



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TESINA

QUE PRESENTA:

DIANA MARMOLEJO LÓPEZ

PARA OBTENER

**EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

**ESTUDIO DEL SISTEMA VIAL DEL DISTRITO FEDERAL:
PUENTES, TÚNELES Y DISTRIBUIDORES DEL SUR PONIENTE**

ASESOR:

PROF. NOÉ PÉREZ BELLO

CIUDAD UNIVERSITARIA JUNIO 2014.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
APARTADO 1. Fundamentos de la gobernabilidad en el espacio urbano.....	7
1.1. Gobernabilidad.....	11
1.2. Legitimidad.....	12
1.3. Eficacia.....	13
1.4. Gobernabilidad en el espacio urbano.....	14
APARTADO 2. Planeación Urbana y Administración Pública.....	17
2.1 Planeación Urbana y Administración Pública en México.....	16
APARTADO 3. La Ciudad de México como megalópolis.....	31
3.1. Antecedentes históricos.....	32
3.2. Planes de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal.....	35
3.3. Infraestructura y equipamiento de la Ciudad de México.....	38
3.4. Principales Problemas de la Ciudad de México.....	38
APARTADO 4. Sistema Vial de Puentes Túneles y Distribuidores del Sur Poniente.....	45
4.1.inicio del proyecto.....	49
4.2. Aspectos legales.....	53
4.3. Aspecto ambiental.....	57
4.4. Participación ciudadana.....	63
4.5. Derechos Humanos.....	64

CONCLUSIONES.....67

BIBLIOGRAFÍA.....71

INTRODUCCIÓN

El estudio de las megalópolis a nivel mundial ha tenido gran relevancia debido a los diversos temas que en estas se desarrollan, cuestiones como la seguridad, la vivienda, el transporte o la recolección de residuos son situaciones que se agudizan en las últimas décadas. Además de que la conformación de las megalópolis ha generado un cambio considerable en la producción, la distribución de la riqueza, el poder político, el consumo y las percepciones de identidad nacional y cultural.

La complejidad de su funcionamiento y sus diversas variables, ha dejado atrás los recursos y conocimientos para atender la evolución de los diversos temas que en ellas se desarrollan.

La urbanización asociada a la megalópolis del Valle de México significa un reto para la convivencia, la armonía y la calidad de vida; es un desafío para la administración pública, por lo cual para los científicos sociales resulta de suma importancia analizar la evolución e implementación de políticas referentes a estos temas, ya que, hoy en día el gobierno no es el único actor que decide cuales son las mejores acciones para mitigar estos inconvenientes, sino que la sociedad organizada ha empezado a proponer distintas medidas para solucionar algunos de los temas con los que conviven día a día.

El propósito fundamental de esta tesina es tomar como muestra el Proyecto denominado Sistema Vial de Túneles y Puentes del Sur Poniente de la Ciudad de México; también conocido como “Supervía Poniente”, para que a través de una línea del tiempo y del análisis de las etapas de su construcción se muestre cómo una propuesta del gobierno local para agilizar el tránsito en el sur-poniente de la ciudad, desencadenó en una serie de acciones por parte de las sociedad civil que pusieron en tela de juicio la sustentabilidad del proyecto y la capacidad de diálogo gubernamental, lo que muestra una pequeña situación de uno de los tantos conflictos que se presentan día a día en las metrópolis y la forma en que los gobiernos los están enfrentando.

Para efectos de la reflexión de este tema, la presente tesina se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado de esta tesina abordaremos los fundamentos de la gobernabilidad en el espacio urbano; este proceso al ser una cuestión que se obtiene como resultado de la suma de la acción de gobierno, la colaboración entre las administraciones públicas, el fortalecimiento institucional, la aplicación de agentes socioeconómicos y la participación ciudadana; resulta de vital importancia en las megalópolis, ya que implementar mediante la acción del gobierno todos estos puntos de vista y congregarlos en planes y programas en donde dichos actores se sientan representados en cierta medida, es fundamental para el desarrollo armónico de las Ciudades.

En el segundo apartado se abordara la injerencia que ha tenido la Administración Pública dentro de la planeación urbana; la gobernabilidad urbana se alcanza en la medida que los gobiernos planean y regulan las formas en las que se va construyendo cada espacio urbano, ya que en la actualidad existen diversos actores económicos que maniobran al margen de los planes de desarrollo metropolitano e inhiben los programas sociales orientados a los sectores más afectados por las tres tendencias de la globalización que tienen presencia en los diferentes barrios de la ciudad. Lo que lleva a desequilibrios que sólo pueden ser identificados y corregidos en base a la planeación urbana que implemente cada gobierno.

En el tercer apartado se conocerá la evolución y características de la Zona Metropolitana del Valle de México, que ha tenido como resultado la construcción de espacios urbanos que no cuentan con los servicios de infraestructura adecuados para cumplir con las funciones para los que fueron creados; tal es el caso de la zona Sur-Poniente de la Ciudad de México, que al ser una zona con poca infraestructura vial se ha optado por la construcción del Sistema Vial de Puentes Túneles y Distribuidores del Sur Poniente, sobre otras alternativas.

En el cuarto apartado desarrollaremos los eventos más relevantes que se presentaron durante la licitación, construcción e inauguración del Sistema Vial de

Puentes Túneles y Distribuidores del Sur Poniente, para demostrar las violaciones a los derechos humanos, ambientales y de participación de los ciudadanos de la Ciudad de México, lo que va en detrimento de los principios fundamentales de la gobernabilidad, poniendo en tela de juicio el valor del bien común que debe de generarse por parte de la Administración Pública.

Este proyecto consultara distintas fuentes bibliográficas y archivos electrónicos, debido a que este tema no ha tenido una revisión por parte de los científicos sociales y básicamente toda la información referente a la Súper Vía Poniente se puede encontrar de forma electrónica mediante notas periodísticas.

APARTADO 1. FUNDAMENTOS DE LA GOBERNABILIDAD EN EL ESPACIO URBANO.

Los fenómenos de urbanización y crecimiento de las ciudades fueron abordados en 1910, principalmente en Estados Unidos, con el fin de establecer criterios de medición en función del tamaño y las cualidades que estos asentamientos urbanos adquirirían, asimismo se introdujo el concepto de “distritos metropolitanos” para aquellas concentraciones de más de 200 mil habitantes, posteriormente en 1940, este criterio se redujo a 50 mil; en 1950 cambió el concepto de distritos metropolitanos por el de “áreas metropolitanas estándar”¹.

Un área metropolitana estándar se conforma cuando una ciudad central con tamaño determinado desarrolla una gran complejidad funcional con movimientos pendulares de personas entre las poblaciones cercanas y la ciudad central y un sistema de comunicaciones muy desarrollado; entre las décadas de los años 50 y 80, el uso del automóvil y el sistema de autopistas, permitió que en Estados Unidos se fueran conformando grandes regiones metropolitanas, que con el paso del tiempo darían origen a las primeras megalópolis, término que señala una nueva conformación inédita de la ciudad que modificaba las distintas formas de ciudades conocidas hasta entonces.

La ciudad metropolitana norteamericana combinaba núcleos de suelo industrial y comercial con segregación social, en forma de sectores que ocupan espacios contiguos y relegan a los grupos de menor poder adquisitivo al viejo centro o las proximidades de las fábricas. Así es como se forma una estructura poblacional difusa que se congrega alrededor de los grandes ejes y circuitos carreteros que favorecen la descentralización.

Las ciudades Europeas entraron también en este proceso, a pesar que en este continente se realizaron dos guerras mundiales; el crecimiento de los suburbios

¹ José Antonio Rosique Cañas, *Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*. p.43.

fue limitado hasta los años 80 sin embargo, debido a que las normas de planificación urbana fueron más estrictas y con mayor control del Estado sobre la actividad inmobiliaria; actualmente la mayoría de las familias viven en edificios de departamentos en donde se racionaliza más el espacio urbano.

En ambos casos, este proceso de urbanización tuvo su origen en pequeñas ciudades con características distintas a las actuales, que con el tiempo se convirtieron en grandes centros urbanos, que después al integrarse con otros pueblos y comunidades rurales se transformaron en metrópolis, las que posteriormente darían paso a las megalópolis, como: *“La formación de grandes sistemas urbanos uní o multicéntricos, tramas densas de población, actividades económicas, políticas, culturales, administrativas y de gestión, infraestructura, servicios e inmuebles, con diversos polos de concentración , resultantes de la expansión centrifuga de varias ciudades o metrópolis cercanas, que atrapan en su interior a múltiples centros de población menores y áreas rurales , cuya población y complejidad también crecen, lo cual da lugar a tramas discontinuas pero estrechamente articuladas por múltiples flujos y relaciones, independiente económicamente, con alta densidad de infraestructura y servicios, donde la localización de actividades es relativamente indiferente en la medida que comparten economías de aglomeración, externalidades y ventajas comparativas.”*²

Este fenómeno alcanzó también a América Latina, ya que en ciudades como Buenos Aires, Caracas, Santiago de Chile y México se dio un crecimiento en la población provocando que las tasas demográficas se incrementaran; lo que contribuyó a que en la actualidad el mundo tenga 33 áreas urbanas con más de 5 millones de habitantes; en donde 12 de ellas cuentan con más de 10 millones y 6 más de 15 millones. Asimismo, en las 20 ciudades más pobladas del planeta hay más de 354 millones de habitantes (15% de la población mundial) y tres ciudades rebasan los 20 millones³; fenómeno que se incrementa y es importante mencionar, ya que la Ciudad de México aparece en segundo lugar de las regiones

² Emilio Pradilla Cobos, **Gobierno y Gestión de la Ciudad**, p. 40.

metropolitanas más grandes del mundo, tal como lo demuestra la siguiente tabla:

Tabla 1. Principales Regiones Metropolitanas en el mundo

Región Metropolitana	País	Población (millones)			Ranking 2003
		1975	2003	2015	
Tokio	Japón	26,6	35,0	36,2	1
Ciudad de México	México	10,7	18,7	20,6	2
Nueva York	Estados Unidos	15,9	18,3	19,7	3
Sao Paulo	Brasil	9,6	17,9	20,0	4
Mumbai (Bombay)	India	7,3	17,4	22,6	5
Delhi	India	4,4	14,1	20,9	6
Kolkata (Calcutta)	India	7,9	13,8	16,8	7
Buenos Aires	Argentina	9,1	13,0	14,6	8
Shanghai	China	11,4	12,8	12,7	9
Yakarta	Indonesia	4,8	12,3	17,5	10
Los Angeles	Estados Unidos	8,9	12,0	12,9	11
Dhaka	Bangladesh	2,2	11,6	17,9	12
Osaka-Kobe	Japón	9,8	11,2	11,4	13
Río de Janeiro	Brasil	7,6	11,2	12,4	14
Karachi	Pakistán	4,0	11,1	16,2	15
Beijing	China	8,5	10,8	11,1	16
Cairo	Egipto	6,4	10,8	13,1	17
Moscú	Federación Rusa	7,6	10,5	10,9	18
Metro Manila	Filipinas	5,0	10,4	12,6	19
Lagos	Nigeria	1,9	10,1	17,0	20

Fuente: Pere Picorelli, y Gabriel Barros. **Regiones Metropolitanas**, Documento de Trabajo. Barcelona, 2005.

Las megalópolis representan conglomerados urbanos que constituyen nodos económicos y financieros en el mundo, en donde cada región está marcada por su propia historia, tal es el caso de la Ciudad de México la cual al ser la segunda zona metropolitana en el mundo se debe analizar desde la perspectiva latinoamericana debido a las diversas características que presenta, propias de las megalópolis del sur del continente americano como Sao Paulo y Buenos Aires,

³ Pere Picorelli, y Gabriel Barros. **Regiones Metropolitanas**, Documento de Trabajo. Barcelona, p. 70.

que ocupan muchas regiones metropolitanas conformadas por infinidad de pequeñas y medianas ciudades, todas ellas fragmentadas urbanísticamente entre sí y polarizadas socialmente que carecen de un régimen institucional lo suficientemente desarrollado como para llevar a cabo una gestión sustentable de dimensión regional, estas características pueden enumerarse en los términos siguientes:

- Dependencia excesiva del transporte privado frente al público, alimentado por la deficiencia o carencia de los servicios colectivos.
- Macrocefalia de muchos sistemas urbanos.
- Fuerte segregación y fragmentación social de las áreas metropolitanas.
- Dicotomía del tejido económico: Por un lado existen empresas de alta tecnología, integradas a los mercados globales, y por el otro hay un gran número de empresas con bajo nivel de innovación y productividad.
- Dualización del mercado laboral: En este aspecto destaca el peso del sector informal, ya que este abarca varias ramas del sector secundario y terciario, movilizadas una gran cantidad de trabajo y capital.
- Realimentación del tejido productivo informal: con las transferencias que realizan los emigrantes a su país de origen.
- Suburbanización de la producción industrial o nuevo asentamiento de empresas.
- Distribución de centros universitarios, comerciales y de ocio por todo el espacio metropolitano, multiplicando así las centralidades.⁴

En sociedades democráticas, como lo son la mayoría de las más grandes zonas metropolitanas en el mundo, convergen una diversidad de actores y agentes sociales que expresan todo el tiempo libremente sus demandas, sin embargo en estos espacios urbanos la capacidad de los gobernantes hace ya tiempo ha dejado de ser eficiente y legítima para atender las demandas y en ello se presentan las grandes problemáticas de las metrópolis tales como: la falta de un

⁴ J. Cuadrado y J. y Fernández, “Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad” en **Gobernar Las Metrópolis**. p. 63.

transporte público eficiente, la deficiencia en la dotación de servicios públicos, el aumento de los residuos sólidos, la pobreza y marginación urbana, el deterioro ambiental, el aumento de la población y la concentración espacial, desencadenan fenómenos de movilidad intrametropolitana como escasez de agua, contaminación atmosférica y de mantos freáticos, segregación espacial y polarización, asentamientos sobre suelos irregulares y falta de infraestructura, hacen que este espacio se encuentre en conflicto de manera permanente se genere ingobernabilidad, de ahí que sea relevante la revisión de la gobernabilidad que nos permita acercarnos conceptualmente a la situación de la metrópoli como una unidad específica de estudio.

1.1. GOBERNABILIDAD

Lo anterior expresa la necesidad de contar con un esquema que favorezca las medidas institucionales establecidas; por esto la gobernabilidad en el espacio urbano⁵, se convierte en un tema fundamental para la Administración Pública.

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía; permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Cualquier gobierno ha de cumplir dos condiciones necesarias sobre las que se fundamenta la gobernabilidad: la legitimidad y la eficacia⁶; ya que ambas son necesarias para la estabilidad y el orden social. De este modo la gobernabilidad consiste simplemente en la capacidad de un gobierno de ejercer ambas funciones al mismo tiempo.

⁵ El espacio urbano se define como el conjunto de plazas, calles, parques y demás elementos urbanos. Que contiene a todos los sujetos y objetos sensibles que conviven entre sí dentro de un "lugar o espacio físico. En este espacio es donde se habita, se socializa, se edifica y se modifica. Beatriz Clemente, "*Espacios Públicos de Hermosillo de 1997 al 2007*" p. 9.

⁶ Xavier Arbós y Salvador Giner. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. p. 5.

En consecuencia, un aspecto importante dentro del tema de la gobernabilidad urbana en las grandes ciudades de América Latina es que se relaciona con la participación de los actores y agentes sociales en la construcción, preservación y cuidado de su *hábitat* urbano.

La gobernabilidad, al ser un proceso pluridimensional y continuo que requiere de un grado mínimo de obediencia ciudadana; debe de considerar dos aspectos fundamentales y complejos para poder

1.2. LEGITIMIDAD

El desarrollo histórico del Estado, ha llevado a la democracia a plantearse hasta la fecha como la mejor forma de gobierno ya que en esta no hay más gobernante legítimo que el gobernante legal,⁷ ya que el gobierno legítimo es el que cuenta con el consentimiento de sus gobernados, sin embargo después de la Segunda Guerra Mundial se introdujeron elementos asistenciales a la ciudadanía y fue entonces cuando la legitimidad comenzó a fundamentarse no sólo en la representación política sino también en las prestaciones sociales públicas gestionadas e impulsadas por el gobierno que deben de tener como objetivo el interés común.⁸ Lo que lleva a que el gobierno se presente como un agente imparcial de la solidaridad colectiva.

Por otra parte, el poder de los gobernantes es un poder institucionalizado donde se conocen con antelación las reglas que limitan su acción y que hacen posible la creación de las instituciones provocando la reducción de su legitimidad si el gobernante se separa de ellas.

Cuando hablamos de la legitimidad de un gobierno, nos referimos a la aceptabilidad que este tiene ante sus ciudadanos, la cual se da en un inicio en la

⁷ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*. p.4.

⁸ A menudo es imposible determinar cuál es el interés general debido a la diversidad de intereses parcialmente enfrentados, sin embargo se puede tomar una perspectiva axiológica que de definir el interés general en relación al interés de todos o la mayoría de los ciudadanos, lo formula en términos cualitativos en referencia a principios morales y credenciales universalmente reconocidos.

manera en que este llega al poder mediante elecciones libres; y se consolida en la forma en que el gobierno gestiona y resuelve las demandas sociales. Sin embargo gracias a la pluralidad de la sociedad, existe una multiplicidad de demandas que deben de ser atendidas a pesar de que no existan las condiciones administrativas para ello; entrando aquí otro punto fundamental para lograr condiciones de gobernabilidad como es la eficacia.

1.3. EFICACIA

La cualidad de “gobernable” se refiere a la dimensión política de un orden social. Supone que el poder político es capaz de ejercer la acción de gobierno sobre sus ciudadanos, es decir que orientando su conducta en función de mandatos y prohibiciones, es capaz de lograr sus objetivos.

La eficacia se mide en función de la forma en que el gobierno alcanza sus objetivos y añade los temas que algunos sectores demandan adquiriendo también los mismos criterios de prioridad que los que el gobierno formula, por lo cual los gobiernos actuales deben de ser eficaces a la hora de satisfacer las demandas sociales, aunque a veces no existan las estructuras administrativas idóneas para ello; además de que la sobrecarga que conlleva la multiplicidad de demandas juega en contra de la eficacia del gobierno, lo que a su vez erosiona su legitimidad.

Por lo anterior, en la actualidad no necesitamos más o menos gobierno, sino mejor gobierno, es decir necesitamos mejor gobernabilidad. “La gobernabilidad es el proceso mediante el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad. Debido a que en ocasiones hay menos dinero para el gobierno para hacer cosas o proveer servicios, pero existe una demanda de gobernabilidad para liderar a la sociedad, convenciendo a los diversos grupos de interés para alcanzar objetivos y estrategias comunes”.⁹

⁹ David Osborne y Ted Gaebler, **Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** p. 98.

Para lograr una mejor gobernabilidad en las sociedades actuales, se debe de contar con elementos que son determinantes para el logro de mejores resultados, en:¹⁰

- Sistemas de elección de los mandatarios, que posibiliten que los ciudadanos se pronuncien regularmente cuando existan problemas locales que les afecten y que se les permita involucrarse en una solución.
- Cuerpos colegiados capaces de representar a todos los grupos interesados y dotados de funciones que les permitan supervisar al poder ejecutivo.
- Instituciones formales que recojan las exigencias de la comunidad, reciban y brinden información.
- Régimen regulativo que obligue a los gobiernos locales a informar de forma regular y veraz sobre sus acciones, provisión de servicios o financiación.

1.4. GOBERNABILIDAD EN EL ESPACIO URBANO

En la década de los años 60 surgieron dos escuelas de pensamiento que se plantearon la forma en que debían de ser gobernadas las áreas urbanas: la escuela de *public* y la escuela de reformadores que posteriormente serían las bases para el desarrollo de una tercera llamada *governance*.

La primera de ellas, la escuela *public* sostenía que una ciudad fragmentada en varios gobiernos locales estimulaba la competencia entre ellos y en consecuencia la innovación en la prestación de servicios públicos, lo que favorecía una elección racional de los actores económicos para localizarse en determinado territorio. La gestión a escala metropolitana estaba subordinada a una cooperación horizontal entre municipios metropolitanos. Al contrario, quienes defendían a la segunda escuela planteaban la instauración de instituciones metropolitanas fuertes, incluso gobiernos metropolitanos que cubrieran el área funcional de la zona metropolitana, lo que permitiría una mejor distribución de los recursos públicos en el territorio y la

¹⁰ Eduardo Rojas y Juan Cuadrado-Roura, ***Gobernar las metrópolis***. p.50.

participación del financiamiento de los servicios por quienes realmente los consumían.

Sin embargo, con la crisis del Estado benefactor, las políticas neoliberales y de ajuste estructural y la globalización así como los procesos incipientes de democratización, emergieron una serie de actores sociales, como la iniciativa privada, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, cuyos espacios de acción fueron precisamente los gobiernos locales, por lo cual, a mediados de los años 80 comenzó a formarse una nueva corriente llamada *governance*, término anglosajón acuñado por la economía desde los años treinta y que fue incorporado en varias disciplinas principalmente después de la crisis del Estado benefactor, que se aplicaron principalmente en las ciudades en donde se vieron sus efectos y contradicciones de tales instrumentos, así que muy pronto se adoptó el término de *urban governance*, que se traduce como gobernabilidad urbana y alude a la dificultad de las élites políticas para gobernar el espacio local.¹¹

Respecto al término gobernabilidad urbana no existe un consenso sobre su definición, sin embargo la gobernabilidad urbana es de hecho una realidad política institucional que se sustenta en nuevos principios de acción pública de carácter local, en nuevas formas de regulación política, en nuevos procedimientos administrativos entre distintos actores públicos y privados y en la consideración de nuevas escalas territoriales de acción pública.

Así, la gobernabilidad urbana reconoce la fragmentación e incoherencia a las que se enfrenta la acción pública, lo que sugiere es priorizar las formas de coordinación horizontales entre los distintos actores públicos y privados, además de buscar la forma de romper la resistencia que surge cuando las acciones de gobierno deben de ser aplicadas a dichos actores.

¹¹ Juan Carlos Zentella. *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas?* p. 17.

Lo anterior, debe ser correlativo con el olvido del concepto clásico de “centro-periferia”, para tomar en consideración que el poder puede estar distribuido en distintos actores y recordar que uno de los objetivos de la gobernabilidad es que se lleven a cabo coaliciones o acuerdos entre aquéllos. Así pues, la gobernabilidad es el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos expresada en la formulación y aplicación de políticas públicas.

En la actualidad la gobernabilidad debe buscar la creación de metrópolis más igualitarias con calidad y equidad en el acceso a los bienes públicos y romper con la barrera del autoritarismo, ésta se consigue en la manera en que el Estado y la sociedad se relacionen, además de que el desarrollo de la planeación de cada gobierno es un elemento fundamental para la existencia de esta condición en el espacio urbano; por esto resulta fundamental revisar el proceso histórico que ha tenido la planeación por parte de la Administración Pública en México, ya que esta planeación ha previsto las condiciones actuales con las que hoy nos enfrentamos, y ha obligado en algunos casos a formular políticas gubernamentales que causan grandes controversias como lo es el caso de la Supervía Poniente que se construyó al sur de la Ciudad de México y puso en tela de juicio los dos fundamentos de la gobernabilidad que se plantearon anteriormente.

APARTADO 2. PLANEACIÓN URBANA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En México, el tamaño, número y distribución espacial de sus ciudades es producto de la combinación de fuerzas políticas, económicas, sociales y culturales con determinantes procesos históricos; los cuales dieron origen a las condiciones urbanas actuales, bajo la injerencia de la Administración Pública, en este sentido, la organización y distribución de la población y las actividades económicas en el territorio nacional, es el resultado de un conjunto de variables que evolucionan históricamente, en estas condiciones la cuestión urbana nace, crece y se desarrolla independientemente y al margen del reconocimiento oficial o injerencia por parte de la Administración Pública.

La Administración Pública es el conjunto de medios de acción directos e indirectos de los que disponen los gobiernos locales, y nacionales, para llevar a cabo las tareas y funciones que son de interés público. Las funciones económicas del Estado y la estructura de su Administración Pública, están determinadas por el grado de intervención estatal y por las variables macroeconómicas nacionales¹²

Entre las funciones que asume la Administración Pública podemos mencionar:

- Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos y sociales. Estas regulaciones pueden ser directas y obligatorias (a través de leyes, reglamentos y disposiciones) o de carácter normativo e indicativo (planes y programas). Dichas acciones abarcan competencias sectoriales y espaciales.
- Acciones de producción de bienes y prestación de servicios. En este rubro, el Estado y la Administración Pública se dedican no sólo a la prestación de servicios esenciales para elevar la calidad de vida; si no que ofrecen bienes manufacturados de sectores estratégicos prioritarios y bienes y servicios en competencia con la iniciativa privada.

¹² Las principales variables macroeconómicas son: Inflación, Tipo de interés ,Tipo de cambio Balanza de pagos, Desempleo e Indicadores de la oferta y la demanda.

- Acciones de acumulación. Tanto de capital fijo, como de inversión en sus empresas paraestatales.
- Acciones de financiamiento. Divididas en financiamiento propio para el logro de sus funciones y otorgamiento de créditos para la promoción económica privada y social.¹³

Asimismo, un gran número de dependencias de la Administración Pública tienen entre sus funciones la de la planeación que se define “como el proceso de construcción de una lista de aspectos e interrogantes que deben de ser atendidos y son plasmados en un plan, cuya actuación, a través de políticas, propician un tipo continuo de horizonte a futuro, más no un horizonte final, esta consiste en un proceso de pensar y actuar para el futuro”.¹⁴

La Teoría de la planeación bajo el enfoque de sistemas, que se ha implementado en nuestro país, plantea que existe una correspondencia entre las categorías de análisis de la formulación de planes y los problemas fundamentales de la realidad, ya que la realidad implica un conjunto de interacciones y fenómenos y el punto de partida consiste en la descripción de un modelo, que incorpore las variables a controlar y transformar, lo que significa solucionar problemas a futuro bajo un enfoque de equilibrio parcial.

La planeación se puede dividir en 3 tipos:¹⁵

Planeación económica: De corte sectorial y donde se regulan las variables macroeconómicas más relevantes. Generalmente es elaborada por la administración pública central y posee un carácter global. Las primeras

¹³ Ricardo Ciboti, y Enrique Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*. p. 15.

¹⁴ McLoughlin, J. Brian. *Planificación Urbana y Regional*. p.76.

experiencias de esta planeación surgen en los 30 con las aportaciones de Keynes sobre políticas de demanda agregada.

Planeación del Espacio Nacional: Establece una interrelación entre los objetivos nacionales de corte sectorial con las aspiraciones de organización territorial. De ella se derivan las políticas de equilibrio interregional. La inversión pública y los proyectos de fomento y promoción de actividades económicas, adquieren un papel central para su instrumentación.

Planeación de uso de suelo: Representa el proceso más antiguo, ya que viene desde el siglo XIX y consiste en la organización del espacio urbano y la previsión de zonas para su expansión futura.

1.5. PLANEACIÓN URBANA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Las acciones de planeación de usos de suelo urbano y organización regional en México son relativamente recientes, sin embargo existen documentos urbanísticos desde el periodo colonial¹⁶ que señalan algunas normas para la creación y estructura física de las ciudades.

En este sentido la planeación urbana es “un proceso de establecimiento y operación práctica de planes concretos y normativos de acción, encaminados al aprovechamiento social ordenado del suelo, con atención a las relaciones de interdependencia entre la ciudad y su región”.¹⁷

Desde 1917 hasta la actualidad, las actividades de planeación realizadas por el Estado con una perspectiva territorial han adoptado diversos contenidos,

¹⁶ Probablemente la primera reglamentación formal consistió en la división de las ciudades en cuarteles, acción derivada de las reformas borbónicas que se instrumentaron en casi todas las ciudades del siglo XVII. Luis, Unikel, (coord.), p. 169.

¹⁷ Jaime Sobrino, *Gobierno y Administración Urbana y Regional*. p.97.

características y profundidad que no siempre han estado apegados a las definiciones científicas establecidas, si no que han perseguido propósitos específicos de acuerdo a la coyuntura que atraviesa la realidad nacional.

Las etapas del proceso de planeación espacial del país se han dividido en seis¹⁸:

a) ACCIONES PIONERAS 1915-1940

La Ley de La Reforma Agraria de 1915 fue la primera norma política que influyó en la organización del espacio, ya que con base a ella se crearon en México 153 colonias agrícolas, algunas de las cuales tuvieron impactos considerables en la urbanización regional.

En 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció las bases legales del orden jurídico y división de poderes en los ámbitos federal, estatal y municipal; aunque esta estuvo liderada principalmente por la corriente federalista, debido a la devastación del país se adoptaron tendencias centralistas que ponían principal atención en la región central de México.

En los años veinte se establecieron las bases del Estado moderno y se crearon las primeras instituciones y organismos políticos¹⁹, y no fue hasta los años 30 cuando se publicó la Ley sobre Planeación General de la Republica, que resultó innovadora en el tema de la planeación incluso a nivel mundial, ya que estableció un marco jurídico y las bases para la coordinación y encauzamiento de las actividades del sector público en la creación de infraestructura y fomento al desarrollo industrial.

En 1940, el presidente Lázaro Cárdenas formuló el primer plan sexenal, el cual buscaba reducir las desigualdades sociales y regionales mediante un amplio

¹⁸ Jaime Sobrino. Coordinador. **Competitividad Urbana: Una perspectiva global y para México. México.** p.76.

¹⁹ Principalmente la creación del Banco de México en 1925, la Universidad Nacional Autónoma de México que gana su autonomía en 1929 y en este mismo año también nace el Partido Nacional Revolucionario.

programa de apoyo a las regiones, mediante infraestructura carretera, ampliación de la red ferroviaria y dotación de tierras, lo que propició una coyuntura favorable a la planeación y una auténtica rectoría del Estado en materia económica y regional, así que a partir de ese momento México adoptó un sistema de economía mixta en el cual la política económica seguida por el Estado jugaría un papel central en el desarrollo global.

b) POLITICAS DE IMPACTO TERRITORIAL AISLADO 1940-1970

En el segundo plan sexenal 1940-1946 se estableció una estrategia económica que mediante la rectoría del Estado priorizaba el crecimiento industrial y la agricultura comercial lo que significaba un seguimiento al plan anterior, sin embargo en cuestiones urbanas se presentó una ruptura entre los grupos “nacionalistas” antecesores del poder y los “desarrollistas”, que propugnaban una política del *laissez faire*, es decir, que los individuos, actuando independientemente y guiados por sus propios intereses, encontrarán las mejores formas de organización económica para maximizar la riqueza, no sólo la individual sino también la de toda la sociedad.

Después de la Segunda Guerra mundial y con la consolidación del grupo de los desarrollistas se presentaron las condiciones básicas para seguir con el desarrollo económico sustentado en la industrialización para sustituir las importaciones, proceso por el cual aquellos bienes que antes importaba el país pasan a ser producidos internamente, además del establecimiento de altas tarifas arancelarias, depósitos previos de importación y mejoras en los productos nacionales.

En 1940 se promulgaron las Leyes de Exención Fiscal Estatal y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias; esta última otorgaba exenciones fiscales a las industrias consideradas nuevas y necesarias para el desarrollo del país, sin importar su localización, así que las ventajas adquiridas por la Ciudad de México y en menor medida por Guadalajara y Monterrey, determinaron el patrón preferencial de localización industrial, por lo que esta política fue sectorial y no de carácter descentralizador, ya que propició que las industrias se colocaran en los

centros más desarrollados y no incentivo la creación de nuevos polos de desarrollo.

En materia regional, en 1946 se estableció el programa de Cuencas Hidrológicas, cuyo objetivo consistía en la planeación directa del desarrollo de ciertas regiones localizadas fuera de la Mesa Central del país, tomando como motor central un proyecto hidrológico que creó cinco comisiones: Tepalcatepec, Papaloapan, El Fuerte, Grijalva y Balsas. Las inversiones tenían como objetivo apoyar la actividad de riego y aumentar la oferta de energía eléctrica.

En consecuencia cuando los problemas por la elevada concentración industrial en algunos puntos del país fueron más notorios, por lo que el Estado instrumentó algunas acciones para buscar la descentralización; la primera de ellas consistió en El Programa de Parques y Ciudades Industriales que inicia en 1953 con la construcción de ciudad Sahagún y que continúa con su etapa experimental hasta 1970 con la construcción de 5 ciudades más. La segunda acción fue la creación del Programa Nacional de Inversiones en el periodo de 1953 a 1958, que tenía los siguientes objetivos:

- Mejorar el nivel de vida de la población
- Lograr tasas de crecimiento económico satisfactorias
- Alcanzar un desarrollo armónico
- Obtener estabilidad de precios y;
- Canalizar recursos hacia los sectores más necesitados.

Durante el período de 1958-1970 el Producto Interno Bruto creció a una tasa anual del 6.8%, impulsado por causas internas que incluyeron la mejora a la productividad del trabajo, el aumento a los salarios reales y el aumento el ahorro voluntario y a causas externas como el control del tipo de cambio y la inflación, así como por los intentos de contar con una Administración Pública adecuada a las necesidades del país, lo que propició el despegue y consolidación de sector manufacturero pero sin que se lograra la convergencia regional.

c) ESTRATEGIA ECONÓMICA NACIONAL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO EQUILIBRADO, 1971-1976.

Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría²⁰ se planteó un modelo alternativo de búsqueda del desarrollo equilibrado y compartido, basado en el combate al centralismo y a las desigualdades regionales; así que se puso en marcha una reforma administrativa que impulso las siguientes acciones:

- Conformación de un esquema e planeación integral
- Apertura democrática
- Creación de organismos de coordinación para atención de problemas prioritarios
- Modificación del marco normativo de las empresas paraestatales y;
- Formación de unidades de programación para racionalizar y optimizar la asignación de recursos.

En materia urbana regional, los planes se caracterizaron por la multiplicación de medidas de carácter regional para disminuir las desigualdades, así como para generar nuevas bases jurídicas²¹ para la intervención del Estado en las estrategias de crecimiento de los centros de población.

Los decretos de Descentralización Industrial de 1971 y 1972 se crearon con la finalidad de estimular la localización de empresas manufactureras en puntos alternativos a las grandes concentraciones urbanas. Dichos decretos reconocían

²⁰ En este sexenio se generaron políticas estrictamente sectoriales; entre las que destacan el Plan Nacional Hidráulico, el Plan Agrícola Nacional y el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología.

²¹ Las acciones más importantes fueron: La Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970), Comisión Intersecretarial para el fomento económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres(1972); Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal(1971); Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971); Decretos de Descentralización Industrial (1972); Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas(1971); Régimen de Maquiladoras (1972); Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972); Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER, 1973); Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973); Centros Coordinadores Indigenistas, Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES, 1971); Ley General de Población (1973); Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975); Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976) y la Ley General de Asentamientos Humanos (1976). Gustavo Garza, ***Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México***. p. 48.

formalmente la súper concentración espacial de actividades y ofrecían estímulos fiscales a las empresas que se establecieran en las localidades cercanas al Distrito Federal y Guadalajara, en busca de que zonas como Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal resultaran menos atractivas.

En este sentido se introdujo el concepto de polos de desarrollo que planteaba la posibilidad de contrarrestar las desigualdades regionales a través de la creación de nodos de actividad industrial y de servicios, que generaran efectos multiplicadores hacia sus áreas de influencia.

Finalmente esta etapa culminó con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que tomó como base para su conformación la Ley General de Población, La Ley de la Reforma Agraria, la Ley Federal de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; entre sus objetivos se encontraban:

- Definir los principios sobre los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, destinos y reservas territoriales.
- Establecer la concurrencia de los municipios, entidades federativas y la federación, para la ordenación y regulación de asentamientos en el territorio nacional.
- Fijar las normas básicas para plantear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En su versión actual la LGAH consta de 60 artículos divididos en 9 capítulos.

d) PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL INSTITUCIONALIZADA 1977-1982.

Con las Leyes publicadas en el período anteriormente mencionado, el Estado se tornó promotor y gestor de la actividad planificadora, estableciendo diversos mecanismos de coordinación entre las administraciones estatales y municipales; y

se dedicó a fondo a la formulación de estrategias de relevancia urbana, entre las que destacaron:

- El Programa de Puertos Industriales, que tenía por objetivo trasladar el desarrollo hacia las costas del país se concentró básicamente en Altamira, Tamaulipas; Lázaro Cárdenas, Michoacán; Coatzacoalcos, Veracruz y Salina Cruz, Oaxaca.
- El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) elaborado en 1979, le concedió estímulos preferenciales a la localización de actividades industriales sobre dichos puertos con el fin de lograr su diversificación productiva y reafirmar los efectos multiplicadores.
- Los Convenios Únicos de Coordinación, establecieron las relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura básica y de apoyo al desarrollo económico regional, con ellos se buscó fortalecer las finanzas estatales e incorporar a las administraciones locales a las actividades de planeación.²²

El presidente López Portillo puso en marcha el Programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que tenía como objetivo dotar de mínimos de bienestar a las zonas con altos niveles de marginación, sin embargo, esto no se materializó de la forma prevista debido a la desorganización de las entidades gubernamentales involucradas y a la insuficiencia presupuestaria con la que se aplicó dicho programa que consistió en un presupuesto de veintisiete millones en 1970.²³

En 1978, se Promulga el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en 1978, el cual institucionalizó la acción del Estado en materia de organización del territorio y tuvo como objetivos:

²² Gustavo Garza y Salvador Rivera. *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*. p. 56.

²³ Fuente: Instituto Nacional Indigenista, *Informe de labores 1976-1982*. p. 84.

- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; propiciar condiciones favorables para que la población resolviera las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios público, infraestructura y equipamiento urbano, mejorar y preservar el medio ambiente para los asentamientos humanos y racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.

A raíz de su formación y siguiendo los lineamientos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), los planes de desarrollo urbano proliferaron de manera estatal y municipal y con ellos se pretendió pasar a una etapa de definición de objetivos a largo plazo, en donde se establecieron responsabilidades y compromisos para la Administración Pública.

La necesidad de contar con un solo instrumento para integrar las políticas de corte sectorial y espacial, dieron origen al Plan Global de Desarrollo 1980-1982 el cual ofreció un marco de referencia para futuras administraciones.

e) SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y ACCIONES ANTE LA CRISIS ECONOMICA 1983-1988.

Durante este periodo, ante la crisis económica derivada del colapso petrolero y el fin del modelo estabilizador de sustitución de importaciones los problemas a vencer eran los relativos a sanar las finanzas públicas, sortear la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento; así que la primera estrategia consistió en la Elaboración del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que resaltaba la racionalidad del gasto público, la protección al empleo y la reivindicación del mercado cambiario.

En esta época se hizo más patente la necesidad de vincular al país con las economías mundiales, así que se implementaron las acciones de apertura comercial; se sustituyeron permisos de importación por aranceles con cuotas del 0 al 20%, se eliminó el sistema de precios oficiales de importación y se ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

La nueva estrategia de apertura comercial tenía como eje rector darle a la industria manufacturera el papel primordial del crecimiento vía su inserción en mercados internacionales y para esto se implementaron las siguientes políticas sectoriales:

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONACIFE) 1984-1988, su fin era la búsqueda de una sociedad más igualitaria mediante: la consolidación del carácter mixto de la economía; la defensa de la planta productiva; el cambio estructural hacia un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior.

Programa de Desarrollo Industrial y Comercial: impulsaba la industria automotriz, electrónica, petroquímica y maquiladora, identificadas como las más aptas para la primera etapa de diversificación explotadora, con el fin de sanear las finanzas públicas, el gobierno desincorporo 765 entidades entre 1983 y 1988 en donde su participación no era estratégica, entre las cuales se encontraban: Accesorios Tubulares Especiales, Bicicletas Cóndor, Avatram Mexicana, Aero México, varios ingenios azucareros e importantes empresas mineras y de manufacturas.²⁴

En este sexenio se estableció también el Sistema Nacional de Planeación Democrática que se proyectó como el instrumento a través del cual el Estado y la Sociedad civil definirían el rumbo específico para avanzar hacia la consecución de los propósitos económicos, políticos y sociales de proyecto nacional mediante tres niveles:

El nivel Global ubicaba a las dependencias de acuerdo a su función; por ejemplo la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) fungió como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación; la de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encargó de los aspectos financieros, fiscales y crediticios.

²⁴ Carlos, Tello. **Estado y desarrollo económico: México 1920-2006**. P.673.

A nivel sectorial indicaba la responsabilidad de cada órgano de la administración pública en la atención de los aspectos específicos tales como el Desarrollo Rural Integral, Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, Sistema Integral de Transporte, Modernización Comercial y Abasto Popular, Desarrollo Tecnológico, Productividad y Capacitación, Desarrollo Urbano, Ecología, Energéticos, Turísticos, Pesca, Salud, Educación, Deporte, Reforma Agraria Integral y comunicación Social, tomo una primordial importancia.

El nivel Institucional integro a las entidades paraestatales en el marco general de planeación global y su papel dentro de los sectores administrativos de planeación. Los Comités de planeación para el desarrollo Estatal (COPLADES), fungieron como instancias de coordinación entre el sistema nacional de planeación democrática y los sistemas de las entidades federativas; estos estaban orientados a conjugar los esfuerzos de planeación federal, estatal municipal y participar en las propuestas de políticas de corte territorial.

Lo anterior implicó un estilo de planeación de corte central, ya que la SPP se encargó de la creación de planes regionales que obtuvieron un lugar destacado dentro del sistema nacional de planeación democrática, entre los que destacan: Unidades espaciales de límites determinados. En ellas se aplicaron programas estratégicos: desarrollo de la región del mar de Cortés, desarrollo de la región sureste, desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y región centro, desarrollo de las zonas áridas, desarrollo de la frontera norte, desarrollo integral de Yucatán y desarrollo rural integral de las mixtecas oaxaqueñas alta y baja.

El Programa específico de la ZMCM y región centro propuso la participación coordinada de los Gobiernos del Distrito Federal y los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. La estrategia se basaba en la reordenación del crecimiento de la Ciudad de México, el impulso de un desarrollo intrarregional más

equilibrado, la ubicación selectiva de las actividades industriales y la promoción del desarrollo rural integral.

f) ACCIONES PARA EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL 1989- 1994

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la apertura comercial se planteó como irreversible, así que en 1992 se firmó con Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio (TLC), que tuvo como resultado la necesidad de la modernización económica.

En materia del sector urbano se creó durante este sexenio, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que antes de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), asignaba los recursos para pequeñas obras de participación comunitaria y tenía como propósito mejorar la distribución y calidad de los servicios urbanos.

No fue sino hasta 1992 con la modificación de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se le asignó a la SEDESOL el despacho de varios asuntos públicos, entre los que destacan:

- a) La formulación de planes de desarrollo urbano; b) Coordinación y elaboración de programas regionales y c) coordinación del PRONASOL.

Hasta antes de 2004, en la Administración Pública Federal no se disponía de una delimitación única y con criterios uniformes. Generalmente, el sector público retomaba los resultados de estudios académicos. Así, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), trabajaban con delimitaciones diferentes que respondían a sus objetivos particulares.

En 2003 se conformó un grupo de trabajo interinstitucional para definir zonas metropolitanas integrado por funcionarios de las tres dependencias señaladas. Este grupo de trabajo estableció los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y basó esta delimitación en dos tipos de criterios: municipios

centrales definidos con base en criterios estadísticos y geográficos y municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.

El grupo de trabajo consideró como los municipios centrales a aquéllos que comparten una conurbación intermunicipal; cuentan con al menos una localidad de 50 mil o más habitantes; muestran un alto grado de integración con los municipios vecinos. También se consideran centrales a los municipios o ciudades con un millón o más de habitantes y los municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza.²⁵

Los criterios para definir las zonas metropolitanas no siempre han sido los mismos, se han transformado a medida en que el mismo proceso de metropolización se vuelve más complejo. Los primeros criterios sólo incorporaban la densidad poblacional, la conurbación y las actividades económicas, posteriormente se incorporaron las dinámicas funcionales como los viajes por motivos de trabajo.

Los municipios exteriores deben cumplir con las siguientes condiciones: su localidad principal está ubicada a no más de 10 kilómetros de ellos por carretera pavimentada y de doble carril, al menos 15% de la población ocupada trabaja en los municipios centrales, 75 de cada 100 ocupados desempeña actividades no agrícolas, tienen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes por hectárea.

Los municipios exteriores definidos con base en criterios de política urbana deben cumplir con las siguientes condiciones: estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana, estar considerados en el programa de

²⁵ La planeación binacional y la cooperación transfronteriza entre comunidades fronterizas de México y Estados Unidos funciona de manera muy diferente a las zonas metropolitanas nacionales. Se han establecido mecanismos de institucionalización de la cooperación transfronteriza para solucionar algunos de los problemas urbanos y de infraestructura que surgen como producto de la interacción entre ciudades. Sin embargo, ellos no serán motivo de análisis en la presente investigación.

ordenación de zona conurbada o metropolitana y estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.²⁶

En las zonas metropolitanas se concentra prácticamente 50% de la población total del país; son los centros de actividad económica y prestación de servicios. En el corto plazo se espera que sigan creciendo, por lo que se hace necesario aprovechar las ventajas competitivas en cuanto a recursos humanos y materiales. Es por esto que a pesar de las ventajas comparativas en cuanto a localización y concentración de población y actividades, cuando nos referimos a la forma de gobierno de los espacios metropolitanos surgen dificultades debido a que la gestión metropolitana implica la concurrencia de dos o más gobiernos municipales y a veces estatales; por ello es necesaria la existencia de acuerdos. En este sentido, la planeación, coordinación y administración metropolitana son instrumentos para incidir en el patrón de organización espacial, el ordenamiento del territorio y la sustentabilidad metropolitana.

En la actualidad existen 59 zonas metropolitanas²⁷ las cuales se enfrentan a diversas problemáticas que son derivadas en muchos casos por la deficiente planeación; tal es el caso de la Ciudad de México que en las últimas décadas creció de forma desmesurada sin contar con planes efectivos que tomaran en consideración medidas a mediano o largo plazo, provocando muchas de las situaciones que hoy aquejan a la Ciudad y que no se han resuelto del todo debido a la complejidad de los factores que convergen en ella y a su desarrollo histórico que es importante analizar para evaluar así si las políticas públicas tomadas en la actualidad están acorde con el desarrollo político y geográfico de esta gran metrópoli.

²⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, Sedesol, Conapo, INEGI, *Hábitat*, México, 2004, p. 9.

²⁷ INEGI (ed.): "***Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010.***" (PDF) (2010). Consultado el 08 de agosto de 2013.

APARTADO 3. LA CIUDAD DE MÉXICO COMO MEGALÓPOLIS

Es común referirse al Área Urbana de la Ciudad de México (AUCM) como la Ciudad de México, sin embargo es importante mencionar que esta área está constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y algunos municipios del Estado de México; contiene uso de suelo no agrícola y generalmente su extensión no coincide con los límites políticos administrativos, de cada Entidad, debido a que la necesidad de vivienda por parte de sus habitantes, ha hecho que estos se establezcan en puntos no habitables.

El desarrollo económico y el proceso de urbanización en México durante el periodo de 1940 a 1980 transformaron el sistema de ciudades y en particular tuvieron un fuerte impacto en la Ciudad de México ya que ésta se convirtió en una de las más grandes metrópolis del planeta y se constituyó como un fenómeno de sumo interés para la teoría y planeación urbana.

Las funciones económicas y la estructura social de la Ciudad de México enmarcaron las peculiaridades de sus grupos sociales y de su fuerza de trabajo, así como la utilización del suelo y el equipamiento urbano, es así como estos aspectos se han articulado históricamente para determinar las transformaciones que ha experimentado la ciudad a lo largo de los últimos años.

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

La cristalización de una metrópoli es producto de siglos de evolución; Hernán Cortes inicio la construcción de la Ciudad de México a principios de 1522, y se calcula que la Ciudad tuvo 30 mil habitantes en sus inicios como ciudad española. Esta población se redujo durante el siglo XVI a 28 mil habitantes y para el siguiente siglo se contaba con una población de 56 mil habitantes como reflejo de la disminución de la población indígena y el carácter primario de la economía colonial. En el siglo XVIII el sistema de hacienda alcanzó su plenitud y generó un lento proceso de urbanización que se manifestó en un menor crecimiento de la

población urbana respecto del total, no obstante la Ciudad siempre se constituyó como la principal ciudad del imperio español y el centro del poder político²⁸.

En 1803 la ciudad de México contaba con 137 mil habitantes; su número aumento a 180 mil en 1810, cuando se inició la guerra de Independencia, así que desde este año y hasta la consumación de esta se dio una salida de españoles que provoco una baja en la población a 165 mil habitantes, en 1823. Y no fue sino hasta el año de 1877 cuando se dio un crecimiento más acelerado dando como resultado que la población de elevará a 300 mil habitantes en 1884.²⁹

A partir de la consolidación en el poder de los grupos surgidos después del Porfiriato, la Ciudad de México fungió como centro territorial de una importante transformación económica promovida por el Estado Mexicano, hasta desembocar en la profunda crisis económica que comenzó en 1982. Durante este proceso la ciudad rebaso el millón de habitantes en 1930, e inicio un acelerado crecimiento económico demográfico que la llevo a alcanzar los 3.1 millones de habitantes en 1950, 5.3 en 1960, 9.2 en 1970, 12,7 en 1980 y alrededor de 14.9 en 1990.

La Ciudad de México desarrolló 4 etapas de desarrollo urbano importantes que pueden sintetizarse de la siguiente manera:³⁰

En una primera etapa que va de 1990 hasta los años 30, el área comercial aumentó su población en términos relativos y su crecimiento fue limitado debido a los efectos de violencia post revolucionarios y la ausencia de políticas de salud pública, así que en esta época su población no rebasó el millón y medio de habitantes.

²⁸ Luis Unikel, (coord.), **El desarrollo urbano de México**. p. 20.

²⁹ Gustavo Garza, **Los Grandes Problemas de México**. p. 32.

³⁰ Gustavo Garza, y Araceli Damián, **"Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento**. p. 23.

De 1930 a 1950 su crecimiento fue expansivo catalizado por el fenómeno migratorio del campo a la ciudad y por las campañas de salud pública que propiciaron el crecimiento demográfico, así que por sugerencia de la ONU se creó el Consejo Nacional de Población cuando la ciudad ya contaba con más de 13.7 millones de habitantes, además de que por primera vez el comercio y los servicios se comienzan a ubicar fuera de la región central.

De 1950 a 1985 se contaba ya con una población de 16.8 millones de habitantes aunque debido a los sismos de 1985 y a las políticas de desconcentración industriales y habitacionales se desaceleró la tasa de crecimiento, en este periodo se registraron los mayores volúmenes de migración hacia la Ciudad y proliferaron los fraccionamientos ilegales sobre todo en territorio mexiquense.

De 1986 al año 2000: Se integraron los núcleos urbanos anteriormente aislados, y surgen así tejidos urbanos metropolitanos policéntricos que concentran estructuras y relaciones sociales más complejas y constituyen verdaderos subsistemas de ciudades altamente integrados, que se denominan megalópolis. En consecuencia el crecimiento urbano de la Ciudad de México toma un carácter megalopolitano en la década de los ochenta.

Considerando lo anterior y para contar con un panorama más amplio de la situación actual de la Ciudad de México es necesario mencionar que a pesar de la reducción de los índices de natalidad a nivel nacional, el comportamiento demográfico de la Ciudad de México producto de fenómenos migratorios originales y de su crecimiento endógeno ha dado origen a que hoy en día el Distrito Federal tenga una población de 8,851, 080 millones y junto con los municipios conurbados del Estado de México que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México llegan a sumar más de 20 millones de habitantes, ambas entidades jurídicas constituyen en la actualidad una unidad geográfica, económica e histórica, con ciertos rasgos culturales similares, que según datos del INEGI (XII

Censo General de población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y vivienda 2005), su dinámica poblacional evolucionara de la siguiente manera:

Tabla 2. Crecimiento poblacional en la Región Centro del país 2000-2005

Ámbito	2000	2003	2006	2010	2020	2025
TOTAL NACIONAL	97.48	101.48	105.29	109.79	119.5	123.2
Región Central	26.8	27.9	29	30.4	33.4	34.6
Corona Regional	8.47	8.77	9.27	9.87	11.6	11.46
ZMVM	18.33	19.13	19.73	20.53	22.34	23.14
Municipios	9.73	10.45	10.99	11.7	13.33	14.04
Distrito Federal	8.6	8.68	8.74	8.83	9.01	9.1

3.2. PLANES DE DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL

La necesidad de un sistema más organizado de planificación metropolitana también ha llegado a ser evidente en las naciones en desarrollo a medida que la emigración rural a las zonas urbanas ha continuado en todos los países.

El tratar el aspecto de la planificación, supone diferenciar las dos corrientes que han desarrollado este concepto: una, la de los grupos que la consideran como una forma de funcionamiento de cierto tipo de sociedades. Para estos teóricos entre los que destaca Charles Bettelheim,³¹ la planeación, a diferencia de la "planificación" solamente podrá llevarse a acabo con ciertas estructuras económicas, políticas y sociales. Su argumento fundamental es el de que en otro tipo de sociedades, es decir, en aquellas donde existe una economía de mercado, las decisiones finales y las actividades tienden siempre al beneficio individual o de una elite, y no al beneficio de la sociedad en conjunto.

³¹ K.B Griffin. *Planificación en el Desarrollo*, p. 14.

La planeación territorial del Distrito Federal se inició con la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF) en 1928, en el artículo 24 fracción XXIV, de la primera Ley Orgánica del DDF, se asentaba que una de las funciones de éste consistía en la formación del reglamento relativo a la planificación de la urbanización y la ejecución de las obras necesarias.

Ya para 1933 el ejecutivo Federal decretó la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y territorios de Baja California, en donde se estableció la facultad del Presidente para organizar comisiones encargadas de la elaboración de estudios para la planificación y zonificación del Distrito Federal, esto se tradujo en el primer plan regulador.

En 1953, este plan sufrió algunas modificaciones, como consecuencia del crecimiento demográfico y la expedición de la Ley Nacional de Planificación. En la nueva versión el plan pone especial atención en las cuestiones de salubridad, ya que en aquéllas épocas la Ciudad sufría constantes inundaciones,

En 1975 el Departamento del Distrito Federal emitió la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual constituye hasta la fecha el instrumento jurídico más importante para la ordenación y regulación del tejido urbano capitalino, ya que otorga al gobierno de Distrito Federal la facultad de organizar las actividades de los particulares y el propio sector público en materia de inversiones y construcciones y establece las bases normativas para elaborar planes de desarrollo urbano.

Por lo anterior se diseñó el Plan Director de Desarrollo Urbano en 1976, que no se puso en marcha como estaba programado por la crisis que atravesaba el país, así que fue con la bonanza petrolera, que las obras e inversiones en el Distrito Federal cobraron auge a partir de 1978 y un año después se elaboró una segunda versión de este plan, el cual incluía:

- Un plan general de desarrollo urbano
- Planes parciales para las delegaciones
- Planes sectoriales para vialidad, transporte, vivienda, etc.

En 1982 Miguel de la Madrid asumió la presidencia, y su administración puso un mayor interés en la problemática regional sobre la urbana y en las cuestiones ecológicas, por lo que abrogaron el Plan director y lo sustituyeron por el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE). Dicho documento destacaba: a) Rescatar la funcionalidad de la Ciudad de México para el desenvolvimiento de sus actividades económicas y b) atacar la contaminación ambiental que impactaba en la salud y productividad de los habitantes de la capital.

Este plan no enlistaba las acciones correspondientes para atacar estos fenómenos, sólo se limitaba a enlistar las intenciones, sin embargo en este plan se crearon dos zonas al sur del Distrito Federal: una de amortiguamiento del crecimiento urbano y otra de preservación ecológica con prohibiciones de cualquier tipo de construcción que afectara el entorno.

En 1985, los sismos obligaron al gobierno del Departamento del Distrito Federal (DDF) a poner especial atención en las zonas afectadas por este fenómeno, y hasta 1989, se establecieron las acciones para revertir la concentración demográfica y el deterioro del medio ambiente a través de 3 ejes principales;

- Igualar la justicia social a nivel interurbano: mejorando la infraestructura y equipamiento de colonias deficitarias, líneas del metro, programas de regularización de la tenencia de la tierra; ampliación del anillo periférico y drenaje profundo.
- Controlar el crecimiento al sur, poniente y oriente: expropiación de terrenos en el Ajusco, Xochimilco, sierra de Guadalupe, Cerro de la Estrella, Cerro del Judío, para conformación del área de reserva ecológica.

- Mejor aprovechamiento del espacio urbanizado: acciones fiscales en materia de impuesto predial, rehabilitación de Paseo de la Reforma, la Zona Rosa y consolidación de viviendas en las delegaciones centrales

La Ciudad de México muestra signos claros de una reestructuración territorial influida por tendencias mundiales a la metropolización. Ampliando el marco regional y nacional de la ciudad de México, se debe considerar su jerarquía en el ámbito internacional y la manera de cómo afecta a la megalópolis la turbulencia geopolítica que se le imponen a las ciudades desde el “exterior”, pues ello influye en el desempeño y capacidad de gestión de sus gobiernos en los asuntos locales; de hecho en los últimos años las megalópolis del sur del Continente Americano se desenvuelven en contextos globalizados muy volátiles que afectan planes de desarrollo metropolitano e inhiben los programas sociales orientados a los sectores más afectados por las tres tendencias de la globalización que tienen presencia en los diferentes barrios de la ciudad: la neoliberal, la social de resistencia y la criminalidad.

3.3. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México es la capital y sede de los poderes federales de los Estados Unidos Mexicanos produce un PIB de 486 450 millones de dólares dentro de sus 1400 km², siendo una de las ciudades con mayor crecimiento a nivel global, constituye el núcleo urbano más grande del país, así como el principal centro político, académico, económico, de moda, financiero, empresarial y cultural.

La ciudad de México cuenta con un complejo conjunto de obras de infraestructura indispensable para que la producción económica se realice.

- Sistema eléctrico

La era de la electricidad para uso urbano se inició entre 1903 y 1910, cuando se construyeron siete plantas hidroeléctricas para la Ciudad de México ya que el abastecimiento de energía eléctrica fue un aspecto prioritario en el proceso de

industrialización, ya que esto permitió crear un excedente para satisfacer las necesidades de las nuevas viviendas de la Ciudad de México.

En la actualidad la Ciudad de México es surtida por alrededor de 30 plantas hidroeléctricas y termoeléctricas y el principal consumidor de energía son las empresas.

- Sistema hidráulico y de drenaje

Por las características hidrográficas del Valle de México la Ciudad vive una paradoja en materia de agua: por un lado es indispensable desalojar los grandes volúmenes que se precipitan en el periodo de lluvias y por otro cada día se requiere más agua para abastecer la ciudad.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala que el 66.6% del consumo de agua es doméstico, el 21.6% corresponde al comercio y usos públicos y el 11.6% al uso industrial. Así que en base a estos datos podemos afirmar que la dotación de agua se constituye en primer lugar, en infraestructura para la población y en segundo lugar para las actividades económicas.

En lo que se refiere al sistema de drenaje, en la Ciudad de México se cuenta con uno tipo combinado; es decir, los mismos conductos se utilizan para desalojar las aguas residuales y la pluviales. Además de que otro aspecto importante a considerar entorno al agua y al drenaje es su relación con el medio ambiente ya que la extracción de agua en la ZMVM afecta el equilibrio ecológico regional, ya que deteriora suelos y vegetación; altera el clima y las lluvias y disminuye los medios de producción agrícola y forestal.

- Vialidad y transporte

El explosivo crecimiento de la Ciudad de México provoca una creciente demanda de servicios de transporte, dados los requerimientos de traslado de mercancías y de más de 15 millones de personas que la habitan.

La red vial se ha constituido a través del tiempo bajo las directrices de los diversos caminos que en forma radial llegan a la ciudad de México.

La evolución de este sistema en los inicios de los años 90 se da en función de los vehículos automotrices, y no es sino hasta el año de 1967 que se crea el Sistema

de transporte Colectivo Metro que actualmente trasporta a más de 5 millones de personas al día³².

Para tener una idea de la situación general del transporte de la ciudad de México es necesario resaltar los siguientes rasgos 1) la participación del vehículo privado se redujo del 25 a 16 por ciento entre 1986 y 2000, a pesar de que el número total de vehículos aumento cerca de medio millón 2) La participación del metro decreció de 19 a 14 por ciento a pesar del aumento en el número de kilómetros de líneas. 3) La base sustancial del transporte público en la Ciudad es el transporte de superficie³³, sin embargo, mientras que en 1986 predominaban los autobuses de mediana capacidad, estos fueron sustituidos por microbuses y combis de mediana y baja capacidad. Asimismo resalta la reducción acentuada de la capacidad del transporte administrado por el gobierno, producto en parte por la desaparición de la llamada Ruta 100, mientras que los medios con mayor atracción son de baja capacidad, lo que provoca saturación de vialidades, inseguridad para el usuario y alto impacto ambiental.

- Economía

En la tesis doctoral alemana sobre *La Ciudad de México. Una metrópolis del sur dentro del proceso global de reestructuración* (2002), el autor Hans-Georg Hofmeister constata que la capital mexicana en su nuevo papel en el proceso de globalización permanece como el principal destino de las inversiones extranjeras en México, con una importante concentración de los establecimientos de corporaciones multinacionales y sus sucursales. La Ciudad de México está ejerciendo funciones de control y comando internacionales sólo para América Central y América del Sur pero no globalmente. La ubicación de las oficinas centrales, de las actividades de la investigación y del desarrollo de empresas

³²Fuente:

http://www.metro.df.gob.mx/comunicados2/detalleComunicados.html?id_comunicado=924, consultado el 29 de mayo de 2014.

³³ Fuente www.impactolegislativo.org.mx/monitor/documentos/.../17957.doc consultado el 25 de febrero de 2014.

transnacionales sigue estando en ciudades globales de países desarrollados, sobre todo en las de los Estados Unidos de América.

México está cada vez más integrado en el mercado financiero global y las actividades de las finanzas se concentran nacionalmente en la Ciudad de México. Sin embargo, a pesar del aumento de transacciones globales, La Bolsa de Valores de México está en una posición subordinada como situación financiera global y su importancia está limitada regionalmente al continente latinoamericano.

3.4. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En los países subdesarrollados como México el crecimiento de la mancha urbana se ha dado bajo patrones anárquicos, en donde la espontaneidad, la precariedad y la invasión de cualquier espacio disponible es lo más común; la movilidad de la población no está relacionada con el desempeño de los gobiernos locales, sino con la disponibilidad y accesibilidad al empleo y al uso de suelo para la vivienda.

Esta tendencia forma parte de un proceso de urbanización de la sociedad que se desarrolla paralelamente al proceso de industrialización y de desarrollo capitalista en general. Lo que caracteriza a la forma metropolitana, es la heterogeneidad global y la homogeneidad particular. Heterogeneidad por la diversidad de actividades y grupos sociales que en ella se encuentran y homogeneidad por la localización de esas actividades y población en territorios diferenciados conformados por unidades relativamente homogéneas.

Para el caso de México el marco jurídico vigente no refleja adecuadamente la realidad metropolitana, en ésta encontramos problemas que no reconocen límites territoriales como son:

- Explotación de fuentes escasas de agua potable distribuida por múltiples organismos locales e importación de agua de cuencas externas. En particular, en la ZMVM se observa una severa crisis, pues no se ha resuelto satisfactoria y equitativamente el servicio de agua potable, tanto en calidad como cantidad para todos los sectores sociales.

- Evacuación de aguas negras con amplio impacto regional y ambiental que requiere sistemas interconectados. Además el drenaje adecuado es esencial para garantizar la seguridad personal, patrimonial y la salud de la población.
- Recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y peligrosos, así como la localización, manejo y gestión de rellenos sanitarios o de otros métodos alternativos.
- Prevención y control de la contaminación ambiental. El origen del problema se encuentra en que en el patrón de movilidad urbana se ha privilegiado el uso del automóvil particular, las deficiencias en el transporte y en la red vial, además de los aportes de la industria. Dichos factores producen una contaminación ambiental que se agudiza en las ciudades y zonas metropolitanas.
- Desarrollo de zonas habitacionales que impactan a la metrópoli, a su mercado inmobiliario y a la capacidad de sus servicios. Desde el punto de vista residencial, los municipios periféricos de las zonas metropolitanas tienden a convertirse en ciudades dormitorio de los trabajadores, lo que finalmente provoca una segregación espacial de población y actividades.
- El uso excesivo del agua, es uno de los principales problemas de sustentabilidad ambiental en la Ciudad de México, debido a que la tasa de extracción supera a la recarga. Los acuíferos del Distrito Federal se encuentran sobreexplotados debido a la creciente demanda, y se prevé que se encontrará en situación crítica por la presión del agua para el año 2025, además de que se estima que el consumo diario por persona es de 364 litros.

- El alto nivel de contaminación atmosférica, ya que los vehículos producen una gran proporción de emisiones de monóxido de carbono e hidrocarburos de la cuenca.
- La falta de áreas verdes implica la pérdida de servicios ambientales; los procesos de deforestación generan efectos ambientales negativos, que tienen que ver con el régimen climático, que a su vez altera el ciclo hidrológico debido a la pérdida de superficie por el cambio en el uso del suelo de forestal a agrícola y habitacional- urbano, lo que conlleva a la erosión de suelo, pérdida de la vegetación natural o biodiversidad y disminución de especies de flora y fauna silvestre.
- Diseño, inversión, mantenimiento, regulación y gestión de vialidades continuas, además de la atención normativa e institucional del transporte entre diferentes unidades político-administrativas. De no llevar a cabo acciones coordinadas, se corre el riesgo de alargar las distancias y los tiempos de recorrido con la elevación de los costos y pérdida de la productividad laboral³⁴.

A pesar de que la ciudad de México ha disminuido relativamente su importancia económica y demográfica, sus incrementos absolutos y la cristalización de una súper concentración megalopolitana continuarán agravando su problemática interna debido a que además de que nos enfrentamos a una ciudad en la cual la gestión de los servicios urbanos está sufriendo una verdadera transformación (entre las que podemos mencionar: la privatización de algunos servicios (teléfono), la reducción del gasto público o de los subsidios (salud, educación, transporte, luz, etc. y la administración o ganancias de infraestructura carretera). El crecimiento que se ha dado de manera dispersa en la periferia del área urbana; sobre tierras rurales, terrenos de alto riesgo y sobre las áreas verdes de la Ciudad, ya sean

³⁴ Pedro Pírez, *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina*, Homo Sapiens, Buenos Aires, 2001. p. 34.

estas legales o no, ha generado un crecimiento anárquico depredador del ambiente, además de que junto al progreso tecnológico, económico, social y cultural se han agudizado las desigualdades entre la población del centro y la de las orillas. La urbanización metropolitana ha sido un proceso que se ha desarrollado en gran medida al margen de las normas que se han establecido en los planes de desarrollo urbano de muchas entidades, lo que ha permitido que fuerzas distintas al gobierno sean las que conduzcan este fenómeno, provocando un grave daño a las ciudades.

Además de que conforme crece la Ciudad de México, así como la mezcla y densidad de actividades, las necesidades de movilidad, vialidades y transporte se incrementan, lo que presenta grandes, como las posibilidades de desarrollo y crecimiento económicos para un nuevo escenario que favorezca o brinde la posibilidad a las personas de acceder con facilidad a una amplia oferta de movilidad, tanto en el campo laboral, como en el ocio, que posibiliten el derecho a moverse en libertad, con seguridad y costos aceptables.

Lo que ha ocasionado que el gobierno de forma unilateral haya buscado algunas soluciones en esta materia como la construcción de una red de autopistas concesionadas al sector privado, durante el periodo 2006-2012 que comenzó con la construcción del Circuito Exterior Mexiquense y se consolidó con los segundos pisos en el Distrito Federal y el Estado de México, incluyendo la autopista Los Remedios- Ecatepec y la Supervía Poniente, proyectos que reflejan las tensiones existentes entre los ideales de una ciudad para sus ciudadanos y las pautas que marca el proceso privatizador a través de sus políticas neoliberales, que en ocasiones desemboca en conflictos como la construcción de la Supervía Poniente. Que si bien se trata de un caso que en apariencia es aislado, representa todo una serie de políticas programáticas que se han fragmentado el espacio público y las interacciones sociales de los habitantes al moverlos a zonas desconocidas, generando una situación de alienación con respecto a los nuevos espacios.

APARTADO 4. SISTEMA VIAL DE PUENTES TÚNELES Y DISTRIBUIDORES DEL SUR PONIENTE

En las últimas décadas, la movilidad en la Zona Sur Poniente de la Ciudad de México se ha visto rebasada por la gran cantidad de personas que se trasladan diariamente, de las cuales 65,000 se trasladan en vehículos particulares y 94,000 en transporte público, siendo las zonas más afectadas las delegaciones de Álvaro Obregón y Magdalena Contreras.

En un sentido, la desigualdad en materia de movilidad urbana conlleva costos sociales crecientes. Algunos de los cuales son visibles como las horas-hombre requeridas para el desplazamiento de la fuerza de trabajo desde los hogares hacia los centros laborales, mismo que tiene efectos directos sobre la estructura de los costos productivos, la productividad laboral y la competitividad de la economía en su conjunto. Sin embargo, otros son intangibles como el efecto que provoca el acceso limitado de algunos núcleos poblacionales a los lugares donde se concentra el empleo y al consumo de bienes y servicios públicos como la educación, la salud, la cultura y el esparcimiento.

“Desde una perspectiva institucional, el efecto que provoca la limitada capacidad de movilización en un espacio urbano genera condiciones para que los procesos de intercambio social que comúnmente se llevan a cabo a través del desplazamiento poblacional, transcurran con fricciones que elevan el costo de las transacciones que normalmente ocurren. Éste no es sólo monetario, debido a que los costos de los traslados se suelen incrementar en tiempo y calidad al no existir condiciones adecuadas como vialidades u opciones alternativas de transporte”³⁵.

En consecuencia, durante el periodo de gobierno de Marcelo Ebrard contar con vialidades más eficientes se convirtió en una prioridad, lo que desencadenó la

³⁵ Diana Villareal, **Transporte y segregación social en la periferia sur de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**, p.2.

construcción de una vialidad de cuota denominada Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México o “Supervía Poniente”.

La Súper Vía Poniente es una vía de cuota con una longitud de 5.24 km. que une Avenida de los Poetas con Avenida Luis Cabrera mediante un sistema de túneles y puentes que incluye 4 entronques nuevos con las avenidas Centenario, Las Águilas, Las Torres y Luis Cabrera, que tiene por finalidad enlazar la Avenida Vasco de Quiroga en Santa Fe³⁶. Según los realizadores de este proyecto³⁷ el objetivo de éste es el de mejorar la conexión vial entre el poniente y el sur de la Ciudad de México.



Ilustración 1.1. Trazo general de la Supervía Poniente

³⁶ Extracto del informe sobre el caso de la Supervía Poniente en la Ciudad de México presentado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos A.C. (Litiga OLE).

³⁷ Villasana, Alberto, 2010 consultado en:
http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/supervia/pdf/SMA.pdf

Para esta obra se invirtieron 4 mil 800 millones de pesos y se requirieron 336,626.52 m²: 140,596.63 m² correspondientes al polígono uno; 35,148.51m², al polígono dos; 34, 261.60m², al polígono tres; 113, 245.056 m² corresponden al cuatro, y 13,374.72 m² cuadrados, al polígono cinco.

Consta de cuatro puentes y cinco túneles que conforman más del 60 por ciento del proyecto. El sistema vial cruza cinco cauces: arroyo Puente Colorado, arroyo San Ángel y arroyo la Malinche. Afecta cinco barrancas: barranca Puerta Grande arroyo Puente Colorado, barranca arroyo San Ángel Inn, barranca arroyo Tinajas, barranca arroyo San Ángel y barranca arroyo la Malinche.

La Supervía Poniente es un tramo del megaproyecto denominado Autopista Urbana Querétaro-Toluca-Cuernavaca, cuyo costo asciende a 30 mil millones de pesos y que tiene una longitud de 29.56 kilómetros.

El megaproyecto incluye los proyectos Vialidad Elevada Anillo Periférico Norte, Vialidad Elevada Anillo Periférico Sur, el Periférico Poniente (tramo ya existente) y el Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores Sur-Poniente de la Ciudad de México, cuyo trazo total comprende una longitud de 7.18 kilómetros, y se concibió para tener una vida útil superior a los 50 años, con un adecuado y permanente mantenimiento.

El 22 de marzo de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la utilidad pública³⁸ de la creación del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México cuyo objetivo es reducir el déficit de infraestructura vial primaria de la ciudad, mejorar la conectividad urbana y metropolitana y disminuir los tiempos de traslado. El día 6 de abril de 2010 se

³⁸ El concepto de "utilidad pública" ha sido, desde el siglo XX, el recurso legal por el cual el Estado ha expropiado la tierra con diferentes fines. En un principio las causas que motivaron la expropiación para fines de "utilidad pública" se sustentaron en la idea de que el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, era el único sujeto que podría sustraer una propiedad para conseguir un beneficio colectivo, a través de la prestación de un servicio o la realización de una obra pública. Margarita Pérez Negrete *Entre la resistencia ciudadana y los megaproyectos: el caso de la Supervía Poniente*. p.10.

publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto de expropiación de 126 inmuebles ubicados en 336, 000 m² de las delegaciones Álvaro Obregón y Magdalena Contreras, para la construcción del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México. También se firmó el Título de Concesión entre el Gobierno del Distrito Federal (GDF), nombrando a la Oficialía Mayor como dependencia auxiliar, y a la empresa controladora Vía Rápida Poetas S.A.P.I de C.V.³⁹ como concesionaria para el uso, aprovechamiento, explotación y administración de esta vialidad; que tendría, según la empresa una inversión inicial de 4,200 millones de pesos y se estaría lista en 24 meses.

A diferencia de las vías elevadas Periférico Norte y Sur, según el gobierno del Distrito Federal esta obra se adjudicó de manera directa por las siguientes razones:

- Dar seguridad a los vecinos de que la gente no iba a perder su patrimonio y que se pagaría hasta el último centavo del valor de sus inmuebles.
- El trazo: Por las condiciones de la zona no se podía hacer público el trazo ya que se hubiera podido prestar a que algún especulador encareciera los costos de los precios.

³⁹ El Gobierno del Distrito Federal adjudicó de manera directa la concesión de esta obra a la empresa Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable, consorcio entre la empresa española OHL (Obrascón, Huarte y Lain) y el grupo inmobiliario mexicano COPRI. Esta adjudicación y la Declaratoria de Necesidad de esta obra se amparó en el artículo 77, fracción III de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, que establece que la concesión de bienes del dominio público de uso común o necesarios, no deberá ser licitada si su construcción, mantenimiento o acondicionamiento se realiza sin erogación de recursos públicos y su otorgamiento asegure las mejores condiciones para la Administración.

- Condiciones del suelo, protección de las zonas de valor ambiental. Estaba planeado que el proyecto respetara las áreas de valor ambiental.⁴⁰

El Gobierno del Distrito Federal notificó que la única forma de realizar este proyecto era a través de la inversión privada, ya que las empresas que intervendrían para que la obra se concretara en poco tiempo recuperarían su inversión a través del peaje. Además de que en ese momento este modelo resultaba el más viable debido a que todos los recursos que tenía el gobierno de la Ciudad se están invirtiendo en la línea 12 del metro y en la línea 3 del metrobús, Así de acuerdo al Gobierno del Distrito Federal de no contar con los recursos de la iniciativa privada, la ciudad debería de esperar 20 años más para desarrollar este tipo de vialidades.

4.1. INICIO DEL PROYECTO

El día martes 3 de agosto de 2010, en la Delegación Álvaro Obregón el entonces titular de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal, Fernando Aboitiz declaró de manera oficial el arranque de la construcción de la Supervía poniente en el Bosque de Tarango. Sin embargo, las reacciones no se hicieron esperar, ya que las expropiaciones de predios en la Colonia La Malinche durante el mes de abril de 2010 provocaron la movilización de diversas organizaciones y habitantes de la Delegación Magdalena Contreras, quienes se agruparon en el Frente Amplio contra la Supervía para exigir el respeto de sus derechos; además de realizar las siguientes acciones:

- Denuncia popular ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

⁴⁰ Manifestación de impacto Ambiental del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México consultado en: http://www.paot.org.mx/paot_docs/supervia/pdf/1_MIA.pdf.

- Queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).
- Recursos de Revisión ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF),
- Promoción de dos juicios de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo: sobre el Título de Concesión y la autorización de Impacto Ambiental.⁴¹

Situación que dio inicio a un conflicto entre los habitantes de la zona que resultarían afectados por la construcción de esta obra, ya que en esencia estos argumentaron la violación de sus derechos fundamentales a la participación directa y efectiva en la conducción de asuntos públicos, a recibir información detallada y previa a la planeación y aprobación de dicho proyecto vial, así como a los derechos sociales a la vivienda, tanto de las personas que habitaban los predios expropiados como de todas las afectadas por la obra, debido a la alteración del entorno en el que vivían.

Fue entonces que el gobierno capitalino el día 29 de julio del 2010 lanzó, a través de los medios de comunicación el reto para encontrar alternativas a Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México y el Frente Amplio solicitó el acompañamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). A través de este organismo se inició una mediación con el Gobierno y se planteó como condición para iniciar el diálogo que se detuvieran las obras. Sin embargo, el GDF, a través del Secretario de Gobierno, no aceptó y rompió este acercamiento, por lo que se terminó el proceso de mediación y comenzó la CDHDF un proceso de investigación sobre la queja.

⁴¹Recomendación 1/2011. Comisión de Derecho Humanos del Distrito Federal consultado en: http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2011/Reco01_2011b.pdf.

El 1 de enero de 2011 el gobierno de la Ciudad de México tomo posesión de 50 predios expropiados mediante el uso de la fuerza pública, situación que provocó que el 20 de enero de 2011, la CDHDF emitiera una recomendación al gobierno local, por violaciones a los derechos de los habitantes de las Delegaciones Álvaro Obregón y Magdalena Contreras.

En el mes de febrero la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) emitió el fallo correspondiente al Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México, en el que condicionaba las obras en la zona federal al cumplimiento de las medidas ambientales de la Federación, complementadas con las impuestas por la Administración capitalina y los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal (INFODF) solicitaron al gobierno capitalino que diera a conocer de manera pública la información relacionada con la construcción del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México

Fue entonces que el Gobierno del Distrito Federal contestó la recomendación de la CDHDF, informando que se realizaría una consulta pública sobre la construcción del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México en las colonias de las delegaciones afectadas por la obra pero reiteró que no pararía la obra, y así fue como se inició la tala de árboles en el parque ecológico La Loma, lo que desencadenó una serie de protestas y enfrentamientos de los vecinos con policías capitalinos, así como el bloqueo de las Avenidas Luis Cabrera y San Bernabé.

El día 5 de abril de 2011 la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFPA) suspendió los trabajos de la Supervía en los tramos que cruzan por una superficie de 17 hectáreas, luego de inspeccionar la zona de la barranca de Guadalupe y constatar que se carecía de los permisos federales. Hasta el 15 de Junio de 2011, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal entregó un estudio en donde señalaba las inconsistencias que presentaba la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto, mencionando que “La MIA, con sus anexos, carecía de información que permitiera

conocer a los interesados detalles importantes de la vialidad, incumpliendo con lo establecido por el artículo 47 de la Ley Ambiental del Distrito Federal y con el 41 del Reglamento de impacto Ambiental y Riesgo”. Sin embargo el día 10 de Julio del mismo año la Secretaría del Medio Ambiente del DF emitió un dictamen resolutivo a favor de la vialidad, lo que hizo que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; autoridad Federal que de nuevo suspendió la obra en las zonas federales ya que la empresa no contaba con los permisos pertinentes, fue hasta el día 29 de julio que dicha institución dio a conocer el resolutivo en materia de impacto ambiental para el “Cambio de Uso de Suelo para el Proyecto Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur Poniente de la Ciudad de México” el cual avalaban el cambio de uso de suelo de 3.3 hectáreas.

Así que la construcción de la Supervía se retomó y la empresa controladora Vía Rápida obtuvo un crédito por 4 mil millones de pesos para financiar el proyecto a través del Fondo Nacional de Infraestructura (FODAIN)⁴², aunado a que la Secretaría de Obras notificó que se ajustarían los tiempos para la construcción de la obra con una variación de 7 meses respecto al plan inicial.

En este periodo, el Instituto de Acceso a la Información Pública del DF ordeno a la Consejería Jurídica desclasificar y entregar a un particular la información relativa a las direcciones y montos que se utilizaron en las expropiaciones de predios para la construcción de la Vía, las cuales habían sido en un inicio clasificadas como confidenciales con el argumento de que brindar esta información pondría en riesgo a las personas indemnizadas ya que las haría vulnerables al secuestro.

Otro punto importante que se desarrolló en estas fechas, específicamente el día 02 de diciembre, es la declaratoria de nulidad de la resolución administrativa por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de la MIA

⁴² <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/19/capital/035n1cap> “OHL usará nuevo crédito en la construcción de la Supervía.” El 19 de julio de 2011.

que autorizó la Secretaría del Medio Ambiente local , ya que este considero que al no realizarse nunca la consulta a la que obliga la ley en materia ambiental⁴³ para llevar a cabo una obra de este tipo ambas instituciones violaron las leyes en materia ambiental, la ley de Participación Ciudadana y de Transparencia y Acceso a la Información Pública; debido a que en estas se consagran los derechos de los capitalinos a conocer y opinar en torno a obras de la magnitud de la Supervía.

Sin embargo, se continuó con la construcción de esta vía y el 4 de octubre de 2012 el Jefe de Gobierno capitalino, Marcelo Ebrard, puso en operación la primera etapa de la Supervía Poniente que conecta Santa Fe con la Avenida las Águilas en un trayecto de 1.9 kilómetros. Y el 15 de junio de 2013 esta obra fue abierta en su totalidad a la circulación con un costo de 30 pesos sin importar el tramo recorrido.

4.2. ASPECTOS LEGALES

En el mes de septiembre de 2007, con la contratación del Programa Integral para el Desarrollo Sustentable del Poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México (PIDSP) se buscó generar una coordinación entre los sectores público, social y privado, con el fin de incidir en el ordenamiento territorial de la zona metropolitana del Valle de México, a través del desarrollo de programas, obras y acciones que deberían ser "consensuadas", para esto se creó el día 14 de diciembre la empresa de participación estatal mayoritaria del Gobierno del Distrito Federal Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México (Capital en Crecimiento), cuyo fin era propiciar actividades de coordinación entre los sectores público social y privado para realizar proyectos "relacionados de manera prioritaria con el desarrollo y modernización de la infraestructura vial, transporte público, desarrollo urbano y servicios públicos".

⁴³ La resolución administrativa número SMA/DGRA/DEIA/004374/2010, autorizaba ambientalmente la realización de ese proyecto de la vialidad al sur poniente de la ciudad. Sin embargo se declaró su nulidad por la falta de consulta pública establecida en el artículo 50º de la Ley Ambiental.

“Capital en crecimiento” fue la primera entidad de la Administración Pública local a cargo de implementar el proyecto de una vía de comunicación urbana de peaje que conectara el poniente de la ciudad. Esta empresa abrió el 21 de abril de 2008, un proceso de selección de socio regulado principalmente por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público el Título Quinto del Código Financiero del Distrito Federal y el propio objeto de Capital en Crecimiento; el calendario para el proceso de selección se estableció entre los días 30 de mayo y 30 de septiembre de 2008, sin que el mismo llegara a concluirse.

Desde la publicación del proceso en la página de Internet, el consorcio conformado por las empresas OHL Concesiones México, S.A. de C.V., Inmobiliaria Copri S.A.P.I de C.V. y Constructora Atco, S.A. de C.V, manifestó su interés en el proyecto de la Supervía.

Entre el 15 de marzo, 12 de abril, 8 y 13 de noviembre, del 2007, se presentaron algunas iniciativas de reforma a la normatividad relevante relacionada con el proceso de selección de socio en el proyecto Supervía Poniente; tales como:

1) Iniciativa de decreto que expide la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, presentada por el Diputado José Luis Morúa Jasso (Partido de la Revolución Democrática).

2) Iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y Código Financiero del Distrito Federal, presentada por el Diputado Miguel Sosa Tan (Partido de la Revolución Democrática).

3) Iniciativa que modifica diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal y de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y de la Ley de Obras

del Distrito Federal, presentada por el Diputado Xiuh Guillermo Tenorio Antiga (Partido Nueva Alianza).

4) Dos iniciativas de reforma, una a la Ley de Obras Públicas y otra al Código Financiero, presentadas por el Diputado Xiuh Guillermo Tenorio Antiga, (Partido Nueva Alianza).

5) Iniciativa de reformas, adiciones y modificaciones a diversos artículos de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, los cuales abarcan 41 artículos de dicha ley, presentada por el Diputado Daniel Ramírez del Valle (Partido Acción Nacional).

Estas iniciativas fueron discutidas y aprobadas por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en fecha 29 de agosto de 2008 y publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de septiembre de 2008, quince días antes de la conclusión del calendario para el proceso de selección de socio para el Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México.

Gracias a las modificaciones al marco jurídico, se abrió la posibilidad para que en el desarrollo de proyectos de obra como la Supervía Poniente pudiera participar capital privado a través de la figura de concesión por adjudicación directa. Y fue entonces que el Gobierno del Distrito Federal dio inicio al proceso de concesión mediante adjudicación directa en el 10 de diciembre de 2009, con la emisión de la declaratoria de necesidad, publicada el 11 de diciembre de 2009. El consorcio constituido por las empresas OHL Concesiones México, S.A. de C.V., Inmobiliaria Copri S.A.P.I de C.V. y Constructora Atco, S.A. de C.V, tuvo conocimiento anticipado del proceso de concesión por adjudicación directa, ya que al menos en una ocasión previa (17 de agosto de 2007) solicitó la adjudicación sin la emisión aún de la declaratoria de necesidad respectiva y por el hecho mismo de que su solicitud final de adjudicación fue presentada y recibida el mismo día de la publicación de la declaratoria de necesidad; es decir, un día antes de que ésta

surtiera sus efectos legales, además de que fue constituida el mismo 10 de diciembre.

Es necesario mencionar que la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, señala que para el otorgamiento de esta concesión se requería la evaluación técnica-financiera de un tercero independiente calificado en la materia⁴⁴.

En el caso de la Supervía Poniente la evaluación fue elaborada por una dependencia perteneciente al mismo Gobierno del Distrito Federal; la Subsecretaría de Planeación Financiera de la Secretaría de Finanzas, la cual se pronunció favorablemente respecto de la factibilidad financiera del proyecto el 22 de diciembre del 2009.

El 23 de diciembre de 2009 el Comité de Patrimonio Inmobiliario dictaminó procedente el otorgamiento del título de concesión a favor de Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable para la explotación y administración del bien del dominio público Supervía Poniente.

EL 22 de abril de 2010 la empresa Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable mostro la primera Manifestación de Impacto Ambiental en su modalidad Específica (MIAE), así que el 9 de julio de 2010, la Dirección General de Regulación Ambiental otorgó su autorización condicionada a la empresa Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable, para realizar el proyecto de la Supervía Poniente.

⁴⁴ Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

Artículo 76. De las Concesiones

Las concesiones serán otorgadas por el titular de la Dependencia auxiliar con acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, previa opinión de la Oficialía Mayor y con la evaluación técnica-financiera y el análisis costo. beneficio realizado por un tercero independiente calificado en la materia.

En este punto es importante mencionar que el artículo 50 de la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente menciona que la realización de consulta pública en el examen de una MIAE es una obligación y no una facultad discrecional de la autoridad. No obstante lo anterior, en su resolución respectiva, la Dirección General de Regulación Ambiental consideró innecesaria la realización de una consulta pública para el proceso de evaluación de la MIAE presentada por la empresa Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable y continuó con la construcción de la vía pasando por alto estas cuestiones legales.

4.3. ASPECTO AMBIENTAL

El trazo de la Supervía Poniente atravesó por zonas con distinto uso de suelo, El proyecto vial tubo una afectación total de 33.66 Hectáreas, entre superficies de desplante y superficies que se utilizaron de manera temporal como caminos de acceso y plataformas durante la construcción de la vialidad. De las 33.66 Ha consideradas solamente 16.857 fueron identificadas como terrenos forestales, mismos que se distribuyeron en 38 polígonos a lo largo del trazo. Lo que desato diversos análisis sobre la viabilidad de este proyecto al proyectarse sobre áreas de valor ecológico como La Barranca de Tarango y la Loma; consideradas por el mismo Gobierno del Distrito Federal de vital importancia para la conservación ecológica de toda la ciudad⁴⁵ ya que por sus características geológicas y morfológicas (suelos permeables y presencia de gran cantidad de fallas y fracturas), la zona de cañadas del poniente constituye una de las regiones de mayor importancia para la infiltración de agua y recarga de los mantos acuíferos. Además de que se estima que se destruyeron más de 69 especies de anfibios y reptiles del cual 8% de los cuales con reportados endémicos de la región.

Las principales zonas de valor ambiental afectadas son:

⁴⁵Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de julio de 2009. Párrafo Cuarto del Decreto por el que se declara —Área de Valor Ambiental (AVA) del Distrito Federall, con la Categoría de Barranca, a la Barranca de Tarango II.

- Dentro del polígono uno, se encuentran La Barranca de Tarango.
- En el polígono dos, que comienza en Calzada de Las Águilas, se encuentran el parque Las Águilas y la Barranca de Guadalupe.
- En el polígono tres se encuentra la Barranca La Malinche.
- La poligonal número cuatro abarca la Barranca Angostura y el predio La Angostura.
- El polígono cinco encierra parte del Área Natural Protegida La Loma y la Barranca Texcalatlaco.

La MIA para el cambio de uso de suelo cuya evaluación del impacto ambiental correspondió conocer y resolver al Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente, por conducto de la Dirección General de Regulación Ambiental (SMA-DGRA), fue sometida a evaluación del impacto ambiental con base en la Ley Ambiental del Distrito Federal y su Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, debido a que dicho proyecto es una obra pública, concesionada por el Gobierno del Distrito Federal a la empresa , que es una vía de comunicación de competencia del Distrito Federal, y está dentro de suelo urbano, razón por la cual la empresa solicitó el 09 de julio de 2010, a la SMA-DGRA la autorización de impacto ambiental para la realización de dicho proyecto, y se autorizó mediante el oficio SMA/DGRA/DEIA/004374/2010, la realización del proyecto “Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México”, que conllevó la preparación del sitio, construcción, operación y mantenimiento de la obra.

Sin embargo la obra al pasar también por suelo federal requirió de la autorización para el cambio de uso de suelo de terrenos forestales (CUSTF) por parte de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales DGGF-SEMARNAT, misma que emitió algunas condicionantes para dicha autorización, dentro de las cuales destacaban:

**CONDICIONANTES DEL PROYECTO SISTEMA VIAL DE PUENTES,
TÚNELES Y DISTRIBUIDORES DEL SUR-PONIENTE DE LA CIUDAD DE
MÉXICO.**

CONDICIONANTE DEL RESOLUTIVO	AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DEL CONDICIONANTE
En el Área de Valor Ambiental Barranca de Tarango sólo se autorizó un ancho de tres carriles por sentido, optando por un sistema de peaje automatizado o de otro tipo que agilizará el tránsito.	La empresa informó de la reducción del ancho de la vialidad en el área de la Barranca de Tarango a tres carriles por sentido, además de que implementó un sistema de peaje <i>Free Flow</i> ⁴⁶ .
La realización del tercer carril en la Barranca de Tarango quedó condicionado a ejecutar la restauración ambiental en una superficie equivalente al Ambiental.	La empresa informó que el 3er. Carril ocuparía once mil setecientos sesenta y ocho punto veinte metros cuadrados (11768,20 m ²). Al 21 de Julio de 2011 se habían plantado 24 mil de los 11768 árboles que se tenían que plantar para cubrir esta condicionante, no encontrándose información de cuándo se plantarían los árboles restantes.

⁴⁶ Sistema eléctrico y automatizado de cobro de peaje que permite a los usuarios realizar el pago del importe del peaje sin detenerse ni reducir la velocidad.

Como medida de compensación, la empresa deberá aportar al fondo ambiental publico la cantidad de cincuenta millones de pesos

El depósito inicial se realizó el 30 de julio de 2010 por dieciséis millones de pesos.

La empresa presentó con fecha 17 de enero de 2011, el cuarto reporte de supervisión por medio del cual informó que efectuó el depósito correspondiente al primer pago trimestral, correspondiente a un avance de obra del 0.7%, por la cantidad de \$238,000.00.

En el quinto reporte de supervisión, la empresa informó haber efectuado el depósito correspondiente al segundo trimestre, el día 28 de enero de 2011, por la cantidad de \$442,000.00.

Se han realizado una aportación total de veinticinco millones quinientos sesenta y cuatro mil ochocientos veinte pesos. (\$25, 564,820.00), y resta la cantidad de veinticuatro millones cuatrocientos treinta y cinco mil ciento ochenta pesos (24, 435,180). Esta información se actualizo el 30 de abril de 2012. A la fecha no se cuenta con información que asegure que la empresa deposito el total del monto convenido.

<p>Se pedía que la empresa ofreciera las facilidades necesarias para que el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Red de Transporte de Pasajeros el Distrito Federal RTP, operara en la autopista urbana un servicio de transporte de pasajeros amigable con el medio ambiente, rápido, seguro, eficiente y accesible".</p>	<p><i>Al 060414 la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal RTP opera de Las Águilas hasta Santa Fe y viceversa.</i>⁴⁷</p>
<p>Se solicitó presentar un Programa detallado de Manejo de fauna, en el que se describieran las acciones a llevar a cabo en el caso de reubicación de especies.</p>	<p>El 14 de marzo de 2012 la empresa presento a la Dirección General de Regulación Ambiental por medio del oficio CVRP/2012/93 la descripción de la implementación del programa de manejo y rescate de fauna silvestre.</p>

⁴⁷ Fuente: <http://www.supervia.mx/faq.html>

<p>Se requiere la restitución de 13,250 m² de áreas verdes. Para lo anterior se pidió coordinarse y obtener autorización de esta Dirección General para definir los espacio(s) conveniente (s) para la realización de esta medida o una equivalente</p>	<p>La empresa estaba coordinándose con la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclo vías (DRUPC) adjunta a la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental (DGBUEA), para seleccionar los sitios para la restitución de los trece mil doscientos cincuenta metros cuadrados (13,250 m²) de área verde. Esta información está actualizada al 30 de Abril del 2012 y a la fecha no se obtuvo información sobre si la condición se había cumplido aún.</p>
<p>Se solicitó contar con monitores de calidad del aire dentro del túnel, mediante la operación de sensores de CO, NOX, SO₂ y atmósferas inflamables, con el fin de contar con un sistema de alarma de condiciones adversas en el interior del túnel.</p>	<p>La supervisión ambiental reporta que no se han realizado el monitoreo de la calidad del aire en los diferentes túneles en esta etapa del proyecto.</p>

4.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito en su la fracción IX del artículo 12 menciona que los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho de ejercer y hacer uso de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana. En el caso de la Supervía Poniente al ser un tema controversial y estar formulado más como una política gubernamental que como una política pública; debido a que estas sólo se generan cuando el Gobierno interactúa con la Sociedad para la solución de problemas conjuntos, las opciones de participación en el Distrito Federal disponibles para las personas peticionarias con relación a la construcción de la Supervía Poniente son las siguientes:

a) Consulta ciudadana

El artículo 47 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal define a la consulta ciudadana como el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional [...], por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

En relación a lo anterior el artículo 50 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, menciona que la autoridad competente deberá llevar a cabo una consulta pública en caso de que se presente una manifestación de impacto ambiental. Según el mismo precepto, esta consulta pública debe realizarse conforme a las bases de la Ley de Participación Ciudadana y al Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

De lo anterior, se desprende que las autoridades del Distrito Federal respectivas tienen la obligación de someter a consideración de la ciudadanía, por medio de foros, preguntas directas o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que se relacione con una manifestación de impacto ambiental. Además de que este artículo señala que los resultados de la consulta ciudadana serán elementos de

juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante.

b) Audiencia Pública

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en su artículo 67 fracción II menciona que la audiencia pública es el instrumento por medio del cual los habitantes del Distrito Federal podrán, entre otras cosas:

- Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública; y
- Presentar al Jefe de Gobierno o al Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo.

4.5. DERECHOS HUMANOS

La Comisión De Derechos Humanos del Distrito Federal, realizó una lista de los derechos que serían vulnerados con la Construcción de la Supervía Poniente, entre los que destacan:

a) Derecho a la información

Este derecho guarda mayor relación con el derecho a la participación, ya que es a través del conocimiento al que accedan los ciudadanos como pueden involucrarse en los procesos de toma de decisión relativos a cuestiones que afectan sus intereses.

En el artículo 10 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se reconoce el derecho de los habitantes del Distrito a ser informados respecto de las materias relativas al Distrito Federal sobre leyes, decretos y toda acción de gobierno de interés público. Además de que el artículo 12 garantiza el derecho de las y los ciudadanos del Distrito Federal a ser informados de las funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

b) Derechos medioambientales

En el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos tratados internacionales de los que México es parte se encuentra reconocido el Derecho a un medio ambiente sano; por lo que en seguimiento a ello el Gobierno del Distrito Federal aprobó varios programas de gobierno dirigidos a la protección del derecho a un medio ambiente sano, entre ellos el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PHDHDF), el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 (PACCM) y el Plan Verde de la Ciudad de México (Plan Verde); en particular estos dos últimos se refieren específicamente a la necesidad de desincentivar el uso del automóvil y de dar mayor impulso al transporte público eficiente y a la construcción de ciclo vías.

El derecho a un medio ambiente sano guarda una relación muy estrecha con el derecho a la participación, ya que el ejercicio de éste último resulta determinante para lograr un consenso en el establecimiento de programas y estrategias nacionales y locales que garanticen el respeto y protección a un medio ambiente sano, esto se muestra de forma clara en La Ley Ambiental del Distrito Federal¹⁰⁵ y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que busca mediante la consulta que los ciudadanos emitan su opinión en relación a las acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, y recuperación y preservación de la imagen urbana.

c) Derecho al Agua

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas señala ⁴⁸ que el derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua, Así mismo este comité señala que una de las obligaciones por parte de los Estados en relación con el derecho al agua es la de adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción sobre el agua, que sean elaborados y periódicamente revisados con

⁴⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación General N° 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29º período de sesiones (2002), párrafo 37. Inciso f.

base en un proceso participativo y transparente en este sentido, es precisamente la participación ciudadana uno de los principios que deberán respetarse al formular y ejecutar las estrategias y planes de acción con respecto al agua.

CONCLUSIONES

El crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) en las últimas décadas se ha dado de manera dispersa en la periferia del área urbana, tanto en el territorio del Distrito Federal como en el Estado de México, lo que ha generado un crecimiento anárquico depredador del ambiente, que junto al progreso tecnológico, económico, social ha agudizado las desigualdades entre la población del centro y la de la periferia.

La Ciudad de México muestra signos claros de una reestructuración territorial influida por tendencias mundiales a la metropolización. Ampliando el marco regional y nacional de la ciudad, se debe considerar su jerarquía en el ámbito internacional y la manera de cómo afecta a la megalópolis la turbulencia geopolítica que se le imponen a las ciudades desde el “exterior”, pues ello influye en el desempeño y capacidad de gestión de sus gobiernos en los asuntos locales.

En consecuencia, en la Ciudad de México existen zonas como la Sur-Poniente en donde el crecimiento de la población y las acciones tomadas en materia de planeación urbana por parte de la Administración Pública han desencadenado diversas situaciones entre la que destaca la necesidad de movilidad de su población.

El Gobierno de la Ciudad de México, propuso en 2010 el Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México, para liberar el tráfico del Sur –Poniente de la Ciudad como parte del megaproyecto denominado Autopista urbana Querétaro Toluca-Cuernavaca.

Desde el momento de su publicación, el Gobierno del Distrito Federal se encontró con varias muestras de oposición al proyecto, ya que el trazo de éste contemplaba el paso por cinco barrancas y dos zonas declaradas de Valor Ambiental, además de que mediante la declaratoria de utilidad pública se expropiaron más de 500 predios, mostrando desde ese entonces la relación que tiene la Administración

Pública con los procesos urbanos, que van desde la planeación, hasta la corrección de las problemáticas que día a día se presentan en las grandes metrópolis.

En este sentido, la construcción del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México muestra como:

1. La gobernabilidad debe actuar como proceso corrector y equilibrador de las desviaciones sectoriales que pongan en peligro la armonía del sistema urbano.
2. La Administración Pública mediante el proceso de planeación urbana, debe involucrar todas las variables que afectan de una manera u otra la movilidad, la vialidad y el transporte; por esto se debe de pasar necesariamente por un diagnóstico, tomando en consideración las características demográficas, socioeconómicas y ambientales para evolucionar hacia un modelo de movilidad que minimice los costos tanto sociales como ambientales y maximice los beneficios globales para la sociedad.
3. El poniente del Distrito Federal tiene aún insuficiencias de interconexión y conflictos viales localizados, debido a cargas vehiculares que se concentran para su incorporación a las vías de mayor importancia, particularmente al Norte y Sur.
4. Los fundamentos de la gobernabilidad urbana se respaldan básicamente en la legitimidad y eficacia con el que el gobierno actúa, y se fortalecen con la aprobación de la ciudadanía; por lo tanto en el caso de Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México, es necesario revisar la documentación en que se basa el proyecto a partir de la declaratoria de necesidad, pues tiene serias deficiencias de índole legal, administrativo y técnico.

5. El Gobierno de la Ciudad de México, a pesar de tener otros proyectos como la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo o una nueva ruta de metrobús, optó por la construcción del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México con la modalidad de autopista de cuota.
6. La construcción del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores del Sur Poniente de la Ciudad de México, se inició sin contar con los permisos necesarios, violando leyes ambientales y leyes relativas a la construcción de obras públicas.
7. El Gobierno del Distrito Federal adecuó sobre la marcha las distintas disposiciones legales para la construcción de este proyecto; lo que dañó severamente su legitimidad, al mostrarse mediante investigaciones periódicas que el proyecto tenía como fin dotar de mejores vialidades a una de las zonas con mayor potencial económico al sur de la ciudad.
8. El proyecto de la Supervía se ha planteado como una obra de utilidad pública. Esto significa que “la generalidad de las personas se benefician de ella, sin que ninguna pueda ser privada de sus beneficios”. La Supervía no califica como obra de utilidad pública; debido a que no beneficia a la generalidad de las personas y la incorporación de la Red de Transporte de Pasajeros aún no se ha puesto en marcha dando como resultado que a esta vía sólo se accede mediante el pago de una cuota.
9. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales emitió un listado de condicionantes para otorgar el permiso a la empresa Controladora Vía Rápida Poetas S.A.P.I de C.V del paso de la Supervía Poniente por zonas Federales; mismos que a la fecha no se han cumplido y muestran el poco seguimiento y la falta de sanciones cuando no se cumple la ley por parte de empresas particulares.

10. La construcción e implementación de éste y de otros proyectos deben de buscar alternativas a la movilidad que:

- Den prioridad el transporte público,
- Respeten las zonas naturales protegidas y
- Aseguren el respeto a los derechos humanos de participación directa y efectiva en la toma de decisiones en los asuntos públicos, a un medio ambiente sano, a una vivienda digna, a la información al agua y a la seguridad jurídica, así como los derechos de los niños.

Hoy la sociedad exige que las administraciones públicas cumplan eficientemente con su cometido; bajo la consigna de mantener con todo cuidado el medio ambiente, proteger la naturaleza, preservar y mejorar la ecología del entorno para que las presentes y futuras generaciones puedan disfrutar de metrópolis dotadas de recursos naturales. Esta política tiene una amplia gama de consecuencias administrativas y financieras que, en resumen, significa hacer más con menos, impulsando megaproyectos de urbanización que afiancen su desarrollo con la participación de los empresarios y la sociedad civil; más allá del debate, se debe seguir pensando prospectiva y estratégicamente para posicionar a esta también ciudad mundial para competir, complementarse y proyectarse como una megalópolis integrada, interactuando intensamente con el resto del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acle Tomasini, Alfredo. **Planeación Estratégica y control total de calidad**. Grijalbo, México.1990.
2. Arbós Xavier y Giner Salvador. **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. Siglo veintiuno de España editores, España.1993.
3. Bell, S. **Economic Governance and Institutional Dynamics**, Melbourne, Oxford University Press. 2002.
4. Berman, Marshall. **Todo lo sólido se desvanece en el aire, la experiencia de la modernidad**. Sexta edición en español, México: siglo XXI editores.1992.
5. Borja, Jordi y Manuel Castells. **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Santillana de Ediciones, S.A, Madrid. 1997.
6. Borsdorf, A. **¿Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana?** Revista Eure, no. 86, mayo. 2002.
7. Ciboti, Ricardo y Sierra, Enrique. **El sector público en la planificación del desarrollo**. Editorial siglo XXI, México.1981.
8. Chandwick, George. **A system view of planning**. Pergamon Press, Oxford, 1971.
9. Conolly, Priscila. ¿Cuál Megalópolis?, en Javier Delgado y Blanca Ramírez (coordinadores).**Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I transiciones**, pp. 38, México, UAM- Plaza Valdez Editores. 1999.
10. Dahrenfort Roy. **Effectiveness and legitimacy: on the Governability of Democracies**, Political Science Review, vol. LI núm. 4. 1980
11. Echanz, Jorge y Mujica, Emilio. **Administración Pública**. El Colegio de México, México. 1957.
12. Garza Gustavo y Schteingart Martha. **Los grandes problemas de México**. El Colegio de México .México. 2010.
13. Garza, Gustavo y Araceli Damián. "Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento", **Espacio y vivienda en la**

- ciudad de México**, México, El Colegio de México, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 1991.
14. Garza, Gustavo. **Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México**. México, D.F. Colegio de México.2009.
 15. Garza Gustavo y Rivera Salvador. **Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México**. México: El Colegio de México. 1998.
 16. Guerrero Orozco, Omar. *Del estado gerencial al estado cívico*, México, Porrúa-UAEM, 1999.
 17. Griffin, K.B y J.L. La **Planificación en el Desarrollo**, ed. **Fondo de Cultura Económica**, México.1983.
 18. Hiernaux, Daniel, "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones", en Garza, Gustavo (comp.), **Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988**, 1a. reimpr., México, El Colegio de México, 1992.
 19. Lefrévre, Christian. **Actores económicos y políticos en la reformas institucionales de las metrópolis europeas** en *REVISTA gestión y análisis de políticas públicas*, número 20, enero-abril. 2001.
 20. Lefebvre, Henri. **Derecho a la ciudad**. ediciones península, Barcelona, cuarta edición 1978.
 21. Local governance in developing contries. Español. **Gobernabilidad local en países en desarrollo**. Bogotá, Colombia. Banco Mundial: Mayol.2008.
 22. Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. E. Aguilar. México, 1983.
 23. Mellado Hernández, Roberto. **Participación Ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México**. México, Plaza y Valdés.2001.
 24. McLoughlin, J. Brian. **Planificación Urbana y Regional**. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. 1971.
 25. Osborne David y GaebbleTed, **Reinventing goverment. How the entrepreneurial spirit is trasforming the public sector**. Massachussetts. Adison- Wesley, 1992.
 26. Pellenet Lastra, Arturo y Slavin, Luis Arturo, Coordinadores. **La sociedad y el Estado en el umbral del siglo XXI**, Argentina, Ad. Hoc, 1998Pradilla,

- Cobos, Emilio. Gobierno y Gestión de la Ciudad, Buenos Aires Metropolitana. *Política y Gestión de la Ciudades*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.1994.
27. Pere Picorelli, y Gabriel Barros. **Regiones Metropolitanas, Documento de Trabajo**. Barcelona, 2005.
28. Pradilla, Cobos, Emilio. **Gobierno y Gestión de la Ciudad**, Buenos Aires Metropolitana. *Política y Gestión de la Ciudades*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.1994.
29. Pérez Pedro, **Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina**, Homo Sapiens, Buenos Aires, 2001.
30. Rojas, Eduardo. Cuadrado-Roura, Juan. **Gobernar las metrópolis**. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
31. Rosique Cañas, José Antonio. **Ciudad de México: La megalópolis Ingobernable**. México, editorial Épica, 262 pp. 2006.
32. Sobrino, Jaime, e Ibarra, Valentín, **Movilidad Intra-metropolitana en la ciudad de México, trabajo de investigación del COLMEX** no publicado, 2003.
33. Sobrino, Jaime. Coordinador. **Competitividad Urbana: Una perspectiva global y para México**. México. El Colegio de México, Centro de Estudios demográficos, Urbanos y ambientales, 2010.
34. Sobrino, Jaime. **Gobierno y Administración Urbana y Regional**. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1993.
35. Tamayo, Sergio, Coordinador. **Sistemas urbanos, actores sociales y ciudadanías**. México. Universidad Autónoma Metropolitana. Xalapa.1998.
36. Tello, Carlos. **Estado y Desarrollo económico. México 1920-2006**. México. Universidad Nacional Autónoma de México.2007.
37. Tomassini, Luciano. **Estado, gobernabilidad y desarrollo**. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. 1993.
38. Unikel, Luis (coord.), **El desarrollo urbano de México**, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1978.

39. Unikel, Luis y Garza Gustavo. ***Urbanización y desarrollo económico en México***. El Colegio de México. México.1971.
40. Villareal , Diana, ***Transporte y segregación social en la periferia sur de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México***, Universidad Autónoma Metropolitana. 2012.
41. Yañez, Garrido y Anselmo, Luis. ***Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública*** Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.1986.
42. Zentella. Juan Carlos. ***¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas? Este país***, 2009. Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana, en la zonas metropolitanas de México; el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa.
43. Zicardi, Alicia. ***Forma de gobierno y participación ciudadana en la ciudad de México***, México, *Reporte de investigación*, fotocopia para el seminario de Doctorado en Administración Pública, UNAM. 1996.
44. Ziccardi, Alicia, Coordinadora. ***Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana***. México; UAM Xochimilco. 1995.
45. Ziccardi Alicia. ***Ciudades y gobiernos locales en la américa latina de los noventas***. México: Instituto Mora.1991.

Páginas electrónicas:

- <http://directorio.cd hdf.org.mx/libro>
- http://www.paot.org.mx/paot_docs/supervia/pdf/1_MIA.pdf
- http://www.trasporenciautopistaurbana.df.gob.mx/normatividad/Manifestacion_impacto_ambiental_ejecutivo.pdf
- <http://www.ohlMexico.com.mx>
- <http://cotralinea.info/archivo/2010/julio/supervia>
- http://iisoc.sociales.unam.mx:9090/jsp/reconstruccion/docs_cronol/8_MIA_Sistema%20Vial%20Poniente_original.pdf
- <http://ciudadanoscontreras.blogspot.com/>
- <http://contralinea.info>
- <http://ecosistemasurbanos.blogspot.com/>
- <http://prociudad-procontreras.blogspot.com/>
- <http://supervia.mx/>
- <http://tlalpan.info>
- <http://www.cd hdf.org.mx>
- <http://www.ciudadanosenred.com.mx>
- <http://www.comsoc.df.gob.mx>
- <http://www.dof.gob.mx>
- <http://www.elFinanciero.com.mx/>
- <http://www.excelsior.com.mx/>
- <http://www.jornada.unam.mx>
- <http://www.paot.org.mx>
- <http://www.reforma.com/>
- <http://www.serviciosurbanosdf.com/>
- <https://public.me.com/luiszambano>
- <https://www.eluniversaldf.mx>
- <https://www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx>
- http://www.transparenciaautopistaurbana.df.gob.mx/au_surponi