinerario fijo en diversas rutas del D. F. 15 de septiembre de 1997,

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Acuerdo por el que se expide el Manual de Lineamientos Técnicos de Seguridad, Comodidad y Ambientales, que deban cumplir los autobuses, minibuses y vagonetas, que presten el servicio público de transporte de pasajeros en el D. F. 24 de septiembre de 1996, Acuerdo por el que se expide el Manual de Lineamientos Básicos de Comodidad y Seguridad que deben cumplir los vehículos tipo Bicitaxi para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el D. F., 25 de mayo de 1997.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, publicado el 20 de noviembre de 1996, Acuerdo por el que se determina el importe de la tarifa por el uso del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en Sistemas de Transporte Colectivo, Servicio de Transportes Eléctricos, Sindicatura de Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100 en Quiebra y Vehículos de Servicio Concesionado en sus diversas modalidades.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de diciembre de 1995, Acuerdo por el que se crea el programa de mejoramiento de paradas de autobuses de pasajeros como parte del mobiliario urbano que en lo sucesivo se denominarán cobertizos, sustituyéndolos a los que actualmente se encuentran en funcionamiento.

Gaceta Oficial del Distrito Federal 19 de abril de 1996, Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor de Transporte y Vialidad del D. F.