



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES
PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**UNA APROXIMACIÓN A LOS FENÓMENOS GLOBALES A PARTIR DEL
ESTUDIO DE LAS DINÁMICAS LOCALES. EL CASO DE LA MAGDALENA
CONTRERAS Y SU PROBLEMÁTICA SOCIOURBANA 2016-2017**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
ESPECIALISTA EN ANÁLISIS POLÍTICO

PRESENTA

MSTRO. ERICK AUGUSTO VARGAS NORIA

DIRECTOR DE TESIS: DR. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ RUÍZ

CIUDAD DE MÉXICO, ENERO 2020



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.

RESUMEN

Los dos últimos informes mundiales sobre ciencias sociales publicados por La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), advierten que los cambios ambientales globales pueden acarrear consecuencias potencialmente negativas para el bienestar y la seguridad de la población de todo el mundo. Muchos reconocen que la situación es apremiante porque dichos cambios influyen en otras crisis como las económicas, las sociales y las políticas. En este sentido, los retos que actualmente enfrentan las grandes capitales en todo el mundo, son cada vez mayores y complejos. Muchos de ellos están relacionados con la globalización como parte de un proceso en constante desarrollo que está transformando a las metrópolis nacionales en *ciudades globales*.

La capital mexicana, en su camino hacia una *ciudad global*, también está enfrentando cambios de gran calado que, en el corto y mediano plazo, exigirá no sólo de la identificación y evaluación de los problemas públicos más agudos, sino de su atención oportuna y eficaz por medio de políticas y programas integrales que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

A partir de esta problemática, la presente investigación plantea la necesidad de abordar el ámbito global como una primera y necesaria aproximación al estudio de los fenómenos y dinámicas locales. En este caso, el estudio se centra en la demarcación La Magdalena Contreras en torno al análisis de la dimensión sociourbana, focalizando el problema en el ámbito de la movilidad. Nuestro periodo de estudio comprende del 2016 al 2017.

Palabras clave: Ciudad Global, gobiernos locales, La Magdalena Contreras, dimensión sociourbana, movilidad.

Agradecimientos

El trabajo y paciencia que representó esta investigación, está dedicada para una persona que desde que me vio nacer hasta que fui creciendo siempre creyó en mí y me brindó todo el apoyo, entusiasmo y amor que un ser humano puede dar...

Quisiera dedicar este trabajo a mi querida Rome, abuelita entrañable, quien me enseñó desde niño que uno de los regalos más grandes que hay en la vida es la generosidad y la capacidad de amar inifinitamente.

También quisiera hacer una dedicatoria muy especial a mis abuelitos: Varguitas Díaz, Panchita Álvarez y Miguelito Noria. A todos ellos, va desde aquí un fuerte abrazo, sé que están conmigo y me acompañan en todo momento.

Recordar es vivir, y vivir implica, entre muchas otras cosas, guardar en nuestra memoria a nuestros seres queridos.

A la memoria de Rome

ÍNDICE

PREFACIO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. LOS RETOS DE LAS CIUDADES GLOBALES EN MATERIA SOCIOURBANA

- 1.1 Las ciudades globales: una primera caracterización
- 1.2 El problema ambiental, urbano y demográfico en la era global
- 1.3 Las características de los “nuevos localismos” en la era global
- 1.4 Los gobiernos locales mexicanos ante en el escenario contemporáneo: una nueva agenda

CAPÍTULO II. EL PROBLEMA SOCIOURBANO EN EL ÁMBITO LOCAL: EL CASO DE LA MAGDALENA CONTRERAS

- 2.1 La Ciudad de México como ciudad global: demografía, movilidad y medio ambiente
- 2.2 Una aproximación a los problemas sociales, ambientales y urbanas de La Magdalena Contreras
- 2.3 Aspectos jurídicos relevantes en la Constitución Política de la Ciudad de México: desarrollo urbano y participación ciudadana
 - 2.3.1 Artículos claves en materia urbana y medioambiental para la Ciudad de México y sus alcaldías
 - 2.3.2 Planes, programas, políticas e instituciones involucradas en materia sociourbana

CAPÍTULO III. MATRÍZ DE MARCO LÓGICO PARA EL ESTUDIO DEL CONGESTIONAMIENTO VIAL EN LA MAGDALENA CONTRERAS

- 3.1 La evaluación un primer paso para conocer la condiciones locales

3.2 La importancia del análisis de la dimensión sociourbana desde la perspectiva local

3.3 Aplicación de la Matriz de Marco Lógico

3.3.1 Condiciones previas para la aplicación de la Matriz de Marco Lógico. Métodos complementarios

3.3.2 Los Árboles de Causas, Efectos y Objetivos

3.3.3 Definición de acciones

3.3.4 Configuración de las alternativas del proyecto

3.4 Matriz de Marco Lógico

3.4.1 Medios de verificación

3.4.2 Incorporación de los indicadores centrales de la Matriz de Marco Lógico en el ámbito institucional de gobierno

3.4.3 Un balance general de la Matriz de Marco Lógico

CONCLUSIONES

- Principales hallazgos
- Reflexiones finales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

PREFACIO

La vida metropolitana hoy

Se paraliza la ciudad; los autos se detienen, el smog se esparce, los claxon suenan, el ruido se incrementa y todo ello se combina para desquiciar a nuestra querida capital mexicana. Así es la Ciudad de México, un lugar en donde es posible ver la ansiedad, desesperación y frustración de sus habitantes; en donde los conductores cambian estrepitosamente de carril para intentar avanzar más rápido o donde los padres de familia lidian con el tráfico al tiempo que discuten con sus hijos. Los habitantes de esta urbe aprovechan los embotellamientos para mandar whatsapps, mirar el reloj o simplemente revisar sus redes sociales.

En esta ciudad, que alguna vez destacó por ser la más grande del mundo, los motociclistas hacen acrobacias para pasar entre carros, perros y personas, los micros aceleran para ganar el pasaje, las camionetas y guaruras “avientan lámina” para pasar primero, los autos deportivos avanzan a vuelta de rueda, las “*ladys y lords*” trasgueden leyes y reglamentos viales, los carros antiguos contaminan cada vez más al igual que los camiones “torton” que parecen chimeneas móviles, y a la par de todo ello, escuelas y negocios se adueñan de las calles, entorpeciendo vialidades y el paso de los peatones.

En esta ciudad, las manifestaciones paralizan la circulación, las lluvias ahogan avenidas y periféricos, los accidentes de tránsito infartan accesos y salidas, por su parte la delincuencia encontró en el tráfico un oportunidad para el atraco. Y mientras tanto, las autoridades callan, omiten o se corrompen, los gobernantes carecen de planeación y visión estratégica, los políticos suelen ser cortoplacistas y las industrias inmobiliarias rapaces. La corrupción y la disputa feroz por cada centímetro cúbico hacen de este lugar un reto de vida para sus habitantes. Las horas pico, la vida que transcurre, el reloj que no se detiene, la ciudad que crece y crece.

Pasan décadas y generaciones y la frase de la escritora Cristina Pacheco: “Aquí nos tocó vivir” cae como sentencia irrevocable en un ciudad que ya no es la *Ciudad más transparente* de nuestro ilustre Carlos Fuentes.

En definitiva, el ambiente que se respira en la Ciudad de México es reflejo fiel de lo que nos hemos convertido con el paso de los años. Nuestra historia y nuestro presente auguran un futuro nada alentador si no se toman las medidas pertinentes e inmediatas para recuperar la paz, la tranquilidad y la calidad de vida que hemos perdido y que deseamos recuperar.

Esta ciudad, es nuestra, es la ciudad de todos, es de propios y extraños, por ello es imperativo rescatarla, cuidarla y protegerla.

Ciudad de México a 11 de noviembre de 2017

INTRODUCCIÓN

Los retos que actualmente enfrentan las grandes capitales en todo el mundo son cada vez más diversos y complejos. La mayoría de ellos tienen que ver con el fenómeno de la globalización como parte de un proceso en constante desarrollo que está transformando a las metrópolis nacionales en ciudades globales. Cuando hablamos de "ciudades globales", estamos recuperando el desarrollo teórico de la socióloga Saskia Sassen¹, el cual hace referencia a una nueva forma de centralidad urbana, en donde los nudos de la economía global están interconectados con los de las economías regionales, nacionales e internacionales. Es así, que las grandes ciudades de hoy, son lugares de producción, comercio y consumo en donde circulan enormes flujos de mercancías, tecnología, información, capital y personas.

Es en este sentido que la Ciudad de México en su camino hacia la construcción de una "ciudad global", también está experimentando cambios de gran calado que, en el corto y mediano plazo, exigirá no sólo de la identificación y evaluación de los problemas públicos más agudos, sino de su atención oportuna y eficaz por medio de políticas y programas que contribuyan a su atención y en consecuencia al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Ahora bien, es importante destacar que el tránsito de metrópoli nacional a ciudad global, en el caso de la capital mexicana, no ha sido un proceso fácil ni sencillo, pues ha generado una serie de disyuntivas e interrogantes que se ven reflejadas en las constantes tensiones entre las tradiciones, costumbres y fiestas de los pueblos, y la modernidad urbana (*hiperdesarrollada*). Es decir, muestra las disputas por los espacios públicos, ya sean estos urbanos o rurales, y el ámbito privado; diferencias que también son palpables entre las economías desarrolladas y las que se encuentran en vías de desarrollo. En otras palabras, expresa las contradicciones y dilemas del sistema capitalista en su dimensión urbana.

No será objeto de esta investigación disertar sobre las múltiples relaciones de poder que se encuentran atravesadas en los espacios públicos, no obstante, es necesario advertir que dichas

¹ El concepto de "ciudad global" fue acuñado originariamente por Friedman y Wolff, en 1982 y posteriormente Sassen (1994,2001) desarrolla su modelo retomando la evidencia de grandes capitales mundiales. (Negrete, 2012:176).

contradicciones entre lo público y lo privado, así como el ámbito de las “tradiciones” vs la “modernidad”, interactúan constantemente y juegan un papel preponderante en la reconfiguración de eso que llamamos *metrópoli*². Dicho lo anterior podemos señalar que: “La dualización social y espacial en el modelo de ciudad global es creciente” (Negrete: 2010:178).³

En este sentido, cuando hablamos de una *metrópoli* usualmente nos referimos a la ciudad más importante de una región o país, pues la centralidad de dicho término tiene que ver con su importancia con respecto a otras ciudades o territorios de los que forma parte. Negrete señala que “a partir de la acepción original de *metrópoli* se han acuñado una diversidad de términos que hacen referencia a distintas dimensiones del proceso de concentración poblacional en ciudades cada vez más grandes, todos ellos de uso cotidiano pero de significados variados e imprecisos” (Negrete, 2010:175). En ello radica la pertinencia de clarificar que entendemos por *metrópoli*, pues esto nos ayudará a tener una mejor comprensión de los procesos de urbanización que suceden a escala mundial.

Lejos de pretender dar cuenta de todos los términos y significados que distintos teóricos han dado al término, la idea es mostrar un panorama de algunos de ellos para posteriormente explicitar a que haremos referencia cuando hablemos de *metrópoli* y de “*ciudad global*”.

Desde la perspectiva de Manuel Castells encontramos que: “en un entorno de globalización, las ciudades y los sistemas urbanos reflejan una coyuntura histórica donde desaparecen las continuidades territoriales y emergen nuevas formas reticulares de ordenación social, económica y política” (Castells, 1997:21). Estas nuevas formas reticulares de ordenación socioeconómica y sociopolítica son las que se pueden visualizar de manera muy clara en la mayoría de las grandes capitales del mundo. Si pensamos en el caso de la Ciudad de México, es posible observar que lugares como Santa Fe perteneciente a la alcaldía de Cuajimalpa, emergen nuevos y grandes centros financieros donde se concentran empresas nacionales y

² El término *metrópolis* proviene del griego *mater*, madre y *polis*, de ciudad.

³ En los espacios intrametropolitanos, desligados de los centros financieros y de los conjuntos residenciales cerrados (autosegregados) de los grupos de población de mayores ingresos, se localiza la mayoría de los ciudadanos comunes y corresponden a los barrios marginales, populares o incluso los de clase media (que de acuerdo con el modelo tenderían a desaparecer), y éstos, en contraste con los centros financieros, experimentan un crecimiento demográfico y territorial (Negrete, 2010: 178).

multinacionales. Suceden en estos territorios fenómenos como la gentrificación donde la población originaria o de menos ingresos se ven orillados a emigrar de sus hogares debido al aumento de la plusvalía que conlleva el desarrollo de empresas, centros comerciales, fraccionamientos de lujo, clubs deportivos, colegios privados, entre muchos otros complejos urbanos. Estas nuevas formas de reorganización territorial tienen un efecto crítico no solo en el ámbito sociodemográfico sino en el medio ambiente, en la movilidad y en la dinámica económica y política de la metrópoli.

Continuando con la exploración de los términos de metrópolis, cabe decir que existe cierto consenso en su clasificación a partir de las características particulares que la componen, por ejemplo, si se privilegian aspectos territoriales como su *delimitación* u *organización espacial de sus componentes*, se han creado términos como el de “ciudad central”, “área urbana”, o bien “megalópolis” en cuyo caso se trataría de unidas conformadas por dos zonas metropolitanas (Garza, 2010:44).

Si en cambio se privilegian aspectos que tienen que ver con ámbitos externos como las variables centradas en la articulación con la economía global, entonces “se habla de metrópolis globales, mundiales, regionales o internacionales” (Negrete, 2010: 175), en este caso el nivel de integración y desarrollo que tenga la metrópoli⁴ determinará su lugar y jerarquía en la escena mundial.

Por su parte, uno de los aportes teóricos más relevantes que encontramos desde la perspectiva socióloga, es el desarrollo de Saskia Sassen, quien resalta que el concepto de “ciudad global” concentra la diversidad. “Sus espacios se inscriben en la cultura empresarial dominante, pero también en la multiplicidad de otras culturas e identidades, en particular mediante la inmigración” (Sassen, 1998: 39). Desde su perspectiva los elementos de un nuevo orden socio-espacial contempla la implantación de los procesos y los mercados mundializados en las ciudades más importantes. Por ello advierte que no se trata de una simple transformación cuantitativa, sino ante todo de un nuevo régimen económico. En la Ciudad de México tenemos diversos ejemplos de la multiplicidad de las tradiciones, cultura e identidades

⁴ El criterio más común cuyas limitaciones reconocen los especialistas, pues no está exento de impresiones, es la clasificación de las metrópolis por su tamaño poblacional. (Negrete, 2010:176).

locales⁵. Por ejemplo, actualmente la Constitución de la Ciudad de México hace un reconocimiento explícito a los Pueblos, Barrios Originarios y Comunidades Indígenas, y con ello pone el acento en la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la capital⁶.

Por ello, *la diversidad* que integra la “ciudad global” constituye un planteamiento relevante que podemos ubicar como parte de un fenómeno *relativamente reciente* que apunta hacia la reconfiguración de las dinámicas locales a partir de nuevos esquemas de interconectividad a escala global. Es decir, que en el acontecer diario suceden relaciones sociales que en algunos casos apuntan hacia la adaptación o fusión de sus dinámicas y en otros hacia la tensión, oposición o resistencia permanente de las mismas.⁷

En este sentido, María Negrete señala que debido al “gran potencial heurístico que ha tenido y seguirá teniendo el término de “ciudad global”, conviene considerarlo entre los esfuerzos de investigación sobre el desarrollo metropolitano en la época actual (...). Esta perspectiva caracteriza un nuevo tipo de economía urbana centrada en las actividades financieras y de servicios avanzados en donde las ventajas de las ciudades se asocia a la interconexión entre ellas” (Negrete, 2010: 176).

Es por ello que insistimos en que la capital mexicana se encuentra en una etapa de desarrollo en la que coexiste dos polos; uno focalizado en el *ámbito de lo local* (con tradiciones, costumbres, formas de organización y prácticas particulares) y otro situado en la *dimensión global* (moderno, dinámico, interconectado y en constante crecimiento).

Si bien el concepto de *ciudad global* reconoce y destaca la diversidad, para el caso concreto de la Ciudad de México la dinámica empresarial dominante ha logrado posicionar su visión sobre lo que debemos entender y asimilar como ciudad, es decir, un lugar centrado en el intercambio, el consumo y el flujo de capital. No obstante, este complejo proceso de

⁵ Algunas alcaldías donde podemos encontrar suficiente evidencia empírica en torno a la riqueza cultural de los pueblos es en Milpa Alta y Xochimilco, aunque no solo en ellas, en el resto de las demarcaciones también sobran ejemplos.

⁶ Si bien es cierto que constituyen una minoría, no se puede ignorar su presencia en diversas delegaciones como Milpa Alta, en donde más de tres mil habitantes hablan alguna lengua indígena.

⁷ La oposición a la construcción de megaproyectos en diversos territorios de la capital, como el caso de alcaldía de Alvaro Obregón, es claro en torno a la idea de que los ciudadanos y pobladores de dicha demarcación exigen no sólo cancelar las obras sino recuperar, rescatar y fomentar los espacios comunitarios.

reconfiguración se encuentra inacabado, en continua transformación y rodeado de incógnitas, pues los actuales patrones de consumo empiezan a cuestionar a los ciudadanos sobre su sostenibilidad hacia el futuro.

Ahora bien, continuando con la literatura especializada, revisamos algunos estudios, investigaciones y Tesis, y uno de los más representativos se realizó en Madrid, España, lleva por título: *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*, fue editado de manera independiente por un grupo de expertos en temas urbanos y medioambientales. De esta obra, cabe señalar que si bien no aborda estrictamente el ámbito de gobierno local, si ofrecen diversos elementos para la reflexión en torno a las dinámicas urbanas actuales.

A continuación referimos algunos aspectos que consideramos relevantes. Por ejemplo, el capítulo seis lleva por título “Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio”, lo escriben Neil Brenner, Jamie Peck y Nick Theodore (2015). El capítulo está dedicado a analizar la centralidad de las ciudades contemporáneas europeas, así como la lógica del libre mercado en la que se encuentran inmersas; por su parte el capítulo siete aborda el “Nuevo globalismo y nuevo urbanismo. La gentrificación como estrategia urbana”, lo desarrolla el profesor Neil Smith (2015) y plantea como sucede la articulación y la reorganización de las prácticas de convivencia en la era global.

En este repaso, no podemos dejar de reiterar que un elemento central para nuestro marco teórico es el análisis de la socióloga Saskia Sassen, particularmente las aportaciones que hace en su libro, *La Ciudad Global* y en su artículo “La ciudad global: introducción a un concepto”. Estos dos trabajos constituyen un marco de referencia fundamental para el desarrollo de nuestra investigación.

En relación con las perspectivas teóricas que abordaremos sobre *gobiernos locales* es posible señalar que su renovado interés surge aproximadamente a finales de los años ochenta del siglo pasado, y ello se debe en buena medida a la relevancia no sólo como área de estudio en sí misma, sino también porque el fenómeno urbano refleja los grandes problemas y cambios sociopolíticos de las sociedades contemporáneas. Desde nuestra perspectiva, la relevancia también se debe a que el *nivel local* es el espacio por antonomasia donde la ciudadanía mantiene mayor contacto y cercanía con sus gobernantes, con su ejercicio de gobierno y con

las acciones que éstos emprenden o no. De ello queda constancia al concluir cada administración, en donde los ciudadanos pueden evaluar si el gobernante en turno cumplió con la mayoría de sus compromisos o por el contrario dejó pendientes o proyectos o inconclusos.

Algunos autores, proponen abordar el problema de los gobiernos locales desde la perspectiva del “nuevo localismo” (Rodríguez, 2005:9), que plantea la generación de estrategias adaptativas a las nuevas condiciones del entorno. Un aspecto crítico de esta perspectiva es que no necesariamente existen condiciones para que sucedan las “estrategias adaptativas”, pues como se menciona en páginas más arriba, las relaciones sociales implican relaciones de poder que se ven representadas en muchos ámbitos de la vida diaria, uno de ellos es el desplazamiento de familias pobres hacia la periferia, o la construcción de mega proyectos urbanos sobre territorios donde están asentados pueblos y barrios originarios.

Ahora bien, el contexto por el que atraviesan buena parte de los gobiernos locales está permeado por un ambiente de inseguridad, de violencia y con un alto grado de corrupción por parte de quienes encabezan las administraciones. Si bien, temas como la violencia y la inseguridad aquejan a muchos municipios del país, en el caso de la ciudad en general y de las alcaldías en particular, además de tener que atender dichas problemáticas deben lidiar con la contaminación y el congestionamiento vial en ascenso, que por cierto, este último también propicia la actividad delictiva, pues en los semáforos o en el tráfico diario, los delincuentes encuentran una oportunidad para asaltar a los conductores o al transporte público.

Cabe destacar que de los aspectos antes referidos, nos interesa centrar la investigación en los problemas relativos al congestionamiento vial y las complicaciones que se derivan de él, como la contaminación ambiental. Al respecto cabe referir que el Informe Mundial sobre Ciencias Sociales publicado por UNESCO en 2013, advierte que los cambios ambientales globales pueden acarrear consecuencias potencialmente negativas para el bienestar y la seguridad de la población del mundo. “Muchos reconocen ya que la situación es apremiante porque esos cambios influyen en otras crisis sociales, económicas y políticas, y las agravan. La pobreza, la desigualdad y el descontento en el plano social y político crean vulnerabilidades muy diversas y opciones desiguales para reaccionar ante el cambio ambiental y darle una respuesta” (UNESCO, 2013:7). Un informe más reciente afirma que

“si no se reducen rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, y en particular de CO₂, los cambios climáticos tendrán consecuencias irreversibles y cada vez más destructoras para la vida en la Tierra” (Taalas, 2018).

En el caso de la capital es importante revisar algunos aspectos generales en materia ambiental. Por ejemplo, la ciudad se encuentra ubicada en lo que constituyó una gran cuenca hidrológica y en donde las condiciones ambientales para el desarrollo de una mega ciudad son desfavorables por naturaleza. “Con velocidades de viento sumamente bajas, sin la presencia de ríos cercanos, en un área de alto riesgo sísmico, y ubicada, sobre el lecho lodoso de un antiguo lago, la ciudad presenta una enorme vulnerabilidad al enfrentar riesgos ambientales de gran magnitud” (Ezcurra, 2016:4).

En relación con el desarrollo urbano, el rápido aumento de la población “cerca el 4.8% anual, la expansión de la mancha urbana del 5.2% y el aumento del parque automotriz del 6%, está provocando la destrucción de una parte importante del patrimonio histórico, arqueológico y cultural” (Ezcurra, 2016:5), así como de las zonas lacustres, las reservas ecológicas y en general del medio ambiente.

Producto de lo anterior, uno de los principales agentes contaminadores atmosféricos son los casi *4.8 millones de vehículos particulares que circulan diariamente en la ciudad*, mismos que producen el “95% del CO y el 78% de NO, además de una tercera parte de PM₁₀ y PM_{2.5}, y SO, componentes que son precursores de la generación de Ozono (O₃), compuesto que ha sido motivo de las recientes contingencias” (Delgado, 2016:22).

Un estudio realizado por Peter Marcotulli demuestra que la calidad del aire en la ciudades se deteriora por el congestionamiento vial que es responsable de las partículas suspendidas y del monóxido de carbono (Marcotullio, 2001). Este mismo estudio resalta que los efectos provocados en la salud y la productividad laboral son devastadores pues genera pérdidas humanas, así como pérdidas calculadas en billones de dólares al año.

For example, the annual cost of air pollution is estimated at US\$ 1.3–3.1 billion in Bangkok, US\$ 1.0–1.6 billion in Kuala Lumpur and the Klang Valley and US\$ 400–800 million in Jakarta (Brandon, 1994; World Bank, 1992). The human cost has been tragic, leaving, for

example, Bangkok's children with the highest blood lead levels in the world (Setchell citado en Marcotullio, 1995: 591).⁸

Esta situación ha sido tan crítica que ciudades europeas han tomado medidas drásticas, por ejemplo Madrid⁹ en el mes de diciembre del 2016 se convirtió en la primera ciudad española en tomar la decisión histórica de restringir el tráfico por los altos niveles de contaminación (Aunión y León, 2016). Por su parte, París cambió su sistema de movilidad tras dos décadas de aplicación, pues los constantes episodios de contingencia hizo que los problemas pasaran de ser una medida excepcional a algo frecuente (Teruel, 2016). En marzo del 2016, la Ciudad de México también vivió su peor crisis ambiental en los últimos 14 años¹⁰ (Velázquez y Balderas, 2016). Los costos tanto económicos como en la salud de las personas provocados por la contaminación son considerablemente altos. Si a esto añadimos que el transporte colectivo capitalino es *insuficiente, ineficiente e inseguro* tenemos una combinación de factores que producen una crisis aguda en la movilidad urbana.

Por otro lado, los actuales patrones de consumo y la creciente demanda de diversos satisfactores como el agua, la luz, el gas, la pavimentación, la creación de nuevas viviendas y calles agudizan de manera significativa la crisis que padece gran parte de la población que vive en la ZMVM, y que en el futuro inmediato se incrementará de no atenderse oportunamente.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advierte en su estudio *Horizonte 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, que el estilo actual de desarrollo y las reglas de mercado existente reproducen un patrón que es insostenible desde el punto de vista medioambiental. Por eso Nicholas Stern asevera que “*la crisis ambiental ha sido considerada la mayor falla de mercado de todos los tiempos*” (Stern citado en

⁸ Por ejemplo, el costo anual de la contaminación del aire se estima en US \$ 1.3–3.1 mil millones en Bangkok, US \$ 1.0–1.6 mil millones en Kuala Lumpur y el valle de Klang y US \$ 400–800 millones en Jakarta (Brandon, 1994; Banco Mundial, 1992). El costo humano ha sido trágico, dejando, por ejemplo, a los niños de Bangkok con los niveles de plomo en sangre más altos del mundo (Setchell citado en Marcotullio, 1995: 591). Traducción propia.

⁹ Véase apartado de anexos. Fase 3 del protocolo por contaminación en Madrid. (Movilidad sostenible del ayuntamiento de Madrid).

¹⁰ “A través de un índice que mide los niveles de composición en el aire —llamado IMECA— el gobierno de la capital mexicana ha contabilizado 194 puntos de ozono, un récord negativo al que no se llegaba desde 2002, cuando se registraron 242 puntos” (Velázquez y Balderas, 2016).

CEPAL, 2016:22). También, apunta que para hacer frente a esta crisis es necesario avanzar hacia una estrategia de desarrollo centrada en un *big-push* ambiental. Esto es, “un paquete integrado de inversiones en distintas áreas que genere un nuevo patrón energético, un nuevo diseño de las ciudades y nuevos patrones de consumo menos contaminantes. No basta importar tecnologías verdes, hay que generar empleo y capacidades locales en torno a la revolución tecnológica” [...] (CEPAL, 2016).

A pesar de este tipo de iniciativas, la cultura del consumismo y la acumulación persiste en gran parte de las sociedades occidentales, esto ha traído como consecuencia que la mayoría de los recursos se están agotando de manera exponencial, generando con ello que los problemas de la alta densidad demográfica rebasen tanto la infraestructura disponible como la capacidad de los gobiernos para cubrir la demanda requerida.

Por ejemplo el desabasto de agua (cada vez más frecuente), constituye un punto de referencia de lo anterior, pues históricamente éste ha sido uno de los mayores problemas de la ciudad, particularmente para alcaldías como Iztapalapa, esto se debe, entre otras cosas, a que se “desperdicia poco más del 40% del vital líquido, en fugas en los sistemas de distribución, también por la falta de inversión en infraestructura, falta de voluntad política para atender el problema, así como la poca o nula conciencia para el ahorro, ya que en la actualidad sólo se le da tratamiento al 5% del agua que se consume, cuando se podría reciclar casi el 60 %” (Real State, 2016).

Mucho de los problemas descritos hasta ahora, forman parte de los procesos de reestructuración a escala global que están configurando nuevos retos no sólo para el funcionamiento y operación de la metrópolis, sino fundamentalmente para el sostenimiento y desarrollo de sus demarcaciones territoriales.

La articulación de prácticas locales inmersas en lógicas globales, requiere de la generación de alternativas novedosas que vayan más allá de los planes de corto y mediano plazo, y que permitan evaluar de forma puntual y sistemática los avances y retrocesos que se registran en materia social, urbana, ambiental, económica y política. Requiere también tomar en cuenta los intereses, roles y papeles que desempeñan los actores claves tanto públicos como privados.

El entramado de problemas y dilemas que existen en las ciudades ha cobrado tal relevancia que ha dado lugar a la realización de diversos foros y cumbres con la participación de líderes mundiales. Uno de los eventos más recientes, realizado en la Ciudad de México, se celebró el 29 de noviembre de 2016. En aquella ocasión el jefe de Gobierno inauguró la II Cumbre de Ciudades Líderes en Movilidad Urbana Sustentable en América Latina (II Cumbre MUSAL). En su participación, Miguel Ángel Mancera aseguró que el principal reto del encuentro es cambiar el modelo de movilidad a nivel mundial.

La acentuada crisis de congestionamiento vial, también convocó en marzo del 2016, al entonces delegado¹¹ en La Magdalena Contreras, quien al tiempo que reconocía que la demarcación se encontraba colapsada por el tráfico, inauguraba el Consejo Delegacional de Movilidad y Seguridad Vial.

El mandatario local se congratuló de ser la primera delegación en aplicar la Ley de Movilidad que mandata el gobierno de la ciudad y aprovechó para invitar a las demás demarcaciones para instalar sus respectivos Consejos de Movilidad¹². Sin embargo, es importante señalar que los resultados obtenidos son exiguos, pues únicamente se realizaron dos programas por la Dirección de Movilidad que mostraron poco impacto (pues el tráfico se incrementó en varios puntos de la demarcación), dichos programas son: el *Programa de Liberación de Vialidades* y el *Programa Integral de Movilidad* “Uno y Uno”. Ambos aún son prácticamente desconocidos por la mayoría de los usuarios y por ello requieren de una activa difusión entre los habitantes de Contreras, así como de acciones integrales. Desde nuestra perspectiva estas medidas son un primer paso necesario, pero a todas luces insuficiente.

Podríamos continuar enumerando las diferentes problemáticas que enfrenta la ciudad y sus demarcaciones. No obstante, el propósito de la investigación es estudiar los temas urbanos relacionados con la ciudad, de manera más particular con alcaldía La Magdalena Contreras.

¹¹ Las delegaciones de la Ciudad de México cambiaron su nombre después de aprobarse y entrar en función la Constitución Política de la Ciudad de México, ahora se denominan Alcaldías y entre sus principales cambios jurídico-políticos se encuentra que tienen un órgano colegiado llamado Concejo, el cual tiene como objetivo principal evaluar y dar seguimiento a las acciones institucionales emprendidas por los titulares de las demarcaciones.

¹² En su momento fue requerida información a la Dirección de Movilidad para poder conocer más detalles sobre el Consejo de Movilidad así como su plan de acción y hubo una negativa por parte de las autoridades delegacionales para obtener dicha información.

En este sentido, nuestro objetivo central es realizar un estudio de los principales problemas de movilidad urbana en la citada demarcación.

En cuanto a los objetivos específicos que plantea esta investigación tenemos tres: 1) elaborar una matriz basada en la Metodología de Marco Lógico para contar con un diagnóstico en torno a los principales problemas de movilidad urbana, 2) construir un mapa de actores que nos permita identificar a los principales involucrados en el tema de movilidad, y 3) con la evidencia empírica recabada plantear escenarios, estrategias, acciones y rutas de trabajo para desarrollar en el futuro próximo.

En relación con nuestra pregunta de investigación partimos de dos interrogantes que orientan el trabajo, la primera de ellas es reflexionar sobre: ¿Qué aportaciones pueden realizar las ciencias sociales a las investigaciones sobre los fenómenos urbanos a nivel local y global? y la segunda ¿Qué contribuciones deben aportar las ciencias sociales para producir conocimientos que contribuyan a plantear soluciones en temas de movilidad urbana a nivel local?

Producto de las interrogantes anteriores construimos una pregunta general que nos permitiera reflexionar sobre nuestro principal eje de estudio; y es la siguiente: ¿De qué manera se pueden abordar los problemas de congestionamiento vial en La Magdalena Contreras que actualmente representan una crisis para el sostenimiento de la comunidad y el medio ambiente? Esta última pregunta cobra especial relevancia a la luz de los hallazgos del investigador Marcotullio en relación con la problemática medioambiental en las ciudades: “This environmental theory has since been refined to suggest that different types of pollution increase and decrease during different stages of development [...]” (Marcotullio, 2001:579).¹³ Esto significa que la contaminación depende en buena medida del proceso de desarrollo específico que experimenta cada ciudad o región, de ahí la importancia de realizar estudios que pongan en perspectiva el nivel de desarrollo de las localidades o urbes, así como su nivel de desarrollo hacia el futuro.

¹³ Esta teoría medioambiental se ha refinado desde entonces para sugerir que los diferentes tipos de contaminación aumentan y disminuyen durante las diferentes etapas de desarrollo. Traducción propia

El supuesto del que partimos es que: La alcaldía La Magdalena Contreras ha llegado a tal límite de congestión vial que, si gobierno y sociedad no implementan políticas integrales y específicas que analicen las dinámicas locales tomando en cuenta los procesos globales y el desarrollo metropolitano, no habrá servicios ni infraestructura urbana capaz de satisfacer la demanda requerida.

Por lo dicho a esta hora, consideramos que la relevancia de nuestra investigación se inscribe en la necesidad de abordar el ámbito local como una primera y necesaria aproximación al estudio de los fenómenos contemporáneos por los que atraviesan los gobiernos locales de la Ciudad de México.

La importancia de construir marcos de análisis que permitan evaluar las condiciones en las que se encuentran las demarcaciones territoriales, no sólo posibilita el diseño o mejoramiento de políticas públicas y programas, sino que también coadyuva a visualizar algunas de las principales tendencias y problemáticas que pueden aquejar a los habitantes de la capital y que de no atenderse pueden convertirse en crisis potenciales.

La prevención y el pensamiento prospectivo constituyen herramientas eficaces para la toma de decisiones, pero también pueden formar parte de un hábito cultural que el gobierno puede impulsar en coordinación con la sociedad y de esta manera trabajar conjuntamente.

Cabe destacar que de las dieciséis alcaldías de la ciudad son pocos los actores políticos, sociales o privados que han planteado la necesidad de generar diagnósticos locales (alcaldías) y transversales que contemplen la visión global de la ciudad y su desarrollo metropolitano¹⁴. Es decir, existen diversos estudios que abordan los macro-indicadores internacionales, nacionales e incluso estatales, pero muy pocos dedicados a analizar de manera transversal las necesidades, problemáticas y retos que enfrentan los gobiernos locales: sus barrios, colonias y pueblos.

Es importante mencionar que si bien la presente investigación se enfoca en la alcaldía La Magdalena Contreras, ello no implica que la metodología aquí propuesta no se pueda replicar

¹⁴ La Constitución de la Ciudad de México contempla una serie de planes, programas y órganos dedicados a atender el tema de la planeación a nivel local, no obstante, no hay suficiente claridad de cómo se pueden sistematizar estudios, diagnósticos, análisis, observatorios, programas o foros para que den seguimiento a los nuevos y complejos problemas que surjan en la capital y las alcaldías.

en otras demarcaciones, siempre y cuando se respeten y atiendan los criterios y procedimientos metodológicos propuestos, así como tener presentes las características particulares de cada zona geográfica.

El trabajo que presentamos, es el resultado de la discusión y reflexión tanto de la Especialidad en Análisis Político como de seminarios, foros y conferencias especializadas en temas urbanos, ambiental, de movilidad y demográficos. La suma de todas estas experiencias, tanto las vertidas en los seminarios como las propuestas por mis lectores, docentes, y las realizadas por mi tutor forman parte del aprendizaje colectivo que enriquece enormemente la presente investigación.

Abordar un fenómeno tan complejo, pero al mismo tiempo relevante como el ámbito urbano y los gobiernos locales, nos llevó a plantear una ruta de investigación que involucra por un lado, los planteamientos teóricos de las *ciudades globales* - del cual ya hemos dado un marco de referencia general y que más adelante plantearemos con mayor detalle- y por otro, su relación empírica con los gobiernos locales así como la necesidad de observar y analizar los aspectos urbano y medioambientales de la demarcación.

La planeación y diseño de nuestro estudio está conformado por un apartado introductorio que es el que aquí se presenta y por tres apartados generales. La última parte de la investigación está dedicada a presentar las conclusiones y la reflexiones finales.

En cuanto a la introducción podemos decir que busca establecer la relación que existe entre los elementos de carácter global y local, así como el impacto que estos tienen tanto en la sociedad, y el medio ambiente como en la metrópoli. De igual manera destacamos el papel que juegan las ciencias sociales al momento de tomar una postura más activa y centrada en el estudio y análisis de temas socioambientales.

En el primer capítulo desarrollamos el concepto de “ciudad global” y explicamos tanto su contexto como su desarrollo, para ello nos apoyamos en los planteamientos de la socióloga Saskia Sassen, aunque cabe decir no solo de ella. En este capítulo reflexionamos sobre las relaciones que existen entre los nexos de la economía global y los gobiernos nacionales, así como su importancia en la reconfiguración de los territorios locales, nacionales e internacionales. En este mismo capítulo, pero con el subtema: *El problema ambiental, urbano y demográfico en la era global*, abordamos de manera general algunas de las crisis

socio-urbanas más importantes de la actualidad, así como de los problemas y retos que se vislumbran hacia el futuro. En el tercer subtema discutimos el papel que juegan los nuevos localismos en México, así como las acciones que han emprendido algunos gobiernos municipales en México en materia ambiental y urbana. Cerramos este capítulo con un esbozo general de la nueva agenda municipal en México, señalamos cuales son los cambios sustentativos que deben emprender los gobiernos locales en México para la atención de temas básicos.

El capítulo dos está conformado por cuatro subtemas, el primero de ellos, expone las características de la Ciudad de México como “ciudad global”, resaltando aspectos como la movilidad, la contaminación atmosférica y las tendencias demográficas, en el segundo subtema, revisamos estas mismas problemáticas (movilidad, tendencias demográficas y contaminación) pero enfocados en la alcaldía La Magdalena Contreras. En el tercer subtema hacemos una revisión de los principales artículos, leyes y ordenamientos jurídicos directamente implicados en la movilidad, el medioambiente y la planeación. Finamente, cerramos el capítulo dando cuenta de cuáles son los órganos y dependencias encargadas de atender en el tema del ordenamiento urbano y vial. Este último aspecto tiene el objetivo de conocer el niveles de responsabilidad, alcance y facultades que tiene el gobierno de la ciudad y su alcaldías para resolver los problemas urbanos. Cabe destacar que la Constitución de la Ciudad de México en cuanto a temas urbanos y medioambientales plantea un diseño institucional distinto al que venía operando el extinto Distrito Federal, uno de los cambios más notables es la puesta en marcha del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, órgano que tendrá amplias facultades en cuanto a planeación urbana y territorial se refiere.

En nuestro tercero y último capítulo desarrollamos el marco metodológico, que como ya mencionamos, incorpora la Matriz de Marco Lógico para conocer las principales problemáticas que rodean al congestionamiento vial, de igual manera realizamos un mapeo de actores que nos permita identificar a los principales involucrados en el problema de la movilidad urbana. Cerramos nuestra investigación con las conclusiones y reflexiones finales, en donde mostramos los principales hallazgos, exponemos algunas tendencias del problema y sugerimos algunas líneas de acción o propuestas a futuro para trabajar el tema de movilidad urbana a nivel alcaldía.

CAPÍTULO I. LOS RETOS DE LAS CIUDADES GLOBALES EN MATERIA SOCIOURBANA

El cambio ambiental ha cobrado tales proporciones que ya no se puede seguir ignorando. Está alterando los sistemas que sustentan la vida y que constituyen la base de la que dependen los seres humanos. Se está manifestando de formas múltiples y variadas, y afecta a las posibilidades de supervivencia de la especie humana [...] (CICS/UNESCO, 2013:4).

Introducción

Este capítulo se divide en cinco secciones; en la primera se presenta el concepto de *ciudad global*, explicando cuál es su origen, contexto y la relevancia que tiene en una época en donde las metrópolis de gran parte del planeta atraviesan por problemas cada vez más complejos y cambiantes. En la segunda sección exponemos cuales son algunos de los problemas más apremiantes en materia social y ambiental, así como sus tendencias y escenarios hacia el futuro. En esta misma sección caracterizamos la dimensión *sociourbana*, es decir, explicamos cuales son aquellos aspectos que están intrínsecamente relacionados con la población, el medio ambiente y el ámbito urbano. Posteriormente, en el penúltimo apartado describimos algunos referentes teóricos de los *nuevos localismos* y como éstos, de alguna manera, son reflejo de los fenómenos que suceden a nivel global en las diferentes capitales del mundo. Por último, en la parte final de capítulo realizamos un repaso de algunas acciones ambientales que han emprendido los gobiernos municipales en México.

En síntesis, en este primer capítulo exponemos las categorías y ejes teóricos que articulan y dan sustento al desarrollo de nuestra investigación. Asimismo, por medio de diversas estadísticas y datos oficiales, subrayamos la relevancia de analizar los fenómenos globales de las ciudades teniendo en cuenta la perspectiva local. En las siguientes páginas abordaremos cada uno de los puntos antes mencionados.

1.1 Las ciudades globales: una primera caracterización

Un primer acercamiento al concepto de “ciudad global” requiere contextualizar tanto su origen teórico como su desarrollo. Por ello, como punto de partida vale la pena señalar que

dicho concepto se enmarca en una etapa de la historia en donde el planeta atraviesa por una profunda crisis a nivel social, económico, político y sobre todo ambiental.

En este sentido, el concepto de *ciudad global* hace referencia al fenómeno de la globalización como parte de un proceso a escala mundial que involucra, preponderantemente tres aspectos vinculados entre sí, a saber: el ámbito económico, el comercial y el financiero.

En la integración económica internacional participan varios actores, cada uno con intereses propios y a veces contrapuestos: gobiernos, empresas y particulares. Sin embargo, son los gobiernos quienes negocian y firman los acuerdos comerciales. Cuando los países en desarrollo toman la decisión política de incorporarse a la economía internacional se encuentran frente a la constante tensión entre los márgenes de soberanía y autonomía en la formulación de su política interna y externa y los beneficios que, en teoría, ofrece la integración de su economía al mercado internacional (Aparicio, 2013: 11).

Cabe señalar que la *interdependencia económica, comercial y financiera* no constituyen los únicos rasgos constitutivos de la globalización, pues también se caracteriza por el desarrollo exponencial de las tecnologías de la información y la comunicación, la homogeneización cultural, así como la interconectividad de diversos bienes y servicios, que a diferencia del pasado, donde los Estados-nacionales jugaban un papel rector en la regulación y control de dichos intercambios, ahora con la integración de los mercados globales concurren procesos que son sumamente complejos y que involucran dilemas a diferentes escalas, como por el ejemplo, la producción y reproducción de los actuales patrones de consumo¹⁵ que claramente van en detrimento *del medio ambiente, de los ecosistemas y en general de la calidad de vida de los seres humanos*.

Hay un claro conflicto. Diversos actores, tanto públicos como privados, tienen interés en proteger sus inversiones y la distribución presente de rentabilidades; otros, en cambio, tendrían mucho que ganar con una transición hacia un patrón de crecimiento más inclusivo y sostenible ambientalmente. El problema es que los costos de la conversión a un nuevo patrón no son inmediatos y están concentrados, mientras que los beneficios se percibirán en el futuro y son difusos. En particular, la distribución de costos y beneficios está en correlación inversa

¹⁵ El actual estilo de desarrollo es el que aquí se designa como “estilo dominante” (y que en la literatura se denomina “business as usual” (BAU)). Aunque el término BAU se acuñó en el marco del análisis de los impactos del crecimiento sobre el medio ambiente, hoy tiene un significado más amplio. El concepto de estilo dominante trasciende lo ambiental e incluye la evolución de variables económicas y sociales clave en un contexto en que no hay cambios significativos en la intensidad y dirección de las políticas, y en que faltan bienes públicos globales para coordinar las acciones en los campos económicos y ambientales. Pese a que existen diferencias importantes entre países y que algunos han adoptado políticas en una dirección favorable, el estilo dominante muestra señales de agotamiento y amenaza el desarrollo de las generaciones futuras. (CEPAL, 2016:15)

con la distribución de poder en el estilo vigente, lo que dificulta la construcción de alianzas para avanzar (CEPAL, 2016:29).

Por otro lado, la globalización entendida desde la dimensión económico-política (aunque mucho más amplio que eso), ha producido a lo largo de las tres últimas décadas nuevas formas de “*territorización*”, es decir, han surgido unidades subnacionales que representan *ciudades y regiones*, así como regiones transnacionales que pueden abarcar dos o más entidades subnacionales, y emergen también entidades supranacionales que son mercados globales y bloques de libre comercio. (Sassen, 2009). Partiendo de esta conceptualización es posible observar dos aspectos, en primer lugar podemos correlacionar la incidencia que tiene cada una de estas unidades nacionales o transnacionales en el territorio, y en segundo lugar, y ligado a lo anterior, es posible inferir los principales impactos que generan en el ámbito urbano, particularmente en el espacio local (municipal) de las ciudades.

Por esta razón si partimos del supuesto que la globalización es un fenómeno abarcador (en el sentido social, económico, político, cultural y ambiental), que afecta e incide en las metrópolis de todo el mundo, entonces es fundamental no perder de vista sus implicaciones en el espacio urbano, específicamente para el caso que estudiamos, en relación con la dimensión socio-urbana a nivel local.

Una de las propuestas que existen para analizar estos fenómenos es la observación de las unidades de *territorización* a nivel local, nacional y global (Sassen, 2009). Y por medio de ellas, estudiar su evolución en un tiempo y espacio específico. En esta investigación no abordamos cada uno de los tres niveles de análisis (local, nacional o global), pero es importante no dejar de señalar dos cuestiones. En primer lugar que un análisis riguroso sobre el espacio urbano no puede perder de vista el impacto de estas tres dimensiones en los territorios, y en segundo lugar, que dicha distribución de los espacios supone una disyuntiva en relación con la regulación, control y gestión sobre los mismos espacios. Es en este punto que emerge la disputa entre lo público y lo privado o bien se fusiona lo público y privado con reglas no siempre claras.

Al respecto la socióloga Sassen comenta lo siguiente:

Observamos una reorganización de los territorios estratégicos que articulan el nuevo sistema. Con la disgregación parcial o, al menos, el debilitamiento de lo nacional como unidad espacial causada por la privatización, la desregulación y el consiguiente fortalecimiento de la

globalización se han creado condiciones propicias para la prevalencia de otras unidades o dimensiones espaciales (Sassen, 2009:51).

Lo anterior implica que las transformaciones que han sufrido las ciudades en las últimas tres décadas responden en buena medida a los cambios acelerados que suceden en el marco del sistema capitalista global. Por ello es importante destacar que para entender la dinámica de las urbes en un contexto de globalización es necesario utilizar conceptos y nociones que den cuenta de los procesos que vivimos en la actualidad, de ahí la trascendencia de recuperar el concepto de *ciudad global* como un elemento consustancial de la nueva arquitectura teórica que toma en cuenta las transformaciones territoriales de la realidad urbana. “Autores como Taylor (2004) y Castells (2000) opinan que la investigación urbana actual y futura deberá hacerse sobre flujos entre ciudades y no sobre los atributos de éstas, y que deberán abarcar un espectro mundial y no nacional” (Negrete: 2010: 177).

Si bien, existen otros conceptos como *super ciudad* propuesto por Braudel en 1984, o *ciudad informacional* de Castells (Braudel, Castells citado en Sassen, 2009), no sitúan el énfasis en la dimensión *político-económica-territorial* que sí le asigna el concepto de *ciudad global*. En este sentido, Enrique Cabrero, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (DICE) reconoce que “la globalización se basa fundamentalmente en las redes de ciudades, ya que los modelos de ciudad se han transformado a nivel mundial. Por ejemplo, en América Latina y México en particular, se ven inmersos en esta dinámica, siendo las ciudades las ‘cajas de resonancias’ de la globalización, el desarrollo y la gobernabilidad” (Cabrero, 2004:38).

[...] se asiste a la repotenciación de las grandes áreas metropolitanas, que se vuelven enormes fuerzas de atracción que capturan el capital, los recursos humanos, los flujos migratorios, y que redefinen las vocaciones económicas y las dinámicas sociales de las zonas rurales. Así, se genera una situación de tensión para las ciudades de tamaño intermedio, las cuales, para sobrevivir, tienen que asumir sobrecostos relacionados con la movilidad, el acceso a servicios, la generación de fuentes de empleo, entre otros (Varela, 2015:222).

En estricto sentido, el concepto “ciudad global” es un intento por llamar la atención sobre la especificidad del fenómeno de la globalización como parte de un proceso esencialmente económico-político que se intensifica conforme evoluciona y se desarrolla el mercado, la sociedad y la tecnología que impacta directamente en las ciudades.

El modelo de ciudades globales trastoca también las jerarquías urbanas, sustituyéndolas por geometrías de redes. Ya no se dan la innovación y la difusión por medio de la jerarquía urbana¹⁶, pues las pocas ciudades globales son cada vez más diferentes de las restantes y sus innovaciones no se difunden a las otras ciudades. En esas grandes ciudades del neoliberalismo se aumenta la competitividad, pero hay una responsabilidad negativa de la globalización con respecto al bienestar ciudadano, ya que muchas grandes metrópolis, principalmente del tercer mundo, no son precisamente lugares de prosperidad y se han convertido, para la mayoría de sus habitantes, en lugares de pobreza, desempleo y precariedad (Negrete, 2010:178).

Ahora bien, para Sassen existen siete hipótesis que articulan el concepto de ciudad global. El objetivo de este capítulo es plantear su relevancia a la luz de lo que empíricamente observamos en nuestro entorno actual. En este sentido, la Ciudad de México representa un referente idóneo para señalar que la expansión del mercado, el desarrollo urbano exponencial, los procesos de gentrificación, los problemas medioambientales, así como los cambios sociopolíticos y económicos hacen de la capital mexicana un referente ineludible para el análisis. “En las ciudades de América Latina, la visión dualista es predominante (dualización social y espacial) y muchos estudios focalizados en problemas de los sectores más pobres y en la economía informal muestran estas tendencias de manera clara” (Pórtes y Roberts, 2005:19-74, citado en Negrete, 2010).

En cuanto al aspecto económico, es importante referir que el fenómeno de “dispersión geográfica” del que habla Sassen consiste en que las actividades económicas que trae consigo la globalización ha producido una situación que implica que entre más dispersas están las actividades de una empresa a escala global más complejas y estratégicas se vuelven sus operaciones centrales (Sassen, 2009). Dichas actividades se vuelven tan complejas que las empresas globales se ven obligadas a subcontratar parte de sus operaciones a corporaciones altamente especializadas para que se hagan cargo de actividades como la contabilidad, la asesoría legal, las relaciones públicas, la programación informática, las telecomunicaciones, la mercadotecnia, entre muchas otras. Se trata pues, de una modalidad que está cada vez más extendida entre las grandes empresas y que genera que las operaciones de estos servicios se

¹⁶ Taylor, Sassen y otros autores han clasificado la jerarquía urbana de las ciudades en “alfa”, “beta” o “gama” conectadas en una red global. Siendo las ciudades “alfa” las que cuentan con mayor conectividad financiera a escala global.

lleven a cabo en los principales centros financieros que se ubican precisamente en metrópolis como la Ciudad de México y sus localidades circundantes.

De acuerdo con Sassen (2001) unos de los rasgos más sobresalientes de modelo de ciudad metropolitana inserta en la economía globalizada es que “la nueva espacialidad urbana representada por estos centros urbanos-financieros es parcial, ya que ocupa sólo una parte del espacio de la ciudad, y también ambivalente, pues a tiempo que produce nuevas articulaciones con la ciudades globales, produce también desarticulaciones dentro de la ciudad” (Negrete, 2010:177).

La evidencia empírica que tenemos a nuestra alcance muestra como diversas agencias de *outsorsing* son las encargadas de dar servicio a empresas tanto nacionales como internacionales, y muchas de ellas, ya sea que se dediquen a ofrecer consultorías especializadas o a la subcontratación, se localizan en zonas específicas de la ciudad donde se moviliza el mercado financiero, es decir: Polanco, Santa Fe, Reforma, etc., y poco a poco van expandiéndose hacia otros puntos como el sur-poniente de la Ciudad.

Esta es la razón de por qué:

Los mercados nacionales y globales, así como las organizaciones integradas globalmente, requieren que exista un *centro físico* donde se efectúen las tareas de la globalización. Los servicios financieros y los servicios corporativos avanzados son industrias que producen las herramientas de organización necesarias para la implementación y gestión de los sistemas económicos globales (Sassen, 2009:55).

En otras palabras, se concentra aún más la actividad financiera y laboral en las ciudades y ello produce, entre otras cosas, el desplazamiento de las zonas rurales a las urbanas, y de las ciudades a las periferias de la metrópoli que usualmente son lugares de alta marginación, incrementando también problemas como el hacinamiento, la contaminación, los procesos de gentrificación, la escases de agua, el aumento en las tarifas de diversos servicios como el predial y, por supuesto, acentuando el *congestionamiento vial*. “Estar en una ciudad se ha vuelto en sinónimo de estar en un circuito de información [y estrés] extremadamente intenso” (Sassen, 2009: 52).

Por otro parte, estas empresas súper especializadas pueden llegar a tal punto de desarrollo que en algún momento necesitarán crear sistemas urbanos trasnacionales, es decir, redes de servicios interconectados globalmente para ofrecer sus servicios altamente especializados.

“En los principales centros de negocios mundiales cada vez cobran más importancia estas redes transnacionales” (Sassen, 2009:52). Una consecuencia de esta tendencia es que se agudizará cada vez más la desigualdad espacial y socioeconómica, ello sin mencionar que propiciará la edificación de más mega proyectos que incluyen oficinas ejecutivas, centros comerciales, departamentos de lujo, casas residenciales, condominios, colegios, clubs privados, entre muchos otros inmuebles a los que sólo pueden acceder personas con altos ingresos como los políticos, empresarios o ejecutivos de alto nivel.

“Con respecto a la ciudad de México existen opiniones entre sectores amplios de la población, así como entre especialistas, que coinciden en que la metrópoli nacional enfrenta una severa crisis que la está llevando a perder viabilidad económica, a reducir la calidad de vida de sus habitantes, a profundizar el desorden urbano y a poner en peligro la sustentabilidad (...)” (Negrete, 2010: 178).

El análisis de las ciudades globales representa un campo de estudio que requiere tomar en cuenta la centralidad del espacio y sus interacciones, pero también plantea la exigencia de que la clase política y la sociedad resignifiquen la importancia de estos elementos y se diseñen políticas públicas y marcos legales que ponga límites al poder económico de las empresas nacionales y transnacionales.

La dualidad nacional contra la global sugiere dos espacios mutuamente excluyentes: uno termina donde empieza el otro. Una de las consecuencias de un análisis centrado en la ciudad global es que pone en evidencia que lo global se materializa por fuerza en lugares específicos y acuerdos institucionales, gran parte de los cuales (si no todos) está localizada en territorios nacionales (Sassen, 2009:52).

En este sentido, la relación que existe entre lo nacional y lo global expresa diferentes conflictos que se desarrollan en el ámbito territorial; tanto en la política como en la economía, y frecuentemente encuentra puntos poco transparentes donde la sociedad carece de certeza sobre el tipo de acuerdos y convenios que se establecen entre los gobiernos y los actores privados.

También es importante analizar como la dispersión geográfica de las multinacionales y la concentración de sus operaciones en determinadas regiones es uno de los elementos centrales en la reorganización del sistema económico mundial. La dimensión sociopolítica de este problema surge cuando gobernantes y políticos abren paso a la celebración de acuerdos y

pactos que contravienen al bienestar y sustentabilidad de la ciudad, y en cambio privilegian el interés privado sobre el público.

La Ciudad de México cuenta con ejemplos de cómo el gobierno ha expropiado o cambiado el uso del suelo para poder edificar complejos que van desde edificios corporativos, residencias, centros comerciales hasta espacios donde coexisten las asociaciones público-privadas (con poca regulación y control del aparato público). En todos estos proyectos se ha pasado por alto el impacto medioambiental y social que causará en el futuro. La opacidad en el manejo de los permisos para la construcción de dichos proyectos pone en la mira del escrutinio público a políticos, empresarios y gobernantes, pues es cada vez más fuerte el reclamo y exigencia de la ciudadanía de frenar los mega proyectos urbanos que afectan tanto a la población como al medio ambiente.

La ciudad global, en particular, se ha constituido en escenario de nuevas demandas por parte del capital global como recurso organizativo, pero también por parte de sectores desfavorecidos de la población urbana, a menudo con una presencia tan internacional en las ciudades globales como el capital. La desnacionalización del espacio urbano y la aparición de nuevas reivindicaciones por parte de agentes transnacionales plantea la pregunta *¿a quién le pertenece la ciudad?* (Sassen, 2009:60).

Si nos preguntamos *¿a quién realmente le pertenece la ciudad?* o *¿Quién gobierna la ciudad?* podemos pensar en las urbes como el espacio donde concurren actores con distintas metas y objetivos, además de las contradicciones que manifiesta el capitalismo actual, aspectos que se ven materializados en el ámbito local. Por ejemplo, en una demarcación como La Magdalena Contreras que por años fue una alcaldía con avenidas y calles poco transitadas, con suficientes áreas verdes, con espacios públicos para el esparcimiento y la recreación, ahora experimenta la sobresaturación vehicular, la construcción de edificios, plazas, residencias, centros comerciales, departamentos, y todo tipo de negocios lo que se traduce en el ajetreo y contaminación que padece cualquier localidad desarrollada del planeta, y ello no se debe sólo al sobre-poblamiento, sino también a los cambios en el uso del suelo que se permiten y que ha favorecido a las inmobiliarias. Evidenciando en muchos casos la corrupción gubernamental y la poca o nula planeación urbana.

En la actualidad, La Magdalena Contreras enfrenta un grave problema de congestión vial y escasos recursos como el agua, problemas que hace 15 años no padecía con la agudeza con la que hoy se vive.

Marcotullio en su estudio sobre Asia apunta que el cambio ambiental y social de una región está asociado al nivel de desarrollo de la localidad:

Affluence changes the locus of environmental challenges from the specific issues of the local level, to those which have a city region-level significance and finally those of such that the worst environmental issues at different levels of development shift from localized to city-region levels and finally to the global level. Affluence also delays the timing of environmental impacts and complicates the causal linkages between the emission or environmental condition and human health effect (Peter, 2011: 580).¹⁷

Sin embargo, este fenómeno no es propio de esta demarcación, pues en las últimas décadas hemos visto como se privilegió el espacio privado por encima del interés público, dotando de mayores certezas jurídicas a las empresas y transnacionales que a los barrios, pueblos y colonias de la ciudad. La reciente Constitución de la Ciudad de México trata de resarcir este punto, buscando que los pueblos y barrios recuperen parte del control sobre sus territorios. Conforme se ponga en marcha la constitución se verá si los consejos de pueblos logran poner algún límite a la voracidad de las inmobiliarias.

Por todo lo anterior, es necesario poner en contexto el papel que juega la economía global y analizar cómo dicho poder global impacta territorialmente en la ciudad de México y sus (anteriormente denominadas) *delegaciones* políticas¹⁸. En este sentido, es importante que se realicen análisis más específicos en torno a la interrelación entre las dinámicas y tendencias propias de la economía global y las instancias político-administrativas de carácter local.

Hasta inicios del 2018 se seguían otorgando permisos para construir plazas, edificios y centros comerciales que impactan directamente en la sociedad y el medio ambiente, y que ponen en riesgo la viabilidad de contar con un entorno habitable, limpio y seguro. Cabría

¹⁷ La afluencia cambia de los desafíos ambientales de los problemas específicos del nivel local, a aquellos que tienen un significado regional de la ciudad y, finalmente, a los de los peores problemas ambientales en diferentes niveles de desarrollo, que van de los niveles localizados a los de la ciudad y la región. Finalmente a nivel global. La riqueza también retrasa el tiempo de los impactos ambientales y complica los vínculos causales entre la emisión o la condición ambiental y el efecto sobre la salud humana (Peter, 2011: 580). Traducción propia.

¹⁸ Las delegaciones políticas, en el año 2018 se convertirán en alcaldías, esto debido al proceso constituyente que se llevó a cabo en la Ciudad de México, donde se realizó una constitución propia para la ciudad.

cuestionarse si el gobierno de la ciudad, así como los titulares de las alcaldías están pensando en el futuro de la urbe y de las próximas generaciones, pues, no sólo se encuentra en juego la calidad de vida de los capitalinos, sino sus condiciones de subsistencia para el futuro.

1.2 El problema ambiental, urbano y demográfico en la era global

En el 2013 el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (CICS) presentó el Informe Mundial sobre Ciencias Sociales, dicho informe aborda la cuestión del cambio climático global como parte de un fenómeno que abarca todas las *mutaciones biofísicas* que se producen en nuestro planeta. Este documento destaca que muchos de los cambios se deben principalmente a la actividad humana¹⁹, como por ejemplo, la deforestación, *la urbanización*, la producción de desechos sólidos, la extinción de especies animales entre muchas otras. Sin embargo, de todos los cambios ambientales globales, destaca que el que más preocupante para la comunidad científica es el *cambio climático*, pues representa uno de las crisis más sensibles para la humanidad y el futuro próximo.

“Los desafíos que se plantean están estrechamente vinculados a la aceleración de la producción y del consumo, el crecimiento de la población, la mundialización socioeconómica y cultural, y la generalización de los esquemas de desigualdad” (CICS/UNESCO, 2013:3).

En este contexto el informe plantea enormes retos para la agenda mundial, no obstante, es importante mencionar que no se trata de una preocupación reciente, pues el interés por los temas medioambientales globales comenzó a principios de siglo.

A manera de contexto podemos señalar que los esfuerzos hechos por organismos internacionales para combatir el cambio climático comenzaron en 1972 con la Conferencia de Estocolmo, en 1997 se firmaron los protocolos de Kioto, Japón; las iniciativas continuaron en el año 2000 con la Cumbre del Milenio celebrada en la Sede de las Naciones Unidas. Posteriormente, La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible y la Declaración de Johannesburgo llevada a cabo en el 2002 comenzaba a enfatizar temas sociales y de cambio climático, para el 2012 se celebró la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20). En el 2015 se aprobó *La Agenda 2030* para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo

¹⁹ Se considera que hemos llegado a un nuevo periodo geológico en la Tierra conocido como “antropoceno” que se caracteriza por el papel central que desempeñan los seres humanos como fuerza geológica determinante.

del Milenio (ODM), en donde se establecen las directrices generales y particulares que se deben seguir para frenar las crisis sociales y ecológicas. Finalmente, en el 2016, El Acuerdo de París, establece las medidas necesarias para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Dicho encuentro logró conjuntar la firma de 96 países y la Unión Europea, sin embargo, en el 2017, Estados Unidos (la segunda nación que más contribuye a la contaminación global) abandonó los acuerdos tomados.

Lo anterior son algunos ejemplos de cómo el tema económico, social y medioambiental se ha convertido en temas recurrentes en la agenda de diversos organismos y actores internacionales. Cabe mencionar que de todos los encuentros antes señalados, la “Agenda 2030” plantea escenarios críticos como nunca antes:

...diversos indicadores confirman que los impactos del cambio climático son muy intensos, pueden ser irreversibles y exigen una respuesta colectiva urgente. Esos efectos se han traducido en aumentos persistentes de la temperatura de la superficie terrestre y cambios en la dinámica de los océanos, incluida una marcada reducción de la capa de hielo (CEPAL, 2016:21).

En este mismo sentido una gran cantidad de estudios realizados por organismos ambientales demuestran con contundencia que los glaciales se están derritiendo; los niveles del mar aumentan; diversas especies se están extinguiendo, y la capa de ozono sigue sufriendo afectaciones. En síntesis, la actividad humana ha jugado un papel decisivo en el cambio climático global.

Sin políticas adicionales de reducción de emisiones se prevé que la temperatura media mundial siga aumentando entre 1,1 °C y 6,4 °C en el transcurso de este siglo. Según el quinto informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), existe una probabilidad extrema de que el calentamiento del planeta sea atribuible a la influencia humana. Actividades humanas como el consumo de combustibles fósiles, la deforestación y la agricultura y la ganadería generan emisiones de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) y fluorocarburos. Estos gases de efecto invernadero atrapan el calor que irradia la superficie terrestre e impiden que se libere al espacio, lo que provoca el calentamiento del planeta (Unión Europea, 2017).

Como se mencionó anteriormente, en el 2015, tras largas negociaciones, los Gobiernos de diferentes partes del mundo se comprometieron, de nueva cuenta, a luchar contra el cambio climático. Este nuevo compromiso se suscribió en el marco de la vigesimoprimer Conferencia de las Partes (COP 21) en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en París, Francia. Dicho acuerdo tiene el objetivo

primordial de mantener el aumento de la temperatura media mundial “muy por debajo de 2°C”, procurando de manera paralela acotarlo a 1.5°C con respecto a los niveles preindustriales (Unión Europea, 2017).

Los países de Occidente (a excepción de Estados Unidos) y Asia, se comprometieron a dar cumplimiento a los Objetivos del Desarrollo del Milenio y a la “Agenda 2030”. Sin embargo, es importante mencionar que de los diecisiete ODM sólo cuatro de ellos abordan expresamente la crisis medioambiental, a continuación refiero dichos objetivos:

12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (CEPLA, 2016:22).

A pesar de que estos objetivos son claros y están definidos, la realidad ha mostrado que han sido insuficientes, pues no ocupan un lugar central en el nivel de prioridades mundiales. Pero quizá lo más alarmante es que a la fecha no se hayan cumplido ninguno de los cuatro propósitos antes señalados. Las consecuencias de ello se difundieron en la 24ª Conferencia (COP24) celebrada en Katowice, Polonia en el mes de diciembre, en donde la OMM sentenció que “las concentraciones en la atmósfera de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), tres gases de efecto invernadero, volvieron a aumentar el año pasado para *establecer un nuevo record* a escala global” (Taalas, 2018).

En este sentido, las razones del rezago son múltiples, podemos apuntar tres que el documento *Horizontes 2030* destaca:

- “1) La propagación de las ideas a favor de la función de los mercados y en contra de la intervención del Estado; 2) la cultura economicista dominada por ideas de equilibrio macroeconómico a corto plazo, y 3) la desconexión entre los estudios a largo plazo y las presiones apremiantes que enfrentan los gobiernos” (CEPLA, 2016:37).

Si pudiéramos señalar una de las principales razones del rezago, podríamos argumentar que se debe a que no existe la voluntad ni la determinación política de los gobiernos y líderes

internacionales para emprender una visión de corto, mediano y largo plazo que procure el cumplimiento de los objetivos.²⁰

Podemos añadir otras razones, como por ejemplo que los múltiples foros y discusiones llevados a cabo no ponen en el centro de la discusión la relevancia de modificar el modo de producción actual ni la forma en que se conduce la economía internacional, regional y nacional. Además, los actuales acuerdos ambientales multilaterales carecen de marcos legales e instrumentos de penalización. Es decir, el cumplimiento de los acuerdos muchas veces depende de los gobierno en turno, lo que significa que a la llegada de un nuevo gobierno en el poder, este puede decidir continuar, ignorar o derogar el acuerdo internacional.²¹

Uno de los casos más emblemáticos es el acuerdo tomado en torno al principio de “responsabilidad común pero diferenciada entre países”, el cual reconoce que las naciones más industrializadas son las principales responsables de los problemas ambientales actuales. En este sentido, naciones como Estados Unidos o China han decidido ignorar las determinaciones que en su momento ellos mismos firmaron. El ejemplo más claro es el incumplimiento del Protocolo de Kioto.

A pesar de ello, no se puede desdeñar que las cumbres²² representan un esfuerzo colectivo importante para involucrar la participación activa de diversos actores sociales, económicos, gobiernos y organismos internacionales. Aún falta mucho por hacer, pero también es poco el tiempo que queda para reorientar el actual rumbo de desarrollo y atenuar la crisis ambiental mundial que enfrentamos.

A partir de este contexto, puede decirse que existe cierta tendencia a considerar el problema medioambiental como uno de los muchos problemas globales, aislados y desconectados entre sí. Como ya se ha mencionado el marco de prioridades que ocupa este tema en la agenda

²⁰ En una carta abierta enviada el jueves a los Estados antes de la *COP 24*, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, exhortó a la comunidad internacional a tomar medidas eficaces, ambiciosas y urgentes para combatir el calentamiento. Naciones enteras, ecosistemas, pueblos y modos de vida podrían simplemente dejar de existir (Taalas, 2018).

²¹ Con la llegada del gobierno de Trump a Estados Unidos, los acuerdos adoptados en materia ambiental por administraciones anteriores actualmente se encuentran cancelados.

²² Durante la década de 1990, la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas, hizo intentos por avanzar a un nuevo paradigma de desarrollo que incluyera las dimensiones económica, social y ambiental de manera integral. Se realizaron cumbres mundiales cada dos años, lo que se tradujo en que ese período se denominara “la década normativa del desarrollo (CEPAL, 2016:29).

global, frecuentemente se ve desplazado por otros problemas como la pobreza, la desigualdad, la violencia, etc. Sin embargo, no se puede perder de vista que el cambio ambiental se encuentra fuertemente asociado a una gran variedad de crisis, retos y riesgos. Por ello es importante recuperar las líneas estratégicas que traza el documento “Horizonte 2030”...

El cuidado del medio ambiente tiene que ser considerado en contexto y como parte inseparable del cambio estructural y de desarrollo. En las economías que hoy son ricas, el crecimiento produjo un gran impacto ambiental; muchas de ellas son las principales emisoras de gases contaminantes. Por ello, es políticamente difícil que los países pobres renuncien a sus aspiraciones de crecimiento y bienestar para reducir las emisiones. La disminución de las brechas tecnológicas entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo es central para la generación de los dos bienes públicos globales mencionados: la estabilidad para el crecimiento y la protección ambiental (CEPAL, 2016: 31).

Algunas propuestas para hacer frente al problema ambiental están plasmadas en el documento *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina* editado por CEPAL. En este documento se resalta un *cambio de patrones de producción*.

Las propuestas para hacer frente a estos riesgos apelan a una rápida acción nacional e internacional encaminada a: i) detener la deforestación, causante de grandes emisiones de CO₂ y erosión de los suelos, aumentar las actividades de reforestación, establecer nuevas áreas protegidas y regular la acuicultura con normas que protejan la biomasa y el medio ambiente; ii) elevar el rendimiento agrícola sin extender la superficie plantada, mediante la capacitación de pequeños y medianos productores, el empoderamiento de las comunidades locales, la implementación de nuevos sistemas de información y el impulso a la innovación tecnológica para encontrar variedades resistentes a la sequía, y iii) construir obras de infraestructura, tales como caminos rurales, para facilitar la producción agrícola y crear embalses para el acopio de agua en cuencas bajo amenaza de sequía, hacer más eficiente el uso de los recursos hídricos (control de las fugas, construcción de pozos, instalación de medidores y fomento de la educación), proteger las zonas costeras contra el aumento del nivel del mar y levantar defensas contra las inundaciones, crear parques marinos y contener los desechos plásticos, y procesarlos. (CEPAL, 2016: 33)

En este contexto, es importante señalar que los informes de la CEPAL y los de UNESCO constituyen referentes fundamentales para enfrentar los desafíos de nuestra época, no obstante, resultan insuficientes si no se ponen en práctica sus recomendaciones y advertencias. Es necesario el cambio en la mentalidad de las personas, pues su dimensión educativa y cultural es el resultado de diversos procesos históricos.

De igual manera influyen múltiples factores y motivaciones en la perspectiva que se tiene del medio ambiente y el cambio climático. Por ello, para promover un cambio en las actitudes y

motivaciones una sola acción o iniciativa no basta, así como tampoco es suficiente una investigación o estudio que ponga en evidencia el deterioro progresivo que presenta nuestro Planeta. Se requieren propuestas y acciones que permitan poner en el centro la urgencia de modificar las formas y patrones de vida que actualmente mantenemos los seres humanos. No es posible entender los riesgos que surgen del medioambiente sin comprender el rol que juegan las personas, las ciudades y los países. De ello resulta que las cuestiones ambientales no constituyen nunca la preocupación fundamental en ningún país o región. “[...] *Muchas personas creen que el cambio climático no tendrá repercusiones ahora, sino en un futuro más tardío, y otras creen que sus efectos se producirán en otras partes del mundo distintas de las que habitan*” (CICS/UNESCO, 2013).

The United Nations (2006) estimates a global increase of 2.9 billion urban residents to 5 billion by 2030, with most of this growth occurring in Africa and Asia. The impacts of climate change on cities already affected by poverty, pollution and disease are currently threatening quality of life and economic and social development in urban areas. UN-Habitat (2011) argues that urban areas have a pivotal role in both climate change mitigation and adaptation, through for example the adoption of changes in transportation, land-use patterns, and production and consumption patterns of people living in cities (UNESCO, 2013:227).²³

Ahora bien, en cuanto a la relación que existe entre el cambio climático y el número de habitantes en el planeta, datos recientes revelan que en el planeta Tierra viven más de 7 mil millones de personas, lo que implica, que los seres humanos tenemos la capacidad tecnológica y económica para detonar cambios sociales y medioambientales a gran escala.

Para dimensionar los procesos de cambio que se avecinan, las Naciones Unidas estiman que “entre 2011 y 2050, la población urbana pasará de 3.600 millones a 6.300 millones de habitantes. Asimismo:

Según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. Las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como las repercusiones ambientales y humanitarias, se concentran cada vez más en las ciudades, y ello

²³ Las Naciones Unidas (2006) estiman un aumento global de 2,9 mil millones de residentes urbanos a 5 mil millones para 2030, y la mayor parte de este crecimiento se produce en África y Asia. Los impactos del cambio climático en las ciudades ya afectadas por la pobreza, la contaminación y las enfermedades están amenazando la calidad de vida y el desarrollo económico y social en las zonas urbanas. ONU-Hábitat (2011) sostiene que las áreas urbanas desempeñan un papel fundamental tanto en la mitigación como en la adaptación al cambio climático, por ejemplo, mediante la adopción de cambios en el transporte, los patrones de uso de la tierra y los patrones de producción y consumo de las personas que viven en las ciudades (UNESCO, 2013: 227). Traducción propia.

plantea enormes problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decentes, seguridad y recursos naturales, entre otros (Naciones Unidas, 2017: 33).

Las nuevas urbes “deberán asimilar a 1.400 millones de personas más en Asia, a 900 millones en África y a 200 millones en América Latina” (CEPAL, 2016: 30). Las 600 mayores ciudades del mundo albergan a cerca de 1.500 millones de personas (más del 20% de la población mundial) y generan aproximadamente el 50% del producto mundial. (2016:24). De estas ciudades la que mayor aglomeración tiene es Tokyo con 38 millones de habitantes, le siguen Delhi con 25 millones, Shanghai con 23 millones, y la Ciudad de México, Mumbai y San Paulo cada una con alrededor de 21 millones de habitantes.

Se proyecta que para el 2030 el mundo tendrá 41 mega ciudades con más de 10 millones de habitantes (Naciones Unidas, 2014). “Hacia 2030, más de un 80% de la población mundial vivirá en ciudades. En ese año, la población urbana de América Latina superará el 90%, lo que la convertiría en la región de mayor concentración urbana del planeta (Clos, 2010 citado en CEPAL, 2016:26).”

La densidad de las grandes urbes en América Latina se encuentra en los toques más altos del planeta, modelo de urbanización que se critica por lo que comporta en cuanto a carencias en espacios públicos, zonas verdes y áreas de sostenibilidad ecológica y ambiental, y contaminación por los vehículos de transporte público y particular, que en especial han deteriorado las aguas y la calidad del aire. Además, estas formas de hábitat y la pobreza de sus pobladores, que conllevan situaciones graves en términos de acceso con equidad a los bienes públicos y sociales, significan la fermentación de espacios de criminalización de la vida social y la emergencia de redes de “capitalismo sombra” o criminal (Kaldor, 2001; Lock, 2003 citado en Varela, 2015). En este sentido, se ha reforzado la reclamación por el rol de los gobiernos locales en la garantía de la seguridad ciudadana y en la disminución de la criminalidad y la violencia de distintos orígenes. Los principales desafíos que enfrentan las ciudades latinoamericanas podrían expresarse en términos de las patologías derivadas de un crecimiento acelerado y del agotamiento de los viejos modelos de urbanización modernizante, los cuales se expresan en el terreno político en un déficit de gobernabilidad de los sistemas políticos clásicos territoriales sobre las propias regiones metropolitanas (Varela, 2015:223).

Lo que podemos señalar con estos datos es que los cambios demográficos juegan un papel fundamental tanto en la base del poder político y económico de los países como en el equilibrio o desequilibrio del medio ambiente. De ahí que ningún país debería omitir estudios

en torno a las tendencias y escenarios que permitan delinear las estrategias y acciones a seguir.

Por ejemplo, CEPAL inquiera que:

Salta a la vista la incongruencia entre los escenarios de auge de las clases medias y las amenazas relacionadas con el cambio climático. La sola proyección del uso de automóviles en el mundo, y en particular América latina, revela la enorme expansión de emisiones de CO₂ si no se altera la composición del consumo y/o se consiguen avances tecnológicos (uso autos eléctricos y transporte público) o se adoptan medidas políticas e institucionales nuevas (CEPAL, 2014:33).

Por ello, la planeación urbana a largo plazo será fundamental para contrarrestar las malas decisiones que los gobiernos han tomado por décadas. Este tema se ha vuelto tan prioritario que Cepal advierte lo siguiente: “Debido a la contracción del tamaño de la familia, el crecimiento de las ciudades no declinará, a pesar de la disminución del crecimiento poblacional. Aumentará el número de hogares para la misma población y cada uno demandará mayor superficie por habitante a medida que aumenta su ingreso” (CEPAL, 2016: 31).

Se debe agregar que a diferencia de las nuevas urbes asiáticas, pensadas y construidas con diseños planificados, en América Latina sus ciudades más importantes se encuentran colapsadas por la falta de planificación, la debilidad institucional, la corrupción, la desigualdad, la inseguridad, la carencia de áreas verdes y espacios públicos, el *crecimiento del parque automotriz* y muchos otros problemas. Todo ello plantea desafíos mayúsculos para la población y los gobiernos de todo el Mundo. Este panorama obliga a que los líderes políticos tomen acciones afirmativas para favorecer la sustentabilidad y sostenimiento de las urbes:

Una evaluación de las diez mayores ciudades de la región, a partir de 100 indicadores en cuatro ámbitos (desarrollo económico, desarrollo social, sostenibilidad de los recursos y gobernabilidad) muestra deficiencias como la congestión vehicular, el desaprovechamiento de las economías de escala, el déficit habitacional y la ineficiencia de algunos servicios (CEPAL, 2016:32).

El panorama sin duda es desolador, no obstante, la ventaja de revisar las tendencias en las ciudades latinoamericanas nos permite cuestionar y replantear el diseño de las políticas que actualmente se están llevando a cabo en nuestra capital, además nos permite proyectar escenarios que facilita tomar medidas oportunas, encaminadas a mejorar los servicios, la

calidad de vida de las personas y a elevar los niveles de productividad basados en un enfoque social y sustentable.

Muchos estudios demuestran que el bono demográfico y la alta urbanización lejos de ser un problema puede transformarse en *ventajas competitivas* si se emprenden reformas claves enfocadas en la gestión urbana.

A partir de este último aspecto, cabe enfatizar que la información y la generación de conocimiento constituyen un recurso imprescindible en la actualidad, ello puede representar el éxito o fracaso de cualquier proyecto urbano o social. Sin información fidedigna, rigurosa y transparente es prácticamente imposible saber en qué situación nos encontramos, más aún sin información y análisis no podemos saber qué condiciones guardan los territorios, cómo podemos reorientar lo que se está haciendo mal, o bien como mejorar y potenciar lo que se ha hecho de manera correcta. La información es un elemento clave para el desarrollo sostenible, por ello es imperativo:

La creación de sistemas de observación sociales. Se deben elaborar y financiar sistemas globales de seguimiento, análisis e intercambio de datos emanados de las ciencias sociales mediante una acción llevada a cabo conjuntamente por instituciones científicas, organismos de financiación, y organizaciones y consejos científicos internacionales. Esto permitirá realizar estudios de ciencias sociales –a nivel local y a pequeña escala– sobre la manera en que las personas viven y afrontan el cambio ambiental. Esos estudios se podrán utilizar después a escala nacional, regional y mundial para llevar a cabo una investigación comparativa, y también con vistas a la elaboración de políticas (CICS/UNESCO, 2013: 25).

Esta investigación resalta a lo largo de sus páginas la necesidad de elaborar estudios sistemáticos y serios en torno a los diferentes retos y problemas socioambientales y urbanos que enfrentan los gobiernos locales. Su estudio constituye un insumo fundamental para el diseño de políticas públicas transversales y de largo alcance.

1.3 Las características de los “nuevos localismos” en la era global

En principio es importante mencionar que el renovado interés en los gobiernos locales surge aproximadamente a finales de los ochenta del siglo pasado, y ello se debe a la relevancia no sólo como área de estudio en sí misma, sino también porque el fenómeno urbano refleja los grandes problemas, contradicciones, cambios y transformaciones sociopolíticas de las sociedades contemporáneas. Desde nuestra perspectiva, la relevancia también se debe a que

el nivel de gestión local es el espacio por antonomasia donde la ciudadanía mantiene mayor contacto, comunicación y cercanía con sus gobernantes.

Lo anterior supone que el ámbito local es un espacio privilegiado de investigación, no sólo por el argumento más clásico de su reducido tamaño, sino sobre todo porque es el ámbito en el que se manifiestan de primera mano los cambios socio-políticos. Si el fenómeno urbano es una manifestación del proceso de modernización, no lo es menos que los de la sociedad pos-industrial, y que por ello constituye un ámbito privilegiado de investigación, o cuando menos, una ámbito que ofrece buenas oportunidades para la exploración e indagación de los fenómenos de cambio socio-político (Rodríguez, 2005:8).

Una noción relativamente reciente que se ha incorporado al estudio de los gobiernos municipales y que resulta clave para comprender su dinámica es la relación hasta cierto punto híbrida entre lo local y lo global. “La actividad local tiene su impacto sobre problemas y estructuras internacionales. Los problemas globales repercuten sobre el desarrollo local. A modo de ejemplo, son los mercados internacionales los que se fijan precios para muchos bienes y servicios ambientales tales como los recursos naturales” (DDGL, 1998:32), siendo las decisiones globales las que determinarán como se producirá, explotarán y comercializarán los productos locales.

Al reverso también es relevante. Problemas locales tales como la contaminación o el sobreconsumo de bienes ambientales, al acumularse, repercuten en problemas globales que afectan a ciudades y hasta estados-nación fuera de sus fronteras territoriales, problemáticas tales como: las cuestiones de la capa de ozono y otros cambios climáticos, que a su vez repercuten en lo local (DDGL, 1998:32).

La relación entre *lo local* y *lo global* es un escenario que cada vez cobra más fuerza y que muestra claras repercusiones a nivel económico, ambiental y social. En este sentido, son muchos los investigadores que han reflexionado sobre esta relación, sin embargo, autores como Rodríguez (2005), Goetze y Clarke (1993) proponen abordar el paradigma de *lo local* desde la perspectiva del “nuevo localismo” que plantea la generación de estrategias adaptativas a las nuevas condiciones del entorno global (Rodríguez, 2005:7). Desde este enfoque, los procesos de reestructuración a escala global presuponen nuevos y complejos retos para las comunidades locales, y para dar respuesta a algunos de estos problemas se plantea la generación de procesos de gobernanza que articule una coalición de actores – públicos y privados- que hagan sustentable un proyecto para la comunidad local.

En el gobernar en gobernanza (Kooiman, 2003), la coordinación entre actores gubernamentales, políticos y sociales es esencial para hacer frente a un contexto que demanda

más y mejores soluciones a los problemas públicos, pues necesita de la articulación de los recursos que se encuentran dispersos, por lo que acción pública se convierte en el instrumento de gobierno, ya que representa un acuerdo entre actores para participar con sus propios recursos en la solución de los problemas públicos (Santos, 2013: 137).

Estos planteamientos implican un cambio importante en la forma de gobernar, pues en términos de estructura organizativa, significa un re-direccionamiento de la acción pública que pasa de ser rígida, centralizada y jerárquica a una flexible, descentralizada y participativa. En el caso de los gobiernos locales mexicanos forma parte de un proceso que empezó a finales de los años ochenta del siglo XX, “época en la que también inició la implantación de políticas descentralizadoras y, con ella, un lento pero permanente proceso de transformación institucional del gobierno local” (Santos, 2013: 135)

Hay evidencias de que para principios del siglo XXI, en los gobiernos locales de México se ha realizado una acción que ha logrado articular una nueva forma de gobernar, quizá aún incipiente, pero que en su diseño e implantación ha adoptado la forma de una red de actores. Esta nueva forma de gobernar está presente en los gobiernos locales urbanos, principalmente (Porras, 2012). Los factores que impulsaron este cambio son la cercanía del gobierno con la ciudadanía y el carácter urgente de las soluciones de los problemas públicos (Santos, 2013: 135).

Cabe señalar que en años recientes los gobiernos locales fundamentalmente de estrato urbano, han iniciado un proceso que involucra una acción pública más cooperativa, basada en la negociación y el acuerdo político, y, en una estructura organizacional tendiente a la horizontalidad²⁴. Este estilo de gobernar es conocido con el concepto de *gobernanza* pues articula las acciones de diferentes sectores y actores sociales.

Otra manera de lograr la institucionalización de la acción pública local es mediante la definición acotada del problema público [...]. Se comprobó que las acciones, que en su momento el CIDE reconoció como innovadoras (Premio Gobierno y Gestión Local, 2001-2010), lograron constituirse en nuevas formas organizativas de gobernanza local, cuya principal característica fue que se focalizaron en la solución de problemas públicos concretos (Santos, 2013).

En síntesis algunos elementos que caracterizan a los gobiernos locales son los siguientes. Existe una adecuada identificación del problema a atender, es decir, se focalizan, *priorizan*

²⁴ La acción pública local no puede circunscribirse solo a los aspectos organizativos y técnicos, sino también a los políticos, relacionados con la participación ciudadana. Esta situación desplaza el análisis de la capacidad administrativa al de la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos municipales para solucionar problemas públicos (Santos, 2013: 137).

y clasifican los principales problemas y posteriormente se plantea una solución, segundo, existe una estructura menos rígida y jerárquica, y, más proclive a la interacción con actores sociales, económicos y políticos. Asimismo, existe una mayor apertura a los espacios de participación ciudadana y tienen continuidad en los proyectos de la agenda ampliada.

Se debe señalar que una de las características más sobresalientes es que existe un reconocimiento de las implicaciones globales en el ámbito local. Ello significa, que la toma de decisiones, la generación de políticas y la implementación de programas públicos debe tener en cuenta el panorama nacional e internacional en el que está inmerso el municipio.

Por todo lo anterior, el gobierno local, al ser el nivel donde la ciudadanía mantiene mayor contacto con sus gobernantes, tiene la responsabilidad no sólo de mantener una relación más estrecha con quienes lo administran, sino esencial y privilegiadamente con los problemas, retos y crisis que enfrenta la población en su día a día. En la actualidad es sumamente relevante que la sociedad y “las autoridades locales conozcan e identifiquen cuales son las principales problemáticas, necesidades y demandas del territorio que administran” (Mejía, 1998: 165). En este sentido, se sugiere considerar al menos tres ejes de trabajo para entender y contextualizar la gobernabilidad a nivel local.

- a) Conocer el tipo de servicio requerido vinculado a su urgencia social.
- b) Identificar la necesidad manifestada reiteradamente por la comunidad.
- c) Tener presente el conflicto potencial que implica no entenderlo o ignorarlo.

Estos tres componentes son sumamente importantes, ya que en la actualidad diversos gobiernos tanto de los niveles estatales, como local y federal siguen careciendo de la capacidad y visión para abordar los problemas desde un enfoque integral y prospectivo. Las soluciones parciales que se dan a los conflictos son, con mucha frecuencia, coyunturales y de corto plazo y no representan respuestas de fondo, lo que en realidad constituye un gasto económico y social muy alto (Mejía, 1998: 167). Por ello, es de suma relevancia que haya transversalidad y prospectiva en todas las acciones que se decidan emprender, y en los casos donde sea posible integrar la participación de actores sociales, políticos y económicos.

A partir de esta propuesta, las estrategias, deben estar encaminadas a dar respuesta a los problemas de *gobernabilidad local*, sin perder de vista que muchos problemas sociales responden a los procesos de reestructuración socio-económica a escala global (ciudad

global), “reflejando en el ámbito local los procesos tensionales que estos implican” [...] (Rodríguez, 2005:10), como por ejemplo los problemas *medioambientales* y *urbanos*.

En este contexto, los nuevos localismos aparecen como un fenómeno esencialmente moderno ligado a uno de los ejes principales del proceso de modernización, a saber: la industrialización y el incremento de los patrones de consumo (Rodríguez, 2005:12), estos dos elementos son constitutivos de las limitantes existentes para el desarrollo sostenible. Pero también, suponen las contradicciones y luchas que suceden en el seno de la comunidad, definiendo y redefiniendo la idea de modernidad por un lado, y luchando por conservar las costumbres, tradiciones y ritos por el otro.

...el dilema entre la elección popular de las autoridades públicas y el control privado de los recursos económicos, como rasgo característico de las democracias liberales (Lindblom, 1977), lleva al gobierno local a una situación en la que sus capacidades de gobernabilidad se ven mermadas, con dificultades para regular la actividad socio-económica, para responder a la dinámica socio-política o, simplemente, para prestar servicios a la ciudadanía (Rodríguez, 2005:10).

Surge, por tanto, la necesidad de desarrollar estrategias que doten de mayor capacidad a los gobiernos locales y que éstos no queden a merced de las fuerzas económicas del capital. El nuevo papel que están llamados a jugar los municipios tiene como eje esencial: la promoción del desarrollo económico sustentable y la solución de los problemas públicos mediante estrategias transversales, incluyentes y de largo plazo.

1.4 Los gobiernos locales mexicanos ante el escenario contemporáneo: una nueva agenda

En la actualidad los gobiernos locales juegan un papel fundamental en el ámbito político y social del país, y es previsible que para el futuro desempeñen un rol cada vez más relevante y activo debido a la importancia e impacto que generan sus decisiones en el ámbito público. El doctor Joan Clos, secretario general de Habitat III, señala que las autoridades locales son las principales protagonistas del proceso de urbanización. Dicho proceso se observa con claridad a partir de las últimas tres décadas y ha llevado a una revolución silenciosa que los gobiernos han emprendido en buena parte de los países del mundo.

Por ejemplo, en “Europa los gobiernos locales están ampliando sus ámbitos de subsidiaridad, esto significa que han incrementado sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental” (Cabrero, 2004:13).

El investigador y académico del CIDE, Enrique Cabrero, señala que en América Latina los gobiernos locales han sido protagonistas importantes de la transición democrática y conforme se consolidan comienzan a jugar un papel más relevante en el desarrollo y bienestar de la comunidad. Por ello, en un contexto donde los ajustes macroeconómicos globales han mostrado su impacto en diversas regiones, los gobiernos locales recobran un protagonismo central.

Es así que los municipios: “Diversifican su repertorio de instrumentos de intervención en los ámbitos tradicionales de política pública local, y construyen nuevos espacios de acción pública en ámbitos que tradicionalmente no habían sido de su competencia” (Cabrero, 2004:14). Por ejemplo, uno de estos instrumentos de “acción pública ampliada” se ven reflejados en las alcaldías de la Ciudad de México, en donde hoy existen dependencias encargadas de articular estrategias en temas como la *movilidad urbana* o la *recuperación y apropiación del espacio público*.

En este tipo de escenarios las funciones tradicionales (de las administraciones públicas locales) adquieren otra dimensión, se profundiza y se amplía su tratamiento. Por ejemplo, la obra pública urbana y el equipamiento se transforman en un asunto de desarrollo urbano integral con el *diseño de planes estratégicos*, de ordenamiento o hasta de vivienda. También la protección del medio ambiente, la cultura de manejo del agua, la lucha contra la contaminación y la visión de un desarrollo sustentable, se convierten en asuntos de prioridad local (Cabrero, 2004:29).²⁵

Mauricio Merino menciona que con la llegada del siglo XXI incursionaron nuevas oportunidades para el desarrollo del ámbito municipal. La irrupción de la ciudadanía en la agenda pública ha ido marcando los derroteros de las demandas, aspiraciones y deseos que la comunidad busca posicionar en el debate público: temas como la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno digital y “los procesos de participación ciudadana acompañados por las nuevas tecnologías de información y comunicación, pueden y deben

²⁵ Los sistemas de transporte masivo, redes viales, hábitat, planificación del territorio y otras materias, aunque se basan en reglamentaciones producidas desde el nivel central, son el ámbito preferente y el espacio dominante de la legitimidad de las alcaldías, las administraciones públicas y los asentamientos urbanos (Orlansky, 1998 citado en Varela, 2015: 219).

exigir nuevos cánones de conducta para esos gobiernos” (Merino, 2017:43). La incursión de nuevos actores en el ejercicio de gobierno hoy es una realidad que se ve materializada en lo siguiente:

Estos nuevos actores no sólo están presentes en el diseño, sino también en la implementación de las políticas públicas locales, pero ausentes en la evaluación de éstas. En este contexto, la tarea de gobernar se caracteriza por la fragmentación, la flexibilidad, la descentralización, la participación, la transparencia, la regulación múltiple, los diversos intereses de acción y, por lo tanto, un mayor conflicto en el proceso de toma de decisiones, lo cual ha generado una acción pública más compleja, dinámica y conflictiva, con resultados de corto plazo (Cabrero, 2005:136).

Cabe resaltar que por muchos años las decisiones de los gobiernos municipales se basaban en una visión puramente administrativa y de efectos inmediatos, y generalmente se ceñían a los lineamientos establecidos por el gobierno federal o estatal, es decir, la mayoría de las decisiones públicas se encontraban fuertemente centralizadas y jerarquizadas. Sin embargo, como ya se mencionó, las tareas de gestión local se han transformado con el transcurrir de los años²⁶. Las variables de índole político siguen teniendo cierto peso en el tipo de políticas que confeccionan para la población, no obstante, la complejidad de los problemas públicos y su dinamismo, obliga a los tomadores de decisiones a acotarse a lo estrictamente necesario de lo que les corresponde atender.

Asimismo, poco a poco algunos gobiernos municipales comenzaron a recurrir a la planeación estratégica como una herramienta que facilita la *governabilidad* de sus territorios, pues busca anticipar las coyunturas y problemas antes de que éstos sucedan, particularmente en las áreas que tienen que ver con protección civil o la cobertura en la prestación de servicios básicos.

En la coyuntura actual, es indispensable que los municipios puedan avanzar en la atención de sus problemas prioritarios, como la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, de manera paralela a esta cobertura, es fundamental que lleguen a una gestión estratégica que les permita definir algunos horizontes de corto, mediano y largo plazos en una orientación hacia el desarrollo. De lo contrario, se seguirán enfrentando a los mismos problemas que los han aquejado en los últimos diez años (deficientes marcos institucionales, legales, de planeación y falta de recursos financieros), entre otros (Ramos y Aguilar citado en Sosa, 2011: 88).

²⁶ La primera funcionalidad sobresaliente ahora es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de *governance*. También emergen otras funcionalidades y competencias en la competitividad, el mercadeo urbano, las asociaciones público-privado, negocios inmobiliarios, el capitalismo por proyectos en los que el gobierno local opera como inversor y socio, el desarrollo y la planificación de los territorios, y la gestión del conocimiento (Varela, 2015:224).

Además, es importante apuntar que los gobiernos locales de las grandes urbes tienen el enorme reto de coordinar acciones y políticas tanto con autoridades centrales de la Ciudad de México tanto con autoridades colindantes del área metropolitana. Ello implica por un lado, que los gobiernos desarrollen una visión metropolitana de los problemas públicos, y por otro; requiere un esfuerzo considerable en términos de apertura, diálogo y voluntad política para emprender y concretar las acciones que se requieren de manera conjunta. Para Edgar Varela, históricamente existían dos tareas fundamentales que debían atender las administraciones públicas de las metrópolis:

Como se recordará, la consolidación del modelo burocrático de gestión urbana, particularmente en las grandes urbes europeas, norteamericanas y poco después en las grandes ciudades de América Latina, África y Asia, se concentró en dos funciones principales: la planificación y organización del territorio, y la administración pública de los grandes centros urbanos (Varela, 2015:217).

Sin embargo, para la doctora Alicia Ziccardi esta situación ha cambiado, pues en la actualidad los gobiernos locales deben asumir cada vez más la función de verdaderos *promotores del desarrollo económico*, así como emprender prácticas como la *planeación urbana estratégica*. “Estos procesos requieren transformar el espacio urbano con criterios de sostenibilidad económica, conservación del patrimonio histórico y cultural, protección del medio ambiente y promoción de la participación ciudadana...” (Ziccardi, 2004:133).

[...] el desarrollo local por ejemplo, pasa a ser un asunto a atender desde el gobierno municipal, en el que la promoción al empleo, el apoyo a productores (pequeños productores), los parques de incubadoras de empresas, los programas de microcréditos entre otros, son acciones emprendidas desde el gobierno local. De igual manera acciones para la atención a grupos marginados o vulnerables, la mejora de prácticas educativas, y la atención sanitaria, se incorpora a la agenda local. También la protección al medio ambiente, la cultura de manejo de agua, la lucha contra la contaminación y la visión de desarrollo sustentable, se convierten en asuntos de prioridad local (Cabreró, 2004: 29).

Aunado a lo anterior es importante señalar que: “históricamente, las áreas metropolitanas son productos de diferentes procesos relacionados con la expansión de las ciudades hacia el territorio de su periferia y las divisiones político-administrativas municipales, estatales que llevan a que sobre este territorio gobiernen autoridades de nivel estatal y municipal” (Ziccardi, 2004:133).

[...] la economía política de las ciudades ha implicado la asunción de un tercer ámbito de *responsabilización política por parte de los gobiernos locales*. Al respecto, su papel en los mercados urbanísticos, oferta del hábitat, infraestructuras y *construcción de vastas relaciones con el llamado sector terciario* o de servicios dentro de las economías urbanas, resulta decisivo. En el periodo del globalismo neoliberal, estas actividades se han mercantilizado, desapareciendo muchos operadores públicos creados desde y por los gobiernos locales para atender este tipo de demandas, de tal manera que la gobernanza de las regiones metropolitanas define el papel de los gobiernos locales en términos de la coordinación de políticas (Varela, 2015: 219).

Lo anterior plantea enormes retos en materia de coordinación administrativa, pues la coexistencia de diferentes ámbitos de gobierno, emanados de diferentes expresiones políticas, hace compleja la división de tareas y la delimitación de competencias administrativas.²⁷

Bajo este panorama, es plausible apuntar que en México los gobiernos locales están sufriendo constantes transformaciones en su estructura orgánica y en su visión social de los asuntos públicos, ya que responden a un conjunto de problemáticas que enfrentan diariamente en sus territorios urbanos.

Para José Santos, los factores que han influido en las transformaciones de la gobernanza local en México son los siguientes:

[...] Se logró identificar que los factores externos e internos que (impulsaron el cambio) fueron la alternancia política, la coordinación intergubernamental, el conocimiento especializado en el área de la política pública, la continuidad en la acción pública y el uso mixto de recursos, con lo cual fue posible caracterizar una forma de gobierno municipal más interactiva para resolver problemas públicos (Santos, 2014:136).

A partir de lo anterior es posible plantear algunas preguntas que tienen el propósito de reflexionar en torno a los alcances y limitaciones que tienen actualmente los gobiernos locales, por ejemplo ¿Cuáles son los principales ejes en la agenda de políticas locales?²⁸, ¿Existen áreas caducas o que no responden a la necesidad actuales de la sociedad?, ¿se trata

²⁷ El artículo 115 constitucional contempla que los municipios pueden coordinarse y asociarse para un ejercicio público eficaz, previo acuerdo entre sus ayuntamientos. En caso donde los municipios pertenecen a dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados correspondientes.

²⁸ La primera funcionalidad sobresaliente ahora es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de *governance*. También emergen otras funcionalidades y competencias en la competitividad, el mercadeo urbano, las asociaciones público-privado, negocios inmobiliarios, el capitalismo por proyectos en los que el gobierno local opera como inversor y socio, el desarrollo y la planificación de los territorios, y la gestión del conocimiento (Varela, 2015:224).

de ajustes profundos o simplemente de arreglos y cambios menores?. Estas interrogantes configuran puntos claves para orientar la discusión en torno a las tendencias en materia de gobierno local.

Hay, por lo tanto, evidencias suficientes para asumir que el futuro de los gobiernos locales está determinado por la confluencia de diversos factores y tendencias que van desde lo territorial (la jerarquía urbana) hasta lo institucional, pasando por la identificación de las agendas de tipo sectorial y de tipo instrumental o de los medios de la gestión pública municipal (Sosa, 2011:181).

En este sentido, una de las mayores exigencias que se le hacen a los gobiernos municipales (y al gobierno en general) es la puesta en marcha de instrumentos de gestión centrados en el cumplimiento de objetivos claros como el acceso pleno a la información pública, la transparencia en el manejo de los recursos, el incremento efectivo de la participación ciudadana y la mejora en la gestión gubernamental; sus servicios y trámites. Al respecto Mauricio Merino apunta lo siguiente:

Los ciudadanos tenemos derecho a saber qué debemos esperar de los gobiernos electos; qué programas persiguen. Tenemos derecho a saber el curso de la gestión pública: los procesos de toma de decisiones y las acciones derivadas de cada uno de esos procesos; a conocer y reconocer a los gobiernos que nos dicen qué prioridades habrán de atenderse, en qué tiempos, con qué recursos y mediante qué procedimientos (Merino, 2017:43).

Asimismo, también existe una tendencia clara a favor de una descentralización cualitativamente más amplia y a favor de la colaboración activa y constante entre los sectores público, privado y social (Aguilar, 2009).

Vale la pena señalar que en el sector público persiste un debate que parte de la premisa que para el cumplimiento cabal del ejercicio de gobierno, el personal que participa en él, sobre todo aquellos que ocupan cargos directivos, deben estar debidamente capacitados, así como contar con un perfil curricular específico para el puesto que desempeñan. En este sentido, el gobierno recién electo enfrenta lo que algunos autores llaman una *disyuntiva*:

Los líderes políticos enfrentan una disyuntiva al intentar profesionalizar la administración del gobierno: por una parte, es indudable que esta reforma generaría beneficios públicos a largo plazo, al facilitar la implementación de los programas de gobierno y, con ello, la satisfacción de los votantes que constituyen sus principales bases de apoyo político. Pero, por la otra, la modernización institucional entraña importantes costos para los propios gobernantes, al tener éstos que renunciar a la posibilidad de favorecer a sus clientelas políticas mediante beneficios individuales (Moreno citado en Sosa, 2011: 187).

Para José Santos el problema no se encuentra tanto en el aspecto técnico, sino en el ámbito político, es decir, en la capacidad para tomar decisiones y gobernar.

Los cambios políticos y administrativos que se han impulsado durante al menos las últimas tres décadas con el fin de hacer más participativa y eficiente la tarea de gobernar y responder con mayor eficiencia en la atención de las necesidades de la población han tenido un impacto mayor en la transformación de los procesos de gobierno municipal. Sin embargo, [...] hay un amplio consenso de que el problema en lo municipal en México no es técnico, sino político, que se refiere no a la profesionalización de la administración local, sino al incremento de la calidad de gobernar y a la mejora del proceso de toma de decisiones (Santos:2014:132).

Desde nuestro punto de vista no debería existir tal disyuntiva, pues es imprescindible contar con cuadros político-administrativos debidamente capacitados para sacar adelante las diferentes tareas que exige la administración pública contemporánea, pero también es cierto que se requiere de la capacidad para gobernar y llegar a acuerdos políticos, pues de lo contrario la tarea se tornaría imposible. Por ello, el reto está en encontrar los equilibrios necesarios para que por un lado el gabinete cuente con la legitimidad necesaria, pero también para que los puestos claves sean ocupados por los mejores perfiles para la toma de decisiones. Sin duda es un objetivo difícil, pero deseable de alcanzar.

Cabe subrayar que las visiones más acabadas sobre la administración pública subrayan que no existe una oposición entre “administración” y “política”, dado que estos dos ámbitos resultan fundamentales para la gestión social. En este orden de ideas, de acuerdo con los planteamientos actuales de la “*nueva gobernanza*”, el gobierno tiene ahora un papel más preciso y definido que cumplir, lo que lo pone también en una situación de mayor vigilancia y exigibilidad por parte de la sociedad y sus organizaciones. Esto significa que se encuentran en un contexto de mayor obligación de rendir cuentas por lo que hace y deja de hacer” (Aguilar y Mayntz, citado en Sosa, 2011: 170).

Es imprescindible que los gobiernos locales prioricen acciones que por un lado involucren activamente la *planeación estratégica* para la proyección de objetivos, y por otro que incrementen la *calidad* en la ejecución de las políticas públicas. Planear y ejecutar son dos procesos interrelacionados que parten de un mismo supuesto; primero deben coadyuvar a mejorar la organización de las tareas de gobierno, y segundo, deben incrementar su eficacia. En este sentido, la doctora Alicia Ziccardi, apunta que: “puede afirmarse que la planeación en el desarrollo urbano y del territorio nacional fue poco considerada en la formulación de

otras políticas públicas, las cuales desde entonces estaban subordinadas a las orientaciones impuestas por la política económica nacional” (Ziccardi, 2004: 143). Por ejemplo, en la administración de Vicente Fox, se creó un nuevo Programa Nacional de Desarrollo Urbano, subtítulo Ciudad y Región, dicho documento desde la perspectiva de la doctora Ziccardi parece un aporte original en sus contenidos pero carente de la participación ciudadana.

En lo fundamental una nueva estrategia para abatir la desigualdad regional basada en instrumentar la sinergia región-ciudad, generar suelo para el desarrollo urbano y la vivienda y prever los efectos de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, aplicando criterios económicos, sociales. Sus principales objetivos son:

- maximizar la eficiencia del territorio;
- garantizar su cohesión social, política y cultural;
- generar condiciones de sustentabilidad;
- considerar plenamente la dimensión espacial; para hacer confluir las aspiraciones locales y regionales con las nacionales (Ziccardi, 2004: 146).

Las consecuencias de que el plan no cuente con la participación de diferentes sectores de la población es que no reúne los consensos sociales necesarios para adoptar los lineamientos y estrategias en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio. Por otro lado, se observa que los lineamientos no fueron adoptados por las autoridades estatales y municipales.

Puede decirse entonces que en México los estados y municipios, poseen desde hace mucho tiempo instancias e instrumentos de planeación urbana, pero aún no se ha realizado una evaluación profunda y sistemática para conocer cuáles han sido los efectos que esto ha tenido en la vida de las ciudades y en qué medida cumplen o se apartan de los fines para los que fueron creados (Ziccardi, 2004: 147).

En el caso de la Ciudad de México, durante el gobierno del PRD (1997-2000), la instancia encargada de elaborar el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dicho documento era extensivo para los programas delegacionales, pero su desarrollo y puesta en marcha quedaba a consideración de sus titulares, por lo que no había un seguimiento en la mayoría de los casos.

Dos datos interesantes del primer PGDU es que involucró la participación de universidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y consultores privados, asimismo, introdujo alguno de los elementos de la planeación estratégica, incorporando con ello dos elementos de gran importancia para la actualidad. No obstante, para Ziccardi, la “falta de planeación en México es un proceso que expresa la fragilidad de la democracia mexicana, donde aún no se

han dado pasos firmes para incorporar la participación directa de la ciudadanía en los procesos gubernamentales, con la intención de crear consensos en torno a las actuaciones públicas en el medio urbano” (Ziccardi, 2004: 149).

Ahora bien, en la actualidad uno de los mayores retos que enfrentan las administraciones públicas locales (y en general los tres niveles de gobierno) son eliminar las prácticas políticas clientelares por parte de políticos y funcionarios públicos, cortar de raíz la corrupción presente en distintas áreas de gobierno, particularmente en aquellas encargadas de aprobar y autorizar los usos de suelo. De igual manera, los planes de desarrollo urbano municipal se deben vigilar su actualización y cumplimiento, pues la evidencia empírica muestra que no se respetan las normas y lineamientos establecidos. “Se trata de crear instrumentos de planeación urbana técnicamente sólidos y producidos con la participación de la ciudadanía, requisitos que no reúnen los planes de desarrollo urbano vigentes” (Ziccardi, 2004: 150).

Es una tarea urgente rediseñar los planes y marcos normativos urbanos con el objetivo de integrar los nuevos enfoques, metodologías y aportaciones teóricas de diversas disciplinas como: la sociología urbana, la ecología, el urbanismo, la demografía, la economía, las herramientas y paquetes tecnológicos, etc.

Uno de los avances más notables en planeación urbana lo encabeza el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), que es una asociación de carácter internacional que integra la participación de 151 miembros. Este organismo tiene el propósito de promover el diseño y gestión de proyectos urbanos desde un enfoque estratégico y procurando el desarrollo sostenible de las ciudades. Impulsa que las políticas urbanas se orienten hacia el logro de un desarrollo sostenible en términos sociales, económicos y medioambientales. Ello implica avanzar en una agenda que tome en cuenta el acceso a la vivienda, el empleo, el transporte público, la educación, la salud, la cultura, la participación y el disfrute de los espacios públicos, es decir, trabajar con la agenda ampliada de las actuales municipalidades urbanas.

Los municipios no son ni pueden volver a ser los gobiernos que algún día soñamos. Su diversidad exige hoy otras soluciones, completamente distintas de las que tuvimos en el pasado. Pero sí pueden ser la clave —gracias a su apertura, a su transparencia, a su rendición de cuentas y a su capacidad para actuar con la verdad en cada una de sus decisiones— para devolverle dignidad a la política en su conjunto; para enfrentar a los intermediarios políticos que no cumplen con su

deber; y para anclar a la democracia en la participación de los ciudadanos. Ese sueño todavía puede ser realidad (Merino, 2017:43).

Existe un profundo rezago en la participación de la ciudadanía en los diferentes asuntos públicos, esto debido, entre otras cosas, a los candados y trabas que imponen los partidos y gobierno a la hora de incluir las iniciativas y propuestas de los colectivos, grupos, organizaciones y ciudadanos en general. Si bien se ha avanzado en la materia, aún persiste la simulación y los impedimentos legales para hacer valer la opinión de la ciudadanía. De igual manera, existe un déficit notable en las instituciones encargadas de fomentar, difundir y facilitar esta labor, por ejemplo, los órganos electorales se han mostrado rebasados para esta tarea, las dependencias públicas como las áreas de “Participación Ciudadana” se encargan más de acotar su participación a ciertos actores “autorizados”, que a verdaderamente abrir los procesos, las decisiones, la información y las acciones públicas a la gente que quiera trabajar por su comunidad. Finalmente, cabría añadir que la sociedad civil al ver limitadas o frustradas sus posibilidades de incidencia pública dejan de participar en las “convocatorias” que realiza el gobierno (a nivel local, estatal o federal), recurriendo a la crítica en redes sociales y desahogando su malestar y enojo en pequeños grupos de amigos y familiares.

Es decir, se trata de un círculo pernicioso en donde por un lado las autoridades o bien son incapaces de organizar procesos participativos y transparentes, o bien acotan la participación a determinados actores, logrando con esto que el grueso de la población, se desmotive y no concurra a las convocatorias o asambleas vecinales.

Para concluir este aparatado haremos alusión a la cuestión medioambiental visto desde un enfoque local y de planeación. Recuperamos los aportes de Bassols, el cual nos introduce al tema con la siguiente reflexión.

[Desde cierta perspectiva ecologista²⁹] los problemas ambientales que aquejan a las ciudades, no tienen solución dentro del estilo de desarrollo urbano característico del siglo XX. Pero una cosa es en efecto, la contribución de las ciudades a la huella ecológica y a la complejización de los males que aquejan a la biosfera planetaria, cuya solución rebasa la capacidad de respuesta de los gobiernos locales; y otra es plantear un escenario de posibles acciones de política ambiental, ante situaciones específicas de obvia resolución, particularmente cuando

²⁹ Tanto autores como Leff o Toledo “sostienen una crítica acérrima al modo de vida urbano y a sus prácticas productivas y de consumo. Left, mediante la capacidad heurística del concepto de racionalidad ambiental, somete a un duro examen al proceso de urbanización contemporáneo. El carácter entrópico de la reproducción del espacio urbano, afirma, pone en cuestión la posibilidad de sustentabilidad” (Bassols, 2004:198).

se trata de demandas ciudadanas y cuestionamientos a las instituciones públicas (Bassols, 2004:197).

Tenemos de esta manera dos grandes temas en la agenda local contemporánea, por un lado la planeación urbana incipiente en las metrópolis y los municipios, y por otro lado un problema medioambiental que comienza a crecer cada vez mas y a generar estragos importantes en nuestro entorno inmediato.

En ambos casos podemos decir que el análisis de la gestión urbana y ambiental puede contribuir de manera sustantiva al diseño y tratamiento de políticas públicas eficaces. El tema no es nuevo, pues en México la formulación de políticas específicamente ambientales data de 1970, con la aprobación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA). En la administración de Ernesto Zedillo adquiere visibilidad la política ambiental a nivel federal, en este sexenio existen importante ajustes a los conceptos y terminología en la materia, surge entonces, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que posteriormente, en el gobierno de Vicente Fox se le resta el rubro de Pesca (Bassols, 2004:199).

Con la reforma de legislación en 1996 y1998 en materia ambiental, se establecen las funciones de los gobiernos estatales y municipales en esta materia, esto implica que dota a los gobiernos locales para regular sus procesos ambientales, reservando para el gobierno federal aspectos como la conservación de los recursos naturales, la emisión de normas y las auditorías ambientales (Bassols, 2001:393).

La LGEEPA dota a los municipios de 16 facultades en materia ambiental, de las cuales destacamos las siguientes atribuciones:

- Crear y administrar zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos y jardines públicos;
- Participa en la atención de asuntos que afectan el equilibrio ecológico de dos o más municipios, en tanto que generan efectos ambientales en sus circunscripción territorial;
- Formular, ejecutar y evaluar el programa municipal de protección al ambiente;
- Intervenir en materia de residuos sólidos e industriales, en aquellas actividades consideradas como “no peligrosas”, específicamente en su proceso de generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los mismos;
- Normar sobre aquellas actividades que generan efectos ambientales diversos, ya sea por funciones fijas o móviles (establecimientos mercantiles o de servicios, transporte, sistema de drenaje y alcantarillado), todo ello exclusivamente dentro de su circunscripción (Bassols, 2004:200).

A partir de este marco general se asignan una serie de atribuciones y facultades a los municipios para que puedan incidir en sus territorios en materia ambiental. Si bien parece un marco limitado, sobre todo para aquellas localidades que pueden ser susceptibles de sufrir daños ambientales fuertes, no se puede dejar de reconocer que son avances que vale la pena retomar a la luz de la nueva agenda local que está en marcha y de los cambios climáticos que está experimentando el Plantea entero.

“Poco a poco los gobiernos municipales han pasado de planes generales de desarrollo a programas específicos “ecológicos”, o bien, por acuerdo de cabildo, han aprobado reglamentos municipales con niveles diversos de especificidad y alcance” (Bassols, 2004:201).

Ha pasado poco más de dos décadas desde que los municipios y localidades comenzaron a focalizar y atender las problemáticas medioambientales, sin embargo, cabría apuntar dos cuestiones. En primer lugar que algunas de las problemáticas más palpables en cuanto a normatividades y leyes se refiere es que existe una gran opacidad y corrupción en la regulación del uso del suelo, observando en años recientes que existen acuerdos nada transparentes entre el gobierno y las empresas inmobiliarias. Segundo aspecto y, derivado de lo anterior, es que en muchos casos el rescate y preservación de reservas ecológicas es un asunto en el que el gobierno se torna laxo o incompetente, pues se enfrentan a dilemas de índole electoral en donde las consecuencias políticas de emprender acciones para frenar el crecimiento de la mancha urbana o en su caso de remover o reubicar a la gente es un costo que muchas veces no están dispuestos a pagar. Vale la pena señalar que esta situación ya está generando repercusiones de gran calado en el medio ambiente y es previsible que para el futuro tenga consecuencias cada vez más devastadoras si no se implementan medidas decisivas para avanzar en este tema de carácter metropolitano.

Hasta este punto hemos revisado algunos de los temas más importantes que le competen a los municipios en la actualidad, asimismo, hemos expuesto una visión panorámica de la nueva agenda local que está en marcha y de algunos de los principales retos que enfrentan los municipios como el problema medioambiental, la falta de planeación estratégica urbana, la mala ejecución de las políticas, las trabas de carácter político y el incipiente diseño institucional, entre muchos otros retos.

En el siguiente capítulo abordaremos con mayor detalle algunas de las principales características de La Magdalena Contreras, así como de las instituciones, órganos, leyes y ordenamientos que intervienen en lo que respecta a la planeación urbana, el medio ambiente y la demografía.

CAPÍTULO II. EL PROBLEMA SOCIOURBANO EN EL ÁMBITO LOCAL: EL CASO DE LA MAGDALENA CONTRERAS

No obstante, para muchos autores, la ciudad puede considerarse como el más grande “*ecosistema artificial*” creado por el hombre, el cual entra en contradicción y se sitúa en franca dependencia con los ecosistemas naturales (Arguello, 1996).

El presente capítulo expone un panorama general del contexto de la Ciudad de México y de la alcaldía La Magdalena Contreras. Presentamos cuales son algunos de las disyuntivas, retos y problemas que enfrenta en el presente. Cabe señalar que hacemos énfasis en los aspectos sociales, medioambientales y urbanos, sin perder de vista que cada uno de estos ámbitos se encuentra estrechamente interrelacionados y vinculados a otras temáticas que aquejan a la ciudad, como los son: la corrupción, el desempleo, la pobreza, la desigualdad y el incremento de los índices delictivos.

Es importante mencionar que este apartado tiene la finalidad de centrarse en el análisis de la administración local, es por ello que resulta fundamental comprender las conexiones y redes que guarda la ciudad con las ahora alcaldías.

En el segundo subapartado abordamos aspectos que consideramos relevantes para entender la situación social, urbana y medioambiental de La Magdalena Contreras. En este sentido, el propósito es exponer algunas de las principales problemáticas por las que actualmente atraviesa la demarcación. Revisamos aspectos como la evolución demográfica de la demarcación, sus cambios urbanos, los estratos sociales que la componen, así como, y principalmente, los problemas y retos que enfrenta en materia urbana y congestión vial.

Finalmente, los últimos dos sub-aparatos tiene el objetivo de presentar los elementos más relevantes del marco jurídico, destacando cuales son las nuevas disposiciones que mandata la Constitución de la Ciudad de México en materia urbana y ambiental. Finalizamos el capítulo, realizando un análisis del papel que desempeñan las instituciones locales encargadas de atender el problema urbano y ambiental de la capital.

2.1 La Ciudad de México como ciudad global; demografía, movilidad y medio ambiente

La Ciudad de México se caracteriza por ser una urbe donde se concentra una gran pluralidad de expresiones políticas, sociales, económicas, culturales, intelectuales, artísticas, demográficas, indígenas, de población originaria, diversidad sexual, cuenta con riqueza natural y climática e incluso desde hace años es un importante punto turístico que posiciona a la capital como un lugar cosmopolita y multicultural.

Todas estas características explican en buena medida por qué es la entidad federativa que más contribuye a la generación de la riqueza nacional, que a pesar de que en los últimos años ha ido disminuyendo su Producto Interno Bruto (PIB), en comparación con el resto de las entidades se mantienen como el más alto, llegando en el 2015 al 16.83% del PIB (Secretaría de Economía, 2015).³⁰

La capital mexicana ha sido el espacio receptor de los acelerados y dinámicos procesos sociales, económicos, políticos, culturales y tecnológicos que, a nivel nacional, han contribuido no sólo al crecimiento económico, sino también a la gran complejidad estructural de las desigualdades, los rezagos y las limitantes al desarrollo urbano y ambiental (Cortes, 2008:30).

Diversos estudios exponen algunos de los principales problemas que afectan a la sociedad capitalina contemporánea. En este caso, los aspectos más críticos tienen que ver con la contaminación ambiental, el congestionamiento vehicular y el sobre-poblamiento, aunque también la creciente urbanización, los incrementos en los niveles de pobreza y marginación (acentuados en las zonas periféricas, aunque no sólo en ellas), el aumento de la actividad delictiva, el recrudecimiento de la violencia, el descrédito de los partidos políticos, la baja participación de la ciudadanía, la corrupción gubernamental, la insuficiencia de servicios básicos como el agua, el drenaje y el bacheo, constituyen contextos que han mermado la capacidad de resiliencia de la capital.

Por ejemplo, si enfocamos la atención a uno de estos aspectos, encontramos que en esta urbe, el 85.9% de sus habitantes manifiesta sentirse inseguros; la zona oriente es la que peor

³⁰ Para el 2018, el INEGI reporta que el Producto Interno Bruto por Entidad Federativa para la Ciudad de México fue del 16.4%.

percepción tiene de este problema con el 91.2%, mientras que el poniente muestra una percepción relativamente menor con el 78.1%, según datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (INEGI, 2016). Estas cifras guardan correspondencia con el Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia 2010 que ubican a la Ciudad de México con un índice “alto” de inseguridad, rondando el 53.47%, sólo dos lugares por debajo de Chihuahua que es la entidad federativa con el índice más alto en inseguridad y violencia del país.

No obstante, otros factores como el sobre-poblamiento, o la contaminación ambiental se perfilan como crisis potenciales, pues disminuyen la calidad de vida de los capitalinos y hacen cada vez más difícil la convivencia cotidiana, la movilidad fluida de las personas y la posibilidad de respirar aire limpio. Para dimensionar las proporciones de la crisis, sólo mencionaremos que en la capital mexicana viven cerca de nueve millones de habitantes, pero si añadimos los que habitan en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) obtenemos una cantidad de 19, 683,000 personas, que para el 2030 se aproximará a los 30 millones de habitantes, por si esto fuera poco, las tendencias demográficas mantienen una curva creciente que viene acompañada del aumento de la esperanza de vida de los habitantes de la metrópolis. Ezcurra (2016:5) señala que: “La elevada tasa de crecimiento de la ciudad, sigue siendo muy alta en comparación con su capacidad para proporcionar nuevos servicios y para controlar el impacto humano sobre el medio ambiente”. Cifras difundidas por Consejo Nacional de Población (CONAPO) muestran que el índice de envejecimiento en la Ciudad pasará de 48 en el 2018 a 62 en el 2024, y llegará a 78 para el 2030 (CONAPO, 2017).

Ahora bien, en relación con la situación socioeconómica, la capital ostenta el primer lugar en el Índice de Desarrollo Urbano (IDH) con un 0.857, sin embargo, de manera contraria se ubica como una de las cinco zonas urbanas de América Latina con mayor desigualdad (PNUD, 2015). Los contrastes que existen en una ciudad llena de oportunidades se matizan y acotan conforme la pobreza y la desigualdad aumentan. El coeficiente de Gini muestra que del 2012 al 2015, se incrementó la desigualdad en la ciudad, pasando del 0.457 a 0.507, siendo un incremento muy sensible.

En relación con la movilidad urbana y la calidad del aire, podemos señalar que es por segundo año consecutivo la urbe más congestionada a nivel mundial³¹, ya que sus habitantes pasan en promedio 3.5 horas diarias en los recorridos que realizan hacia distintos puntos³². Asimismo, en la ZMVM se produjeron cerca de 56.2 millones de toneladas de CO₂, que constituye uno de los principales contaminantes atmosféricos (SEDEMA, 2016).

Ante esta situación, si no se adoptan medidas de movilidad en el corto plazo, la capital colapsará de manera importante (como ya lo está haciendo en diversos puntos)³³. Estudios realizados en el 2016 estimaban que el promedio de velocidad de los vehículos de la Ciudad de México era de 10 kilómetros por hora, sin embargo, la velocidad ideal debería rondar los 40 kilómetros por hora (Índigo Staff, 2016). Por su parte, INRIX (empresa dedicada a realizar estudios sobre movilidad en ciudades de todo el mundo) reporta que los capitalinos en el 2019 se trasladan a una velocidad promedio de 14 kilómetros por hora, lo que implica pasar alrededor de 218 horas anuales en el tráfico. Adicional a ello, en su último informe el *Global Traffic Scorecard* revela que en comparación con el estudio publicado en el 2017 en donde la capital mexicana ocupaba el lugar 16 como la ciudad con mayor aforo vehicular, ahora en el 2019 la ubica en el *cuarto lugar a nivel mundial*, manteniendo el primero a nivel nacional. (*El Universal*, 2019).

La percepción de los especialistas sobre el automóvil como causa principal de la congestión en los centros de ciudades, así como en las principales arterias que conectan con autopistas de importancia regional o nacional es unánime. Desde un punto de vista económico, la congestión urbana limita la circulación de bienes y personas dentro de la ciudad, lo que afecta su productividad, pero también su calidad de vida, pues aumenta el riesgo de que se vean involucradas en un accidente. Aumenta también las emisiones de gases que contaminan la atmosfera (Suárez y Delegado 2015:36).

³¹ Detrás de la Ciudad de México, Bangkok, en Tailandia, Yakarta, en Indonesia, Chongqing, en China y la ciudad rumana Bucarest completa el top cinco de las urbes con mayores problemas de congestionamiento vial. Estambul, en Turquía; Chengdu, en China; Río de Janeiro, en Brasil; Tainan, en Taiwán, y Beijing, en China, conforman el top 10 (Redacción *Animal Político*, 2017).

³² La Universidad Umea, en el norte de Suecia, analizó en 2013 a las personas del país nórdico y sus rutas, el tiempo y su estado civil. Las personas que hacían más de 45 minutos a su trabajo tenían 40% mayor probabilidad de divorciarse que aquellas que hacían menos de ese tiempo” (Arrendo, 2017).

³³ La restricción a la circulación vehicular por la contingencia ambiental provocó un incremento de usuarios en el Metro, Metrobús, Tren Ligero, Trolebuses y el Sistema de Movilidad M1, así como en el transporte público colectivo. Subir a uno de los trenes llevó a los usuarios un promedio de 20 minutos, entre empujones, gritos y algunos golpes, ante la desesperación de llegar a tiempo a dejar a sus hijos en la escuela, acudir al trabajo o asistir a una cita laboral (Gómez, 2017:43).

El Índice de Tráfico³⁴ que realiza la consultora Tom Tom -empresa especializada en temas de movilidad urbana-, revela que Viaducto es la zona donde se presentan más problemas de tráfico que cualquier otra vialidad en la Ciudad de México. De igual manera, calcula que la ciudad pierde cerca de 219 horas al año en el tráfico, y que los automovilistas tardan 66% más en llegar a su destino final, en comparación con el tiempo que toma llegar al mismo punto en condiciones sin congestión (Muñoz, 2016). Ante este contexto, las personas se ven orilladas a buscar estrategias para llegar a sus destinos, una de ellas es seleccionar ciertas horas del día para viajar.

Algunos tienen la teoría de que el tráfico “baja” por las tardes, pero eso no es necesariamente cierto. El estudio de TomTom explica que los automovilistas tardan hasta 101% más en llegar a su destino cuando conducen por la tarde, mientras que en la mañana “solo” se tardarían 96% más del tiempo ideal, en promedio. Los jueves entre las 8:00 y las 9:00 de la mañana es cuando más tráfico encuentran los conductores, mientras que el viernes a la misma hora es el día con menos problemas de congestión vial [...]. Los viernes entre las 18:00 y 19:00 horas es el momento más complicado para conducir en la tarde, mientras que los lunes a la misma hora encontrarás menos problemas para avanzar, si es que podemos decir eso (Muñoz, 2016).

La evidencia empírica con la que contamos muestra que es difícil determinar una hora ideal de salida para cualquier día de la semana, pues depende de una gran cantidad de variables como accidentes de tránsito, reparaciones urbanas como fugas o baches, manifestaciones locales, cortes viales, eventos de espectáculos, etc., ello no significa que la tecnología y las nuevas aplicaciones no puedan contribuir a predecir rutas y tiempos estimados.

En cuanto a los lugares más críticos para transitar, esta misma empresa (Tom Tom), identifica diez puntos con severos problemas de tráfico³⁵, a continuación los señalamos:

1. Viaducto Río de la Piedad, entre Andrés Molina Enriquez y Calzada de Tlaltpan
2. Avenida Constituyentes
3. Viaducto Miguel Alemán, entre Eje Central y Doctor Vertiz
4. Calle Río Mississippi
5. Avenida 608

³⁴ El Índice de Tráfico de Tom Tom evalúa la situación de congestión de tráfico en 390 ciudades de 48 países en los seis continentes del mundo (Redacción *Animal Político*, 2017).

³⁵ [...] otro índice de congestión vial en el mundo, el Inrix, en el cual CdMx ocupa el lugar 14 entre las urbes con mayor tráfico. Otras ciudades incluidas son Guadalajara y Monterrey, que ocupan los lugares 130 y 156. El informe Inrix se basa en big data de mil 64 ciudades en 38 países.

6. Calzada de Tlalpan, a la altura de Calzada de la Virgen
7. Avenida Guerrero, entre Mosqueta y Puente de Alvarado
8. El cruce de las avenidas Constituyentes, Acueducto y el Circuito Joaquín Claussel
9. Calzada Chabacano
10. Doctor Vertiz, entre Baja California y Viaducto Miguel Alemán (Redacción Animal Político, 2017).

La realidad que tenemos ante nosotros es innegable, el incremento continuo del parque vehicular es un factor que está afectando de manera importante la circulación en prácticamente toda la ZMCM.

De acuerdo con el Inegi, en Ciudad de México circulan 4.8 millones de automóviles particulares y el crecimiento del parque vehicular se ha acelerado en los últimos años, pues en 2000 había solo 2.5 millones de unidades. En su Reporte de Movilidad Urbana en México 2014-2015, elaborado por ONU-Hábitat, se atribuye el rápido crecimiento del parque vehicular a la combinación de “mayores distancias, bajas densidades, vialidades e incentivos económicos y culturales, que tienden a aumentar el número de unidades privadas y a fomentar el uso intensivo e irracional del automóvil”. Además, el número de vehículos crece por encima de la población. En 2012, la cantidad de automóviles en el país alcanzó las 35 millones de unidades y el índice de motorización llegó a 300 vehículos por cada mil habitantes, es decir, casi el doble respecto a los 160 que había en 2000 (Zamarrón, 2017).

El INEGI informa que al día se realizan 22 millones de viajes, donde 5.5 millones son en automóvil³⁶. Esta situación se vuelve caótica, ya que las cifras indican que por cada niño recién nacido en la Ciudad de México, dos coches nuevos entran en circulación (Secretaría de Movilidad-INEGI).

Además, se estima que cada año crece la congestión vehicular: “de 2015 a 2016 el tiempo de viaje promedio aumentó 5%. A este ritmo, dice Eugenio Riveroll, director de Sin Tráfico, “en cinco años las vías se saturarán al doble y la velocidad promedio de viaje bajará a la mitad” (Arrendo, 2017).

Por otro lado, el congestionamiento diario de la ciudad trae consigo diversos efectos nocivos en la salud, y ello se ha convertido en años recientes, en un tema ampliamente estudiado por

³⁶ Onésimo Flores, doctor en Urbanismo por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), explica que la CDMX tiene entre 300 y 400 autos por cada mil habitantes, y dado que los precios de los automóviles continúan bajando, “es fácil prever que esos 300-400 se van a convertir en 600 o 700 en una década, lo que implica que tendríamos que duplicar la cantidad de las vías (Arrendo, 2017).

especialistas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por dependencias y científicos de todo el mundo³⁷.

En *La Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre*, se ofrecen algunos datos que vale la pena registrar: Por ejemplo, destaca que dada la abundancia de nuevos estudios sobre los efectos de la contaminación del aire en la salud³⁸, la OMS ha comenzado a estudiar las pruebas científicas acumuladas y examinar sus repercusiones, principalmente en aquellos países de ingresos bajos y medianos, que es donde la contaminación del aire alcanza su nivel máximo (OMS, 2015:5).

Las pruebas relativas al material particulado (MP) suspendido en el aire y sus efectos en la salud pública coinciden en poner de manifiesto efectos adversos para la salud con las exposiciones que experimentan actualmente las poblaciones urbanas, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En todos estos estudios se notificaron asociaciones estrechas entre la exposición prolongada al MP_{2.5} y la mortalidad. [...] El abanico de los efectos en la salud es amplio, pero se producen en particular en los sistemas respiratorio y cardiovascular. Se ve afectada toda la población, pero la susceptibilidad a la contaminación puede variar con la salud o la edad. Las pruebas epidemiológicas ponen de manifiesto efectos adversos del MP tras exposiciones tanto breves como prolongadas (OMS, 2015:9).

El premio Nobel de Química 1995, Mario Molina resaltó que: la Ciudad de México presenta grandes retos ambientales, porque la congestión vehicular ya es un problema serio, la calidad del aire es un asunto de salud pública y se debe medir mejor la emisión de partículas suspendidas, porque al respirar las más pequeñas penetran en los pulmones y afectan la salud de los niños (Muñoz, 2016).

En este sentido, los datos sobre el número de muertes a causa de la suciedad en el ambiente son alarmantes:

Según una evaluación de la OMS de la carga de enfermedad debida a la contaminación del aire, en el año 2012 fueron más de dos millones las muertes prematuras que se pueden atribuir cada año a los efectos de la contaminación del aire en espacios abiertos urbanos y en espacios cerrados (producida por la quema de combustibles sólidos) (Organización Mundial de la Salud, 2005:5).

³⁷ Existe una relación significativa entre los picos de polución y el aumento de los ingresos hospitalarios. (Aunión y León, 2016).

³⁸ La OMS y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han destacado la contaminación medioambiental como una de las áreas estratégicas para combatir causas fundamentales de mortalidad y morbilidad a nivel mundial.

De acuerdo con una infografía publicada en 2013 por El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), a causa de la contaminación ambiental en la ZMVM se registraron 1,723 muertes, 4,248 hospitalizaciones 234, 209 consultas médicas. El impacto en términos económicos asciende a 1, 361, 498,319 (IMCO, 2013). Asimismo, el reporte más reciente de la OMS revela que cada año mueren 12.6 millones de personas debido a la insalubridad del medio ambiente.

En el informe *La Calidad del Aire en América Latina*, publicado por Clean Air Institute, destaca que la Ciudad de México es la urbe más contaminada de la región. Para el 2011 registró 270 concentraciones de ozono en un promedio de ocho horas diarias, en Quito, Ecuador, y Santiago de Chile fueron 162 y 148, respectivamente (Green y Sánchez, 2012). Velázquez y Balderas (2016) añaden que en América Latina: “por lo menos 100 millones de personas están expuestas a niveles de contaminación que se ubican por encima de los límites recomendados por la OMS, que ha alcanzado 4.3 millones de muertes anuales por enfermedades relacionadas con la contaminación”.

Todos los estudios y especialistas coinciden en que la baja y alta exposición de contaminantes produce efectos nocivos en el ser humano. No obstante, para el caso de la Ciudad de México y zona metropolitana, sería importante apuntar que se deben generar puentes de comunicación y empatar criterios y mediciones³⁹ de contaminantes⁴⁰ con dependencias tanto nacionales como internacionales, esto con la finalidad de que se puedan coordinar trabajos y trazar rutas para combatir el problema medioambiental.

No es ninguna novedad que la contaminación atmosférica se ha convertido en uno de los asuntos públicos más graves e inminentes para la salud de los seres humanos y esta situación no cambiará si no se toman medidas eficaces y urgentes, así como programas y políticas de largo plazo que contribuyan a tener un Planeta más habitable.

³⁹ Es importante resaltar la urgente necesidad de establecer un programa de control de emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles (COV'S) a nivel de toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. (DOF-PDDU, 2000: 140).

⁴⁰ La Secretaría de Salud ha establecido un proceso de evaluación de la calidad del aire, tomando como parámetro de este análisis las normas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1994, definiendo por cada contaminante el tiempo máximo de exposición permisible. Los grupos de contaminantes atmosféricos son: Ozono (O₃), Monóxido de Carbono (CO), Partículas suspendidas (PM₁₀), Bióxido de Azufre (SO₂) y Plomo (Pb) (DOF-PDDU, 2000: 139).

Los escenarios que enfrentamos plantean enormes complejidades y retos en materia de movilidad urbana, demografía y medio ambiente. Por esta razón consideramos importante incorporar y estudiar estos tres aspectos que en la actualidad aquejan a la gran mayoría de las metrópolis del mundo y sus localidades (alcaldías para el caso de la Ciudad de México), pues como hemos señalado reiteradamente, requieren de soluciones eficaces, transversales y de corto, mediano y largo plazo.

2.2 Una aproximación a los problemas sociales, urbanas y ambientales de La Magdalena Contreras

La Magdalena Contreras se localiza al sur-poniente de la ciudad y colinda al norte con la delegación Álvaro Obregón, al oeste con el Estado de México y al sur con Tlalpan. De las 16 alcaldías, esta demarcación ocupa el noveno lugar en extensión, cuenta con una superficie territorial de 64 km², lo que representan el 4.3% del total territorial de la capital. De esta superficie, el 82.05% (6,119.46 has.) es área de conservación ecológica y el 17.95% restante (1,338.97 has.) es área urbana (punto nodal en este tema) (Castillo, 2005). Cabe destacar que la demarcación se caracteriza por conservar uno de los principales pulmones de la capital, donde el parque conocido como “Los Dinamos” es una de las zonas con más áreas verdes de la ciudad; ello sin mencionar que cuenta con el último río vivo de la ciudad, conocido como: Río Magdalena.

En este sentido, “La principal aportación que la delegación hace a la Metrópoli, es de tipo ambiental, ya que su porción sur se compone de Suelo de Conservación que permite la infiltración de agua al acuífero del Valle de México, es un potenciador de la oxigenación, regulador del clima, etc” (DOF-PDDU, 2000: 26).

En cuanto a la distribución de la población, el portal del gobierno de la Ciudad de México (CDMX), reporta que la delegación alberga a 243, 886 personas, de las cuales poco más del 47.9% son hombres y cerca del 52.1% son mujeres. Algunas proyecciones estiman que para los próximos veinte años, habrá un crecimiento absoluto del 17 %, esto significa que de una población de *222 mil 100 habitantes en el año 2000*, se llegaría en *el 2020 a 259 mil 600 personas* (Castillo, 2005).

El incremento exponencial de la población no fue un aspecto que se haya previsto o tomado en cuenta en los planes de desarrollo urbano de los años cuarenta, lo cual se ve reflejado en

el diseño de sus calles y colonias. Es por ello, que el crecimiento urbano sucedió de manera desordenada, sin planificación y sin el establecimiento de los mecanismos de medición, regulación y control necesarios para encausarlo. Esto redundó en el establecimiento de asentamientos irregulares en zonas no aptas para el desarrollo habitacional, propiciando problemas como la movilidad urbana.

A continuación, mostramos un cuadro que ejemplifica la evolución de la población contrerense a lo largo de un siglo.

Cuadro 1. Evolución de la población en la Magdalena Contreras de 1900-2000

| Año | Población | Porcentaje de crecimiento |
|------------|------------------|----------------------------------|
| 1900 * | 8,150 HABS. | 100 |
| 1910 | 10,319 HABS. | 127 |
| 1930 | 9,933 HABS. | 122 |
| 1940 | 13,159 HABS | 161 |
| 1950 | 21,318 HABS. | 262 |
| 1960 | 40,724 HABS. | 500 |
| 1970 | 75,421 HABS | 925 |
| 1980 | 137,266 F1AB5 | 1684 |
| 1990 | 195,041 HABS. | 2393 |
| 2000 | 222,050 HABS | 2725 |

Fuente: Datos tomados de “La población de la Magdalena Contreras; su crecimiento y consecuencias”.

Nota: la información que presenta la tabla no proporciona los datos de 1920.

Cortés (2008:32) señala que este “crecimiento desbordado y no planificado, se ha basado en un modelo de desarrollo inequitativo que pone en riesgo la sustentabilidad de la ciudad [y de las alcaldías], produciendo un alto costo social y ambiental, que acentúa las desigualdades sociales, conforme se deterioran la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento urbano”. Lo anterior explica por qué, uno de los principales problemas que aquejan a esta demarcación, y que está vinculado al crecimiento, es la falta de vialidades y de transporte público eficiente para acceder a las zonas altas de la alcaldía como Oyamel, o el Cerro del Judío.

Por otra parte, la polémica construcción de la *Supervía Poniente* fue un proyecto que benefició solo a algunas colonias de la demarcación, pero ciertamente perjudicó a muchas

otras. Al menos en la parte baja de San Jerónimo se tiene la percepción de que perjudicó más la movilidad que ayudar a subsanar el problema, ello sin mencionar que también se tiene la creencia de que sólo favoreció a un sector de poder adquisitivo alto que se dirige hacia Santa Fe o San Jerónimo. De igual manera se pusieron en marcha diversas rutas de transporte, sin embargo, estos esfuerzos han resultado insuficientes para desahogar el parque vehicular que circula diariamente por la demarcación.

En sentido similar, el problema de los asentamientos irregulares, es un tema que no sólo no ha disminuido sino que continúa, fomentando así que durante los procesos electorales los habitantes sean utilizados para el acarreo de votos y a su vez demanden a las autoridades más infraestructura y servicios, convirtiéndose en un círculo vicioso que engendra nuevos y más problemas.

Dicho crecimiento poblacional pondrá a prueba la capacidad urbana de la demarcación, particularmente en el tema de movilidad urbana, pues es importante apuntar que La Magdalena Contreras es una de las demarcaciones con los índices más altos de congestión vehicular (2.03%), según la plataforma de movilidad de la Ciudad de México.

La tecnología con la que disponemos en la actualidad nos permite verificar este dato, así como identificar cuáles son las demarcaciones que padecen más este problema.

En este sentido, las demarcaciones con el índice más alto de congestión, según datos de la plataforma Sin Tráfico son: Iztapalapa, Magdalena Contreras y Cuauhtémoc, en ese orden. Por ejemplo, en el bimestre de septiembre/octubre de 2016, un viaje que tomaría una hora en Iztapalapa, tomó dos horas y media (Arrendo, 2017). En La Magdalena Contreras de manera similar la duración de los viajes se estiman entre una y dos horas y media en promedio, dependiendo del punto de partida y llegada (bajar de una zona alta como San Bernabé, hasta San Jerónimo puede demorar tal cantidad de tiempo).

La situación caótica que padece La Magdalena Contreras, tiene sus antecedentes en dos aspectos generales, que son por un lado: su acelerado crecimiento demográfico:

Es a partir de 1970, cuando la delegación registra un fuerte crecimiento, incrementando el suelo urbano, por lo que la porción norte de la delegación se incorpora a la ciudad. La creación de nuevas colonias y fraccionamientos fue realmente espectacular en esta década, como los del Conjunto residencial Santa Teresa, Pedregal II, Pueblo Nuevo, Potrerillo, El Rosal, El Tanque, El Toro, Las Cruces, Las Palmas, Barros Sierra, Los Padres, Cuauhtémoc, Lomas Quebradas y La Malinche.

Sobre bases censales se puede observar que la delegación tuvo un crecimiento desmesurado entre 1970 y 1980. Este crecimiento se generó fundamentalmente como efecto del agotamiento relativo de suelo urbano accesible a las Delegaciones centrales del Distrito Federal. [Los desplazamientos humanos generó asentamientos irregulares] a través de invasiones de tierras, como fueron los casos de El Ermitaño, Tierra Unida, Huayatla, Ampliación Huayatla y Lomas de San Bernabé, actualmente ubicados en Suelo de Conservación (DOF-PDDU, 2000: 23).

El otro aspecto tiene que ver con las trazas irregulares y la falta de planeación de muchas de las calles y avenidas de la demarcación, principalmente de sus pueblos y barrios que no proyectaban un crecimiento tan grande como el que se vive actualmente, ello generó la situación presente:

Dentro de la delegación existen pueblos y barrios que han conservado sus tradiciones, trazas urbanas y aún algo de su imagen rural que hoy trata de preservar. Entre estos últimos se encuentran San Bernabé Ocotepc, San Nicolás Totolapan, San Jerónimo, La Magdalena y San Bartolo Ameyalco; de éstos San Nicolás Totolapan se ve alterado debido a la ubicación de conjuntos habitacionales horizontales los cuales rompen con su fisonomía (DOF-PDDU, 2000: 26).

Otros ejemplos representativos son: el poblado de San Nicolás Totolapan y Huayatla (antes Zona Especial de Desarrollo Controlado), los cuales presentan una traza irregular, con secciones viales angostas y adaptadas a la topografía del lugar. Otro ejemplo es la Zona del Cerro del Judío que corresponde a una parte de las zonas altas de la delegación, con un predominio de uso habitacional y también una traza irregular. Su imagen urbana va de lo regular a lo deficiente, y se caracteriza por su alta densidad de población, con un perfil bajo de construcción que va de 1 a 3 niveles (DOF-PDDU, 2000: 66).

De tal suerte que la falta de planeación en aquellos años, aunado al crecimiento acelerado de la población y la traza de calles angostas con falta de estacionamientos, originan fuertes conflictos viales.

El déficit de estacionamiento se da principalmente sobre la Avenida Santa Teresa, éste se debe a la demanda de cajones de estacionamiento para esta zona y en particular es originado por el Hospital Ángeles, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, y la zona comercial. Otro problema se localiza sobre las calles de Emilio Carranza y José Morenos, con secciones muy angostas y sin espacios para estacionamiento que demandan las actividades de la sede delegacional ahí localizada. También, sobre Luis Cabrera, a partir de San Bernabé hasta las Torres se detectó otra zona problemática por la ubicación de tianguis y mercados sobre ruedas entre semana. Por otra parte el poblado de San Nicolás Totolapan con una traza irregular, presenta secciones muy reducidas para la creciente circulación de vehículos privados y de transporte público (DOF-PDDU, 2000: 78).

Otros aspectos que dificultan la movilidad en la demarcación es el hecho de que: “Considerando que La Magdalena Contreras es eminentemente habitacional y por otro lado tiene una baja cobertura de servicios y comercios, origina movimientos y saturación de sus vialidades, en donde es necesaria la implementación de transporte público” (DOF-PDDU, 2000: 78).

La estructura urbana de la alcaldía comprende tres aspectos básicos:

1. La vialidad, Como elemento urbano que estructura barrios y colonias.
2. Los usos del suelo y la distribución de sus actividades.
3. La concentración de servicios y equipamientos principales.

En este sentido, la demarcación “se encuentra estructurada por una deficiente vialidad al interior de ésta, con cuatro accesos principales: Luis Cabrera, San Bernabé, San Jerónimo y Avenida México-Santa Teresa” (DOF-PDDU, 2000: 61).

[...] la delegación adolece de una estructura vial transversal en sentido norte-sur, ello provoca serios problemas de desplazamiento y congestionamiento vial, además de que todas sus vialidades tienen secciones angostas (dos carriles de circulación) además de la accidentada topografía del lugar. Las principales avenidas desembocan al Periférico agudizando el problema de transporte en horas pico. (DOF-PDDU, 2000: 78).

Es importante apuntar que la Magdalena Contreras es catalogada como una delegación dormitorio lo que significa que prácticamente la mayoría de su población realiza actividades laborales, educativas, culturales, recreativas y de compras en otras demarcaciones. Estas particularidades la ponen en una situación complicada, ya que sus habitantes tienen que desplazarse en vehículos motorizados para realizar la mayoría de las actividades antes señaladas.

“Por las características propias de la delegación, en lo fundamental su problemática podría resumirse en una vialidad insuficiente, que no logra descongestionar la gran cantidad de vehículos que circulan por ella: Camino a Santa Teresa, San Jerónimo, Luis Cabrera, San Bernabé, San Francisco y Emilio Carranza saturando considerablemente al Periférico. Las áreas de uso mixto se caracterizan por formar parte, en el caso de la Magdalena Contreras de un Subcentro Urbano o bien por ser un corredor urbano o una gran poligonal en donde las principales actividades económicas son el comercio y los servicios, además de la vivienda. Las colonias enmarcadas bajo estas zonas son: Santa Teresa y la franja que da al Periférico” (DOF-PDDU, 2000: 68).

Los principales puntos que identificamos con un elevado conflicto vehicular son nueve, sin embargo, conforme pasa el tiempo se amplía el número de zonas, calles, colonias y barrios que comienzan a presentar cuellos de botella y nudos viales. Dichos puntos críticos, son los siguientes:

1. Avenida Luis Cabrera - Anillo Periférico.
2. Anillo Periférico - Avenida Santa Teresa.
3. Avenida Santa Teresa - Avenida San Francisco - Avenida México.
4. Calle Pachuca-San Marcos.
5. Avenida Luis Cabrera - San Francisco y la intersección con el Ferrocarril de Cuernavaca.
6. San Bernabé - Luis Cabrera.
7. San Bernabé - San Jerónimo.
8. Potrerillo - Guadalupe - San Jerónimo.
9. Avenida Guerrero - Potrerillo.

Anudando a lo anterior, como ya hemos señalado de manera reiterada, otros de los factores que detonan el tráfico son la ineficacia, insuficiencia, inseguridad y mala calidad del transporte público.

En transporte, la problemática principal radica en la insuficiencia del servicio en diferentes zonas y la mala operatividad en las rutas de transporte colectivo (combis) que actualmente tienen asignadas. Además de ello, no se respetan las paradas autorizadas, utilizando en la mayoría de los casos los dos únicos carriles de circulación, lo que entorpece su fluidez. El transporte público en la delegación, está conformado por rutas de autobuses de pasajeros, colectivos y taxis. Los autobuses tienen terminales que se ubican en las estaciones del metro Taxqueña, Miguel Ángel de Quevedo, Copilco y Universidad, fuera de esta delegación. El transporte concesionado de pasajeros está conformado por las rutas 66,16, 42 y ex ruta 100 (DOF-PDDU, 2000: 80).

Sin bien gran parte de la delegación carece de transporte público de calidad y eficiente, las zonas que más se ven afectadas por esta problemática son el *Cerro del Judío*, *Huayatla*, *la Carbonera* y *San Nicolás Totolapan*. En síntesis, la carencia de planeación urbana, el crecimiento demográfico desmedido, las invasiones de terrenos ubicados en zonas de conservación ecológica, la angostura de las calles, la mala organización y servicio del transporte público, así como la omisión de las autoridades locales constituyen el caldo de cultivo ideal para que la demarcación colapse en el corto, mediano y largo plazo.

Esta situación contribuye a la mala calidad del aire que respiran los habitantes de las alcaldías, sin embargo, cabe apuntar que en el caso de La Magdalena Contreras se producen cerca de 188 toneladas al año de emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles por

distribución de gasolina (DOF-PDDU, 2000). Tal carga de agentes nocivos genera que la población presente síntomas como la disnea (dificultad para respirar) conjuntivitis, irritación de las mucosas respiratorias y tos productiva, además de los padecimientos antes mencionados, como la probabilidad de desarrollar cáncer del pulmón o problemas cardiovasculares.

“En lo que respecta a la contaminación atmosférica, en la Magdalena Contreras llegan contaminantes atmosféricos, generados principalmente por monóxido de carbono que proviene de la combustión de automóviles dióxido de azufre y ozono originado por los vientos que provienen de las zonas de mayor desarrollo urbano e industrial. Durante 1992 y 1994 se registraron un total de 81 episodios de contingencia ambiental en situaciones en las que se sobrepasaron los 250 puntos de Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA). La zona más afectada fue la suroeste con 58 episodios, de donde la Magdalena Contreras forma parte” (DOF-PDDU, 2000).

Por lo expuesto hasta ahora, podemos decir que uno de los problemas actuales, radica en los asentamientos irregulares ubicados en aproximadamente 427 hectáreas de suelo de conservación, los cuales carecen de servicios urbanos y vigilancia.

Este panorama exige trabajar de manera articulada y con una mayor corresponsabilidad entre el gobierno, la comunidad y el sector privado. Si bien los problemas que enfrenta la alcaldía no son muy distintos a los del resto de la Ciudad, o al de otras grandes capitales del mundo, si es necesario trabajar desde un enfoque local que permita entender y atender aquellos aspectos que por sí solos se escapan a la observación y diagnósticos de las problemáticas de las grandes urbes.

En síntesis, las características particulares de esta demarcación como depositaria de una gran superficie de preservación ecológica la hacen susceptible de estudios *sociourbanos* que tiene que ver con la complejidad del desarrollo urbano, sus dinámicas, procesos, evolución y el impacto que produce en el medio ambiente y la sociedad.

2.3 Aspectos jurídicos relevantes en la Constitución Política de la Ciudad de México: desarrollo urbano y participación ciudadana

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, la ciudad y sus habitantes cuentan con un nuevo marco normativo que regula muchas de las áreas y aspectos que tienen que ver con el desarrollo urbano, la participación ciudadana y la sustentabilidad,

aunque no solo ellos. Este nuevo marco jurídico pone en el centro del debate la necesidad y exigencia de consultar a la ciudadanía sobre los principales asuntos públicos de la Ciudad, ello para su análisis y solicitud conjunta. De igual manera contempla la creación de instrumentos de planeación y prospección para el desarrollo urbano, siendo esto uno de los aspectos más notables de la nueva constitución.

Si echamos un vistazo rápido al texto constitucional de la ciudad, encontramos que en su artículo 13 (Ciudad Habitable), apartado E: “Toda Persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad. De acuerdo a la jerarquía de movilidad, se otorgará prioridad a los peatones y conductores de vehículos no motorizados, y se fomentará una cultura de movilidad sustentable” (CPCM, 2017:44).

Estas puntualizaciones son fundamentalmente particularmente para lo que tiene que ver con el nuevo marco jurídico de la ciudad, toda vez que entrará en vigor a finales del 2018 y hacia adelante será la carta que regule las relaciones entre los capitalinos. Lo anterior supone que no haremos referencia explícita al viejo marco regulativo salvo en algunos casos que tenemos que contrastar las diferencias más significativas.

El marco jurídico vigente de la Ciudad de México contempla de manera puntual una serie de ordenamientos y disposiciones que tienen que ver con los tres temas que hemos planteado a lo largo de la tesis; estos son, *medio ambiente, demografía y desarrollo urbano*. Sin embargo, de los tres anteriores, el *desarrollo urbano* cobró visibilidad gracias al crecimiento desmedido que ha experimentado la ciudad en las últimas décadas y también por las consecuencias que implica ello, como por ejemplo los desastres naturales. En este sentido, el sismo ocurrido el pasado 19 de septiembre del 2017, el cual sacudió de manera violenta a la ciudad, puso al descubierto la fragilidad de la capital, así como los esquemas de corrupción inmobiliaria con los que operan algunas estructuras, las cuales derivaron en la muerte de personas y causó serias afectaciones en edificios, hogares y unidades habitacionales.

Cabe señalar que en este subcapítulo no es menester revisar todas y cada una de las leyes o reglamentos que tienen relación con nuestro horizonte de investigación, tampoco el objetivo es realizar un recorrido histórico de las etapas que fueron conformando las diferentes disposiciones legales en materia ambiental o urbana. Nuestro propósito más bien responde a

la necesidad de exponer algunos de los aspectos más relevantes que tendríamos que tener en cuenta para repensar los problemas y complejidad del desarrollo urbano, demográfico y medioambiental. Para tal finalidad, iniciamos con el análisis de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), concretamente en material de planeación y desarrollo, y proseguimos con algunas normas y leyes en los temas que nos competen.

2.3.1 Artículos claves en materia urbana y medioambiental para la Ciudad de México y sus alcaldías

En principio debemos señalar que la CPCM, es un ordenamiento jurídico que fue aprobado en el 2017 por el Congreso Constituyente y ratificado por la Asamblea Legislativa. En la actualidad existen apartados que se encuentran en revisión y discusión, esto significa que a la Constitución local le queda un largo recorrido para que se pongan en marcha algunos de sus artículos y disposiciones. En este orden de ideas, existen apartados que han generado un amplio debate, como lo referente a los Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad, donde diversos analistas y políticos han criticado que contiene más derechos que la propia Carta Magna. No nos detendremos en dichos debates, sino más bien abordaremos algunos de sus artículos en el tema que nos ocupa. Iniciamos con la cuestión medioambiental.

La CPCM en su artículo 13, apartado “A. Derecho a un medio ambiente sano” abarca tres puntos que engloban lo que para los constituyentes representa un “medio ambiente sano”:

- 1- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, con el objetivo de satisfacer las necesidades ambientales para el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.
- 2- El derecho a la preservación y protección de la naturaleza será garantizado por las autoridades de la Ciudad de México en el ámbito de su competencia, promoviendo siempre la participación ciudadana en la materia.
- 3- Para el cumplimiento de esta disposición se expedirá una ley secundaria que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos. (CPCM, 2017:42).

Al respecto podemos señalar que hay una preocupación latente por el futuro de las presentes y próximas generaciones toda vez que existe la necesidad de tomar medidas para la protección del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico. El problema con este propósito es que se deben revisar cuales son las medidas concretas que se adoptarán para la consecución de esta finalidad, ya que la propia constitución no lo especifica ni va más allá. Debemos revisar La ley secundaria la cual tendrá la finalidad de velar por dichos puntos, por ello es importante analizar su contenido para determinar por medio de que mecanismos e instrumentos se protegerá al ecosistema.

Por su parte, el inciso E del mismo artículo, menciona el “Derecho a la movilidad”, al respecto cabe mencionar que comprende los mismos aspectos que los puntos anteriores, es decir, se reitera la tesis de que la *movilidad es un derecho* que protege la constitución y que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. Nuevamente queda pendiente determinar cuales serán aquellas medidas y estrategias concretas que posibilitarán una “movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad” (CPCM,2017:44). Con la publicación de las leyes secundarias y su puesta en marcha podremos ponderar sus alcances y limitaciones.

El hecho de que la constitución manifieste expresamente la intención de que se impulsará una cultura de la movilidad sustentable puede ofrecernos indicios positivos de que se repensará la importancia de fomentar el transporte colectivo por encima del particular.

La conformación de un “sistema integrado de transporte público” parece uno de los grandes desafíos para esta metrópoli, ya que como hemos insistido no se trata de concebir los problemas urbanos desde una perspectiva local, sino metropolitana y global.

En este sentido, la correcta planeación, coordinación y voluntad política para conseguir mejores condiciones de movilidad para los habitantes de la ciudad y el área metropolitana resultan fundamentales para concretar dicho objetivo.

Se requiere no solo de una nueva reingeniería administrativa que conciba la articulación de dependencias públicas que respondan a los graves y complejos problemas de la movilidad urbana, sino también de la organización y participación de la ciudadanía en la resolución de los problemas públicos de carácter sociourbanos. De la misma manera, se requiere no solo de la inversión en ciencia y tecnología para hacer frente a los retos en los tiempos de traslado,

sino que también es importante incentivar una educación vial que coadyuve a fomentar el respeto al peatón, a las normas viales y a emprender una cultura del transporte sustentable, seguro y eficiente.

2.3.2 Planes, programas, políticas e instituciones involucradas en materia sociourbana

El artículo 15 de la CPCM establece cuales deberán ser los ejes rectores de los instrumentos de planeación del desarrollo. Dentro de los aspectos que podemos destacar es que el derecho a la ciudad debe garantizar instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana. De igual manera considera a la planeación desde una perspectiva democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública (CPCM, 2017:46). Lo anterior contempla una visión integral de política pública y resalta la participación de la ciudadanía como elemento indispensable en la elaboración de los instrumentos de planeación del desarrollo.

Estos elementos están encaminados al “disfrute y aprovechamiento equitativo de la ciudad, así como propiciar la redistribución del ingreso y la riqueza” (CPCM, 2017:46), aspectos fundamentales para recuperar lo que se ha ido perdiendo con el paso de los años, estos es; la habitabilidad de la ciudad en condiciones de *justicia, paz, equidad, igualdad y bienestar*.

El numeral 4 del artículo 15 establece que la planeación del desarrollo tendrán como instrumentos: el *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*, el *Programa General de Ordenamiento Territorial* y los de cada *alcaldía*; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Quizá dos de los aspectos más trascendentes de estos instrumentos es que se tratan de nuevas figuras jurídico-administrativas que buscan sustituir a las anteriores y por otro lado que todos los programas e instrumentos “deberán armonizarse y *elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta* del proceso de planeación” (CPCM, 2017:47).

De nueva cuenta se enfatiza la *participación ciudadana* como un requisito indispensable en la elaboración de los planes, de igual manera se articulará el Sistema Integral de Derechos Humanos con la planeación de la Ciudad. El estricto apego a los derechos humanos es otro elemento toral que la CPCM hace explícito a lo largo de sus artículos.

Para el correcto desempeño de los instrumentos de planeación se contempla establecer con claridad y precisión los resultados esperados, los objetivos, estrategias, indicadores, metas y plazos, así como evaluaciones externas que permitan fundamentar y motivar la planeación, para posteriormente realizar propuestas de políticas públicas.

Ahora bien, la Constitución local establece que El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGDCM) es el documento eje que articulará los planes, programas, políticas y proyectos públicos. “Tendrá por objeto la cohesión social, el desarrollo sustentable, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el equilibrio territorial y la transformación económica” (CPCM, 2017:48). El PGDCM, será elaborada por el *Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva*, su vigencia será de *veinte años* con la posibilidad de hacer modificaciones conforme a lo previsto por la ley.

Por otro lado, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México será elaborado por la o el Jefe de Gobierno y será remitido al Congreso durante los primeros tres meses. El Programa tendrá una duración de seis años y será obligatorio para la administración pública de la Ciudad.

En cuanto a los programas de gobierno de las alcaldías “establecerán las metas y objetivos de la acción pública en el ámbito de las demarcaciones territoriales” (CPCM,2017:49). La elaboración de estos planes estarán a cargo de los titulares de las alcaldías, con la opinión del Concejo de la demarcación y serán remitidos al Congreso durante los primeros tres meses de la administración correspondiente. Estos programas tendrán una duración de tres años.

El Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) es el instrumento que regulará la transformación de la ciudad y fortalecerá la función social de la misma para su desarrollo sustentable. Dicho programa depende del Plan General de Desarrollo y tendrá carácter de Ley. El PGOT, también será elaborado por el *Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva*, con la participación de las autoridades de la Ciudad, de las alcaldías, del Congreso y de la sociedad. Cabe destacar que la Constitución señala que para su aprobación

deberán privilegiarse los criterios y lineamientos técnicos del instrumento. Lo anterior implica que se deban atender y tomar en cuenta diversas disposiciones, leyes, marcos jurídico-administrativos, formulas, plazos, análisis, estudios y otros elementos para su aprobación. Con esta medida se le resta poder a las decisiones de carácter político y se privilegia la toma de decisiones con bases y fundamentos técnicos, metodológicos, jurídicos, administrativos, etc. El PGOT, tendrá una vigencia de quince años y deberá evaluarse y actualizarse cada cinco años o previamente si las condiciones coyunturales lo ameritan.

Los programas de ordenamiento territorial de las alcaldías serán formulados por éstas, con base en los lineamientos que establezca el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Serán aprobados por el congreso a propuesta de la o el Jefe de Gobierno, previa dictaminación del Instituto (CPCM, 2017:50).

Este nuevo andamiaje jurídico-administrativo busca resarcir los problemas de falta de coordinación y desarticulación entre los criterios, normas, facultades y alcances de las dependencias y entes públicos en materia de planeación y desarrollo urbano. La edificación de un Instituto que concentre en sus manos la posibilidad de darle direccionalidad y causa a todas las acciones y medidas a implementar en cuanto a desarrollo brinda la oportunidad de que se unifiquen criterios y puntos de vista y se tenga mayor eficacia al momento de implementar y evaluar el impacto de las acciones.

Ahora bien, en cuanto a la integración y diseño organizacional del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva podemos señalar lo siguiente. Se trata de un organismo público con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Este instituto tendrá una *Junta de Gobierno*, una o un Director General, un Directorio Técnico y Consejo Ciudadano.

En relación con la Junta de Gobierno se integra por la o el Jefe de Gobierno, cinco representantes del gabinete, tres representantes del Cabildo de la Ciudad y siete consejeras y consejeros ciudadanos.

El Instituto tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Formular el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial, y sus actualizaciones;
- II. Integrar un sistema de información estadística y geográfica científico, público, accesible y transparente y elaborar los diagnósticos y estudios requeridos por los

- procesos de planeación y prospectiva. La información generada deberá estar disponible en formato abierto;
- III. Elaborar el sistema de indicadores de la Ciudad de México a utilizar en las diversas etapas del proceso de planeación. Este sistema dará prioridad a la definición y actualización de los indicadores para la fijación de metas y el cumplimiento progresivo en materia de derechos humanos;
 - IV. Elaborar los dictámenes técnicos para la actualización de los usos del suelo conforme a los principios y lineamientos previstos en esta Constitución y las leyes en la materia;
 - V. Participar en la integración de los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México y en los acuerdos regionales en los que participe la Ciudad de México;
 - VI. Promover, convocar y capacitar a la ciudadanía y organizaciones sociales para participar en todas las etapas de los procesos de planeación y transparentar y difundir el conocimiento sobre la ciudad, mediante observatorios ciudadanos y otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en esta Constitución y las leyes;
 - VII. Verificar la congruencia y alineación entre la asignación presupuestal del gasto, las estrategias y acciones establecidas en el Plan General de Desarrollo y los demás planes y programas aprobados; así como generar recomendaciones, en caso de incongruencias;
 - VIII. Definir los lineamientos de los instrumentos de planeación de las alcaldías, asesorarlas y apoyarlas técnicamente en su elaboración; y
 - IX. Las demás que determinen esta Constitución y las leyes. (CPCM, 2017: 53).

A partir de este breve repaso de los principales planes, programas e instituciones involucradas en materia de desarrollo socio-urbano podemos vislumbrar con claridad el panorama general de los cambios que podemos esperar a finales del 2018 y hacia adelante. A continuación, mostramos un cuadro comparativo de los principales cambios que se hicieron a raíz de la Constitución, ello sin mencionar que la Administración que entra a partir del 5 de diciembre ya ha anunciado la creación de nuevas secretarías y la fusión o extinción de otras, entre ellas en materia de desarrollo urbano, obras y movilidad.

Cuadro 2. Comparativo de los principales cambios jurídico y administrativos

| Antiguo Marco Normativo | Actual Marco Normativo |
|--|--|
| Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal | Constitucion Política de la Ciudad de México |
| Ley de Planeación del Desarrollo del DF | |

| | |
|--|---|
| Ley de desarrollo urbano DF | Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva |
| Programa General de Desarrollo Urbano del DF (2016) | -Plan General de Desarrollo de la Ciudad -Programa General de Ordenamiento Territorial |
| Programa delegacional de Desarrollo Urbano | Programa de gobierno de las alcaldías |
| Programa Integral de movilidad | Título Tercero Desarrollo Sustentable de la Ciudad Capítulo Único |
| Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) en 1998. | Desarrollo y Planeación Democrática |

Fuente: elaboración propia

Estos son a nuestro parecer, los artículos más representativos en cuanto a los aspectos que aquí analizamos. En términos generales podemos señalar que parten de un contexto real, pues la Ciudad de México enfrenta uno de los mayores retos en materia de movilidad urbana, contaminación atmosférica y sobrepoblación. También es posible indicar que los artículos y demás disposiciones contienen una serie de indicadores⁴¹ y regulaciones institucionales que buscan vigilar y orientar las acciones del gobierno local y estatal. Por ejemplo:

El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, con base en la ley de la materia, determinará mediante acuerdos generales el número de comités encargados de evaluar respectivamente las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente. Las recomendaciones que emitan los comités serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las políticas, programas y acciones (CPCM, 2017).

No obstante, no podemos dejar de mencionar que el mayor reto en el ámbito jurídico es que las leyes se cumplan y respeten, pues en la letra queda más o menos claro las facultades, alcances y límites, sin embargo, en México persiste un contexto de corrupción e impunidad

⁴¹ Las políticas y programas del sistema se diseñarán, ejecutarán y evaluarán de acuerdo a los indicadores, metodologías y metas de progresividad que definan el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; en el ámbito de sus respectivas competencias (CPCM, 2017).

que ponen en tela de juicio la viabilidad y capacidad de ejecución de dichas leyes. Entrado el 2018-2019 y los años venideros seremos testigos de la eficacia y avance en el combate a la corrupción en los diferentes niveles de gobierno.

CAPÍTULO III. MATRÍZ DE MARCO LÓGICO PARA EL ESTUDIO DEL CONGESTIONAMIENTO VIAL EN LA MAGDALENA CONTRERAS

“La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes”
Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

El propósito de este capítulo es exponer la metodología que vamos a utilizar para nuestro análisis e interpretación del problema sociourbano, dicha metodología se sustenta en la Matriz de Marco Lógico y en las herramientas propias de la prospectiva, las cuales nos permite desde una perspectiva creativa y crítica identificar las posibles alternativas para el diseño, desarrollo y ejecución de un plan o programa de gobierno.

Por otro lado nos proponemos analizar las principales variables que están en juego a la hora de estudiar el problema urbano: su movilidad, congestionamiento, impacto ambiental, así como su relación con el medio ambiente y el ecosistema.

Como ya lo hemos mencionado, uno de nuestros objetivos primordiales es mostrar algunos escenarios prospectivos, y para ello recurrimos a la literatura contemporánea de la prospectiva: sus métodos y técnicas.

Finalmente, cerramos este tercer capítulo y la investigación en general, exponiendo los resultados, propuestas y reflexiones más relevantes.

Cabe resaltar que el objetivo último de esta investigación es que, a partir del diagnóstico realizado, surjan propuestas relevantes, transversales, integrales e innovadoras para atender el congestionamiento vial que actualmente padece la Ciudad de México y particularmente La Magdalena Contreras.

3.1 La evaluación un primer paso para conocer la condiciones locales

De manera general, diremos que para estudiar la dimensión sociourbana tuvimos que abordar aspectos relacionados con la *movilidad urbana*, con la *densidad demográfica* y con el *medio ambiente*, ya que todos ellos se encuentran relacionados entre sí. Sin embargo, con la finalidad de enfocarnos en uno de estos aspectos hemos decidido estudiar la dimensión urbana, pensada en términos de *su movilidad urbana*.

El interés principal se centra en observar los problemas que representan los traslados, derivado principalmente del incremento del parque vehicular, de la mala calidad del transporte público y, por su puesto, de la falta de planeación urbana. Y a partir de ello,

identificar cuáles son los factores que influyen en la movilidad, particularmente en relación con los tiempos de traslado.

También es importante señalar que tanto la obtención de la información como la construcción de la matriz, está pensada, para que funcione como un instrumento sencillo para la toma de decisiones. Al pretender que sirva como un modelo claro y de fácil aplicación, se busca incorporar datos que se puedan plasmar en la matriz y luego analizar para prevenir o anticipar escenarios adversos. Es este sentido, tanto gobierno como ciudadanía deben trabajar de manera conjunta para el bienestar colectivo.

Con este apartado, pasamos de una discusión teórica que desarrollamos en los dos primeros capítulos a un abordaje empírico que se presente en este capítulo, y donde podamos corroborar su aplicabilidad, eficacia, alcance y limitaciones.

3.2 La importancia del análisis de la dimensión sociourbana desde la perspectiva local

En párrafos anteriores hemos argumentado que el mundo se está urbanizando a un ritmo acelerado, no sólo en términos de densidad poblacional, distribución espacial de los asentamientos o en la actividad económica, sino también en las características particulares de la sociedad. Al respecto UN-HABITAT programa adscrito a las Naciones Unidas destaca que los gobiernos nacionales junto con los gobiernos locales “tienen la responsabilidad compartida de responder a estas crecientes presiones urbanas en forma consistente, con políticas locales eficientes y eficaces [...] en donde las personas encargadas de atender los problemas de las ciudades de hoy necesitan contar con nuevas herramientas y métodos” para encarar objetivamente lo retos del futuro (UN-HABITAT, ROLAC, 2004: 17).

En relación con los objetivos y alcances de esta investigación es importante destacar lo siguiente:

La información oportuna es fundamental para monitorear las condiciones y tendencias urbanas, esto con el objetivo de mejorar y afinar las políticas de desarrollo urbano. UN-HABITAT reconoce a los indicadores urbanos como un conjunto de instrumentos de gestión que permiten identificar la realidad urbana, y servir de base para la formulación de políticas, programas y proyectos que la mejoren de forma continuada y sostenible (UN-HABITAT, ROLAC, 2004: 17).

Esta investigación utiliza la Matriz de Marco Lógico para analizar los aspectos socio-urbanos más sensibles de los gobiernos locales, concretamente de La Magdalena Contreras.

Por otro lado, dado que nuestro objetivo busca realizar análisis de carácter sociourbano, una de las fuentes documentales que consideramos importante recuperar son las bases de datos, estadísticas, indicadores, índices, históricos, así como matrices relacionadas con algunas de las variables antes referidas. La base metodológica de nuestro proyecto se apoya en el registro estadístico y en documentos, informes y reportes gubernamentales. Por citar algunos ejemplos, retomamos fuentes del Consejo Nacional de Población (CONAPO), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre otras. Estos son instituciones que brindan información relacionada con estadísticas poblacionales, urbanas y sociales respectivamente. Sin embargo, también existen bases de datos internacionales como las que ofrece la CEPAL, ONU, UN-Habitat y que han constituido un referente importantes para nuestro análisis.

3.3 Aplicación de la Matriz de Marco Lógico

La Matriz de Marco Lógico (MML) es una metodología que su utiliza de manera cada vez más frecuente por parte de funcionarios públicos, privados y consultores de todo el mundo para planificar o gestionar diverso tipo de proyectos. Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Asian Development Bank (ADB), el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) son algunas de las instituciones que han utilizado la MML como parte de sus herramientas y metodologías para el diseño, preparación y evaluación de proyectos. Actualmente en México algunas agencias gubernamentales empiezan a implementarlas pero aún de manera marginal, pues el desarrollo de esta metodología no ha adquirido la difusión necesaria.⁴²

Es importante mencionar que la MML es relativamente reciente, data de finales de los setenta y principio de los ochenta. Su incorporación en América Latina también tiene poco años, los primero países en aplicarla fueron Chile y Perú, posteriormente, nuestro país la adoptaría

⁴² Se realizaron seminarios y talleres de MML en dependencias del gobierno federal que fueron impartidos por funcionarios de la CEPAL y la experiencia que tenemos es que mandos directivos y funcionarios de nivel medio no cuentan con los conocimientos para aplicar la metodología en sus programas respectivos. El ejemplo más palpable de este hecho se constató en la SEDATU federal, sede de uno de los talleres.

como un enfoque novedoso para la evaluación de proyectos. Algunas características que se destacan de la MML, son las siguientes:

La información contenida en una MML es una buena base para la planificación de la ejecución y para el seguimiento y control de los proyectos durante su ejecución. Aun cuando la información se presenta a un nivel demasiado agregado para un seguimiento detallado del avance del proyecto, puede ser utilizada como punto de partida para la desagregación en actividades más específicas y la preparación del programa de ejecución. Por otro lado, la MML contiene toda la información necesaria para dar seguimiento y control durante la fase de ejecución, por ejemplo, para el seguimiento a nivel gerencial de un conjunto de iniciativas de inversión. Por último, la existencia de una MML facilita mucho la evaluación de un proyecto al término de su ejecución (ILPES, 2004:5).

Si bien se resalta que su potencial radica en la evaluación de proyectos, ello no significa que la MML no sirva para la evaluación de las condiciones actuales de un problema determinado que posteriormente pueda materializarse en el esbozo de un proyecto o programa.

En este sentido, la popularización de la MML se debe a que ofrece una gran cantidad de beneficios a la hora de ponerla en práctica y ver los resultados, una de sus características más destacadas tiene que ver con la forma sintética y estructurada de presentar los componentes más trascendentes de las iniciativas o proyectos. Su contribución final reside en la facilidad de comunicar a los tomadores de decisiones y gestores la información básica, ordenada y lógica del proyecto en cuestión.

Si bien, el uso correcto de la MML contribuye a evitar problemas de organización y jerarquización, esto no significa que no sucedan o que no puedan ocurrir en alguna fase del proyecto, sin embargo, sí cuenta con una base más sólida para la toma de decisiones.

Otras cuatro características que vale la pena subrayar de la Matriz de Marco Lógico son las siguientes:

- La amplia difusión que ha tenido su aplicación, así como el énfasis puesto en que su estructura sea consensuada con los principales involucrados, permite generar un lenguaje común, facilitando la comunicación y evitando ambigüedades y malos entendidos.
- Resume en un solo cuadro la información más importante para la gerencia del proyecto, permitiendo así focalizar la atención y los esfuerzos de ésta.

- Facilita alcanzar acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto con todos los involucrados.
- Sienta una base para evaluar la ejecución del proyecto y sus resultados e impactos (ILPES, 2004: 9).

Asimismo, el uso de la MML para un proyecto busca dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Qué finalidad busca su ejecución? Es decir, ¿qué problema busca atender?
- ¿Qué resultados concretos se pretenden alcanzar? Para proyectos sociales, esto es; de qué manera va impactar en la población
- ¿Qué bienes, servicios o productos específicos se deben producir para producir dicho impacto?
- ¿De dónde se obtendrán?
- ¿Qué costos sociales, económicos o materiales costará producirlos?
- ¿Qué criterios debemos tener presentes para verificar el cumplimiento de los objetivos? Y finalmente;
- ¿Qué factores pueden comprometer el éxito del proyecto? (ILPES, 2004: 9).

3.3.1 Condiciones previas para la aplicación de la Matriz de Marco Lógico. Métodos complementarios

Algunas consideraciones preliminares que debemos tener presentes antes de aplicar la MML es que ésta herramienta requiere de otras técnica y métodos para complementar su análisis, unos de estos métodos es el análisis de actores o en algunos libros lo llamas de involucrados, el “Árbol de problema y el Árbol de objetivos”.

Es cuanto al “análisis de involucrados” es posible apuntar que uno de sus objetivos principales es poner en centro del análisis las expectativas e intereses de los actores involucrados o que de alguna manera tienen que ver con el conflicto que se desea resolver. Los involucrados pueden estar conformados por organizaciones, empresas, sindicatos, sectores sociales, líderes políticos, partidos, agrupaciones, etc.

Sus intereses pueden estar en consonancia con el gobierno o en oposición a éste, incluso diversos actores ante un mismo problema pueden mostrarse antagónicos. Por esta razón, resulta fundamental que el buen desarrollo de un proyecto permita identificar a todos los

actores en juego, (o por lo menos a los más relevantes) y analizar cuáles son sus motivaciones, intereses y expectativas bajo la premisa de comprender como podemos aprovechar y potenciar coincidencias, así como disminuir o reducir las fricciones u oposiciones.

Algunas herramientas o esquemas para identificar a los actores son los siguientes:

- El mapa de relaciones, el cual representa en forma gráfica a los distintos involucrados y las relaciones existentes entre ellos, agrupándolos además según sus intereses. Pueden utilizarse distintos grosores de línea para representar fortaleza de las relaciones o intereses, distintos tamaños para representar la fuerza en los grupos, colores para reflejar temas de interés, etc. Este método tiene la ventaja de todo método gráfico: entregar una gran cantidad de información en forma resumida y clara.
- El juego de roles, mecanismo que puede ser empleado para analizar mejor las posiciones, intereses, expectativas y reacciones de los distintos involucrados. En este se asigna a distintas personas el papel de representar algún grupo de involucrados. Se simula una reunión donde cada uno debe dar argumentos en favor de su posición. Ello ayuda a comprender mejor los intereses, expectativas, razones y temores de los distintos involucrados (ILPES, 2004:35).

En cuanto al “Árbol del Problema u Árbol de Objetivos” estos tienen como característica principal identificar correctamente el problema que se va a abordar, sus causas y sus efectos. Para ello se utiliza frecuentemente una metodología desarrollada originalmente por la AID (cooperación de EEUU), perfeccionada por la GTZ (cooperación alemana) en su método ZOPP y adoptada recientemente por el BID como parte de la Metodología del Marco Lógico (ILPES, 2004:35).

La base en la que se sustenta la construcción del “Árbol de Problema” es identificar y definir las causas que originan el problema para posteriormente convertirlas en alternativas del proyecto.

Los pasos que contempla el método, los exponemos a continuación:

- Identificar el problema
- Encontrar los efectos que los detonan
- Identificar la causa o causas del problema
- Definir la situación deseada. Objetivo a alcanzar
- Establecer los medios para llegar a una solución
- Establecer acciones a tomar
- Bosquejar alternativas al proyecto

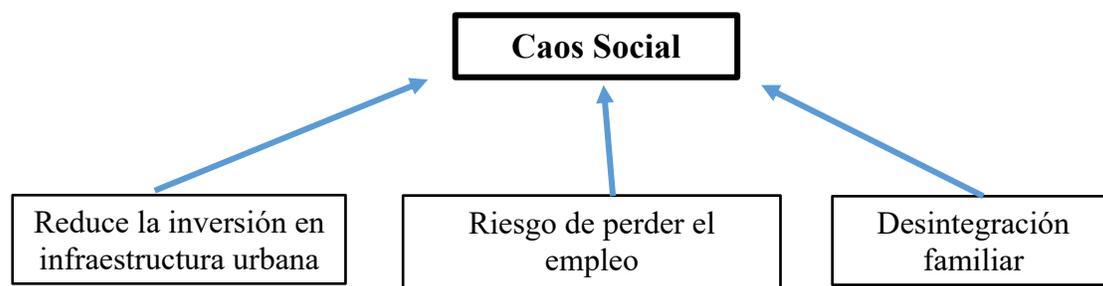
Es importante resaltar que el punto de partida es la *definición del problema*, y este debe ser enunciado como una situación negativa de tal manera que posteriormente podamos revertirlo y formularlo como una situación positiva. También, es importante no confundir el problema con la carencia de un bien o servicio. Por ejemplo, podemos señalar: 1) “Hace falta un centro de salud”, 2) “Se requiere un programa de capacitación” o 3) “Hay que distribuir alimentos” todas ellas son formulaciones incorrectas del problema. Las formulaciones correctas son las siguientes: 1) “Existe una alta morbilidad”, 2) “No hay suficientes trabajadores calificados” y 3) “Los niños están desnutridos” (ILPES, 2004:36).

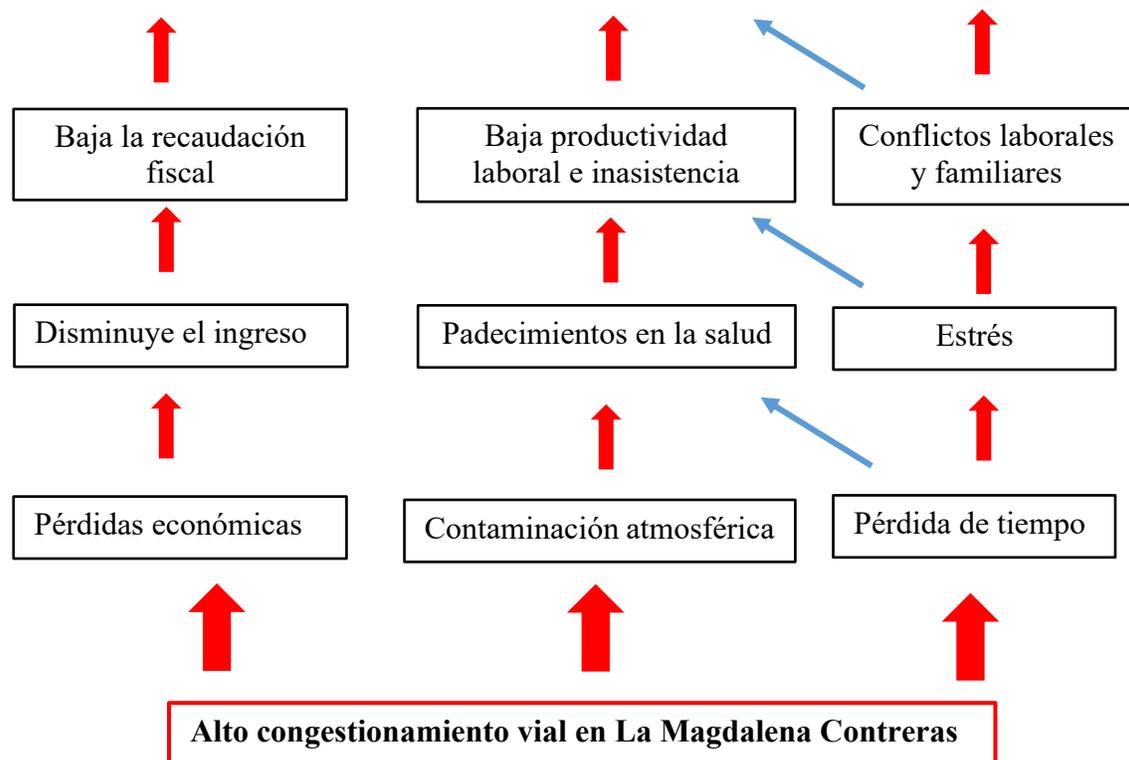
Una vez definido el problema central, el siguiente paso es analizar los efectos que dicho problema desencadena en la población, en el ecosistema y en la economía. Para tal fin, recurrimos a la construcción del llamado “árbol de efectos”, el cual representa en forma gráfica los diversos *efectos del problema* y como guardan correspondencias entre sí conforme se va desagregando.

Como en nuestro caso particular ya tenemos definido y ubicado el problema, a continuación procedemos a desarrollar nuestro *árbol de efectos* a partir de la información con la que contamos, y retomando las discusiones del taller “La nueva agenda urbana”, impartido por CEPAL-Mexico en el 2017. De igual manera, recuperamos los comentarios y sugerencias de docentes y especialistas en la materia. Vale la pena señalar que tanto la formulación de nuestro problema como la construcción del “árbol de efectos” toma como base la investigación y discusión desarrollada a lo largo de los capítulos I y II de la presente investigación.

3.3.2 Los árboles de causa, efecto y objetivos

Figura 1. Árbol de efectos



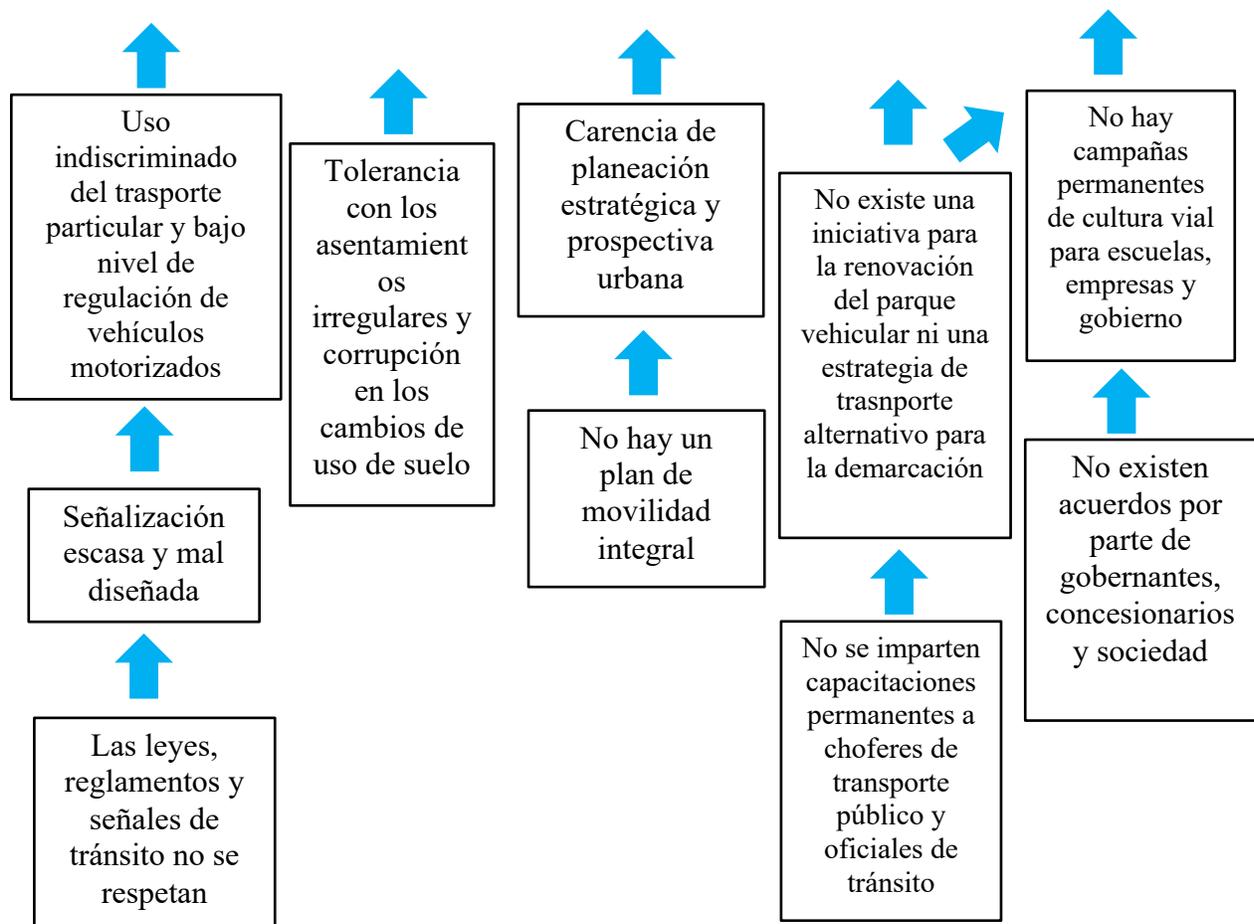


Árbol de las causas

El árbol de las causas como su nombre lo indica, consiste en explicitar las causas (de las causas) que han dado origen al problema. Para desarrollar nuestro árbol de causas procedemos de manera similar: en un recuadro escribimos el problema identificado. Posteriormente, anotamos que causas consideramos que han llevado a la existencia de dicho problema y las anotamos en los recuadros de abajo. En este árbol se busca establecer la relación causa-efecto del problema. En un segundo nivel de causas “nos preguntamos qué ha llevado a la existencia de dichas causas, identificando así *las causas de las causas*, las cuales se dibujarán en un segundo nivel, unidas por flechas a las causas más directas (de primer nivel)” (ILPES, 2004:38).

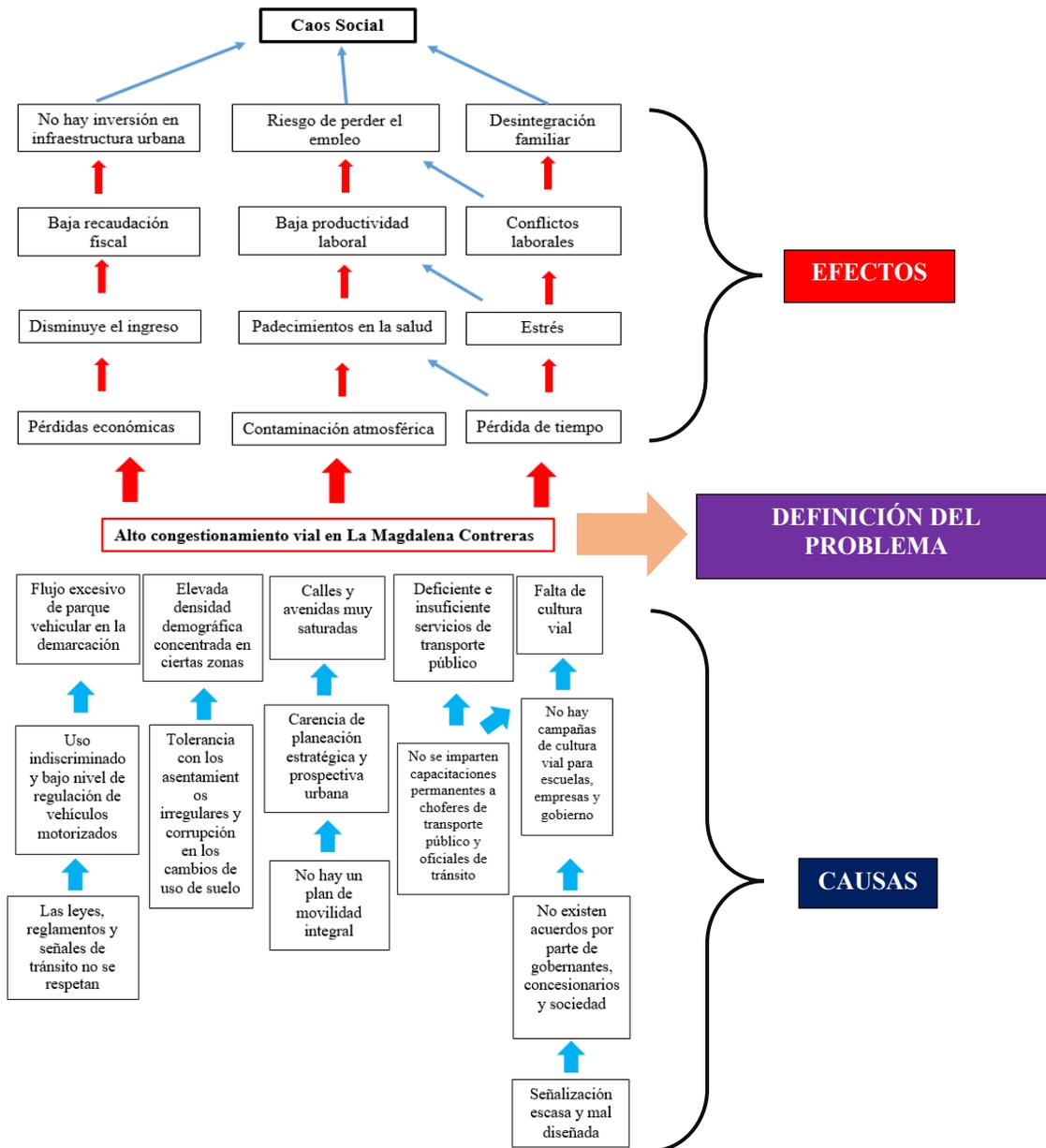
Figura 2. Árbol de causas





Usualmente es más fácil identificar los efectos del problema que sus causas, o bien se suelen confundir las causas con los efectos o viceversa. Sin embargo, la importancia de realizar un análisis cuidadoso y asertivo nos permitirá tener una *excelente guía* para la construcción de la MML. Esto porque si se omite una causa relevante, el proyecto no la tendrá en cuenta, con lo cual corremos el riesgo de no atacar las raíces del problema o generar propuestas de muy corto alcance.

Figura 3. Árbol de problema



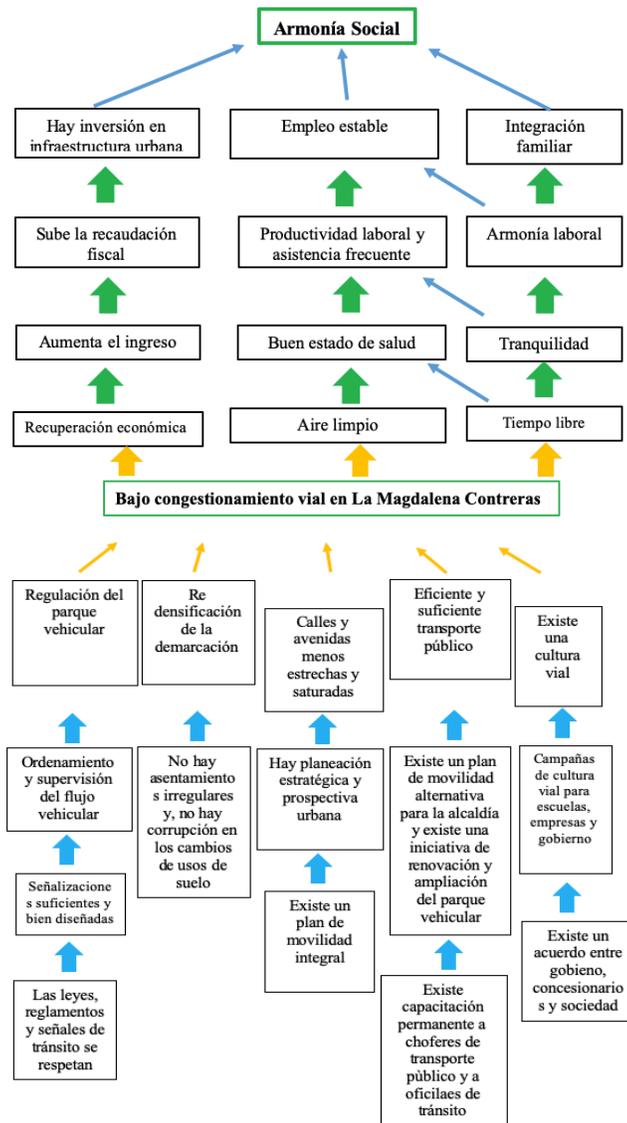
Los beneficios de estructurar el árbol de problema completo son múltiples ya que coadyuvará al resto del proceso de formulación y evaluación del proyecto.

Árbol de objetivo

El desarrollo de este árbol consiste en cambiar las situaciones negativas a un escenario ideal o positivo, por ejemplo, si en el árbol de problema formuláramos la escases o falta de algún bien o servicio, ahora en este nuevo árbol lo debemos enunciar de forma contraria, es decir,

cubriendo la carencia del bien o servicio que antes se señalaba. “Si algo faltaba, ahora existirá, si un bien estaba deteriorado, ahora estará en buenas condiciones, si la población sufría, ya no lo hará más. Todo lo negativo se volverá positivo, como tocado por una varita mágica, como si se revelare el negativo de una fotografía” (ILPES, 2004:39).

Figura 4. Árbol de objetivos

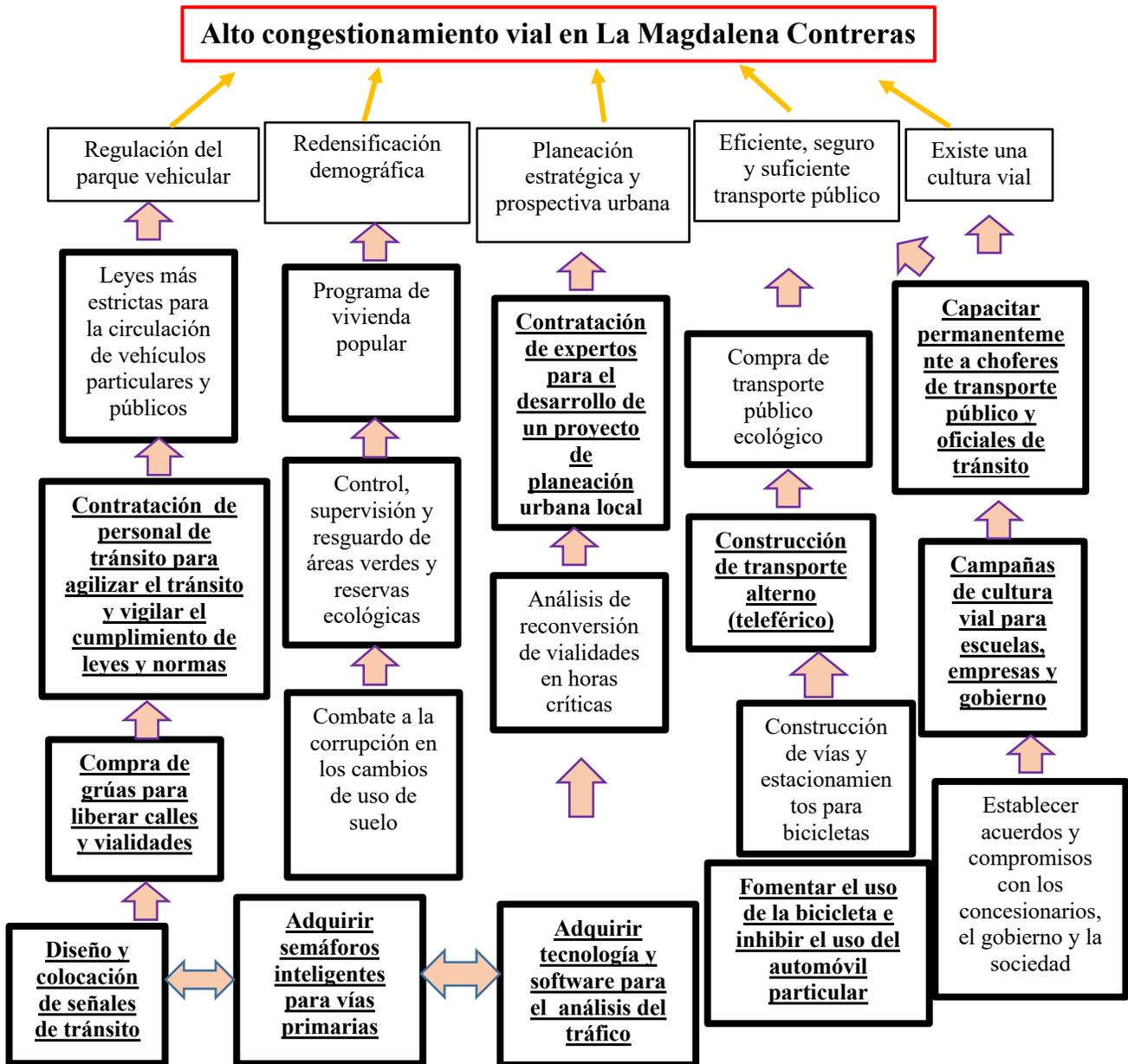


3.3.3 Definición de acciones

La definición de acciones busca materializar de forma realista cuales son los medios necesarios cuya existencia garantizaría la solución del problema en cuestión. Para ello, la base de la que partimos es el “árbol del problema” y a partir de él estableceremos una acción

o varias acciones viables. “Por ejemplo, si el medio fuese “pupitres en buenas condiciones”, la acción podría ser “reparación de pupitres” (ILPES, 2004:41).

Figura 5. Árbol de acciones



3.3.4 Configuración de alternativas de proyecto

Para la construcción de alternativas del proyecto nos basamos en los siguientes puntos: “Se agruparán acciones complementarias [...] y cada acción sustituta junto con las que le sean complementarias, dará origen a una alternativa de proyecto.

Alternativa I

1. Contratación de personal de tránsito para vigilar el cumplimiento de leyes y normas viales
2. Capacitar permanentemente a choferes de transporte público y oficiales de tránsito
3. Diseño y colocación de señales de tránsito
4. Adquirir semáforos inteligentes para vías primarias
5. Campañas de cultura vial para escuelas, empresas y gobierno

Alternativa II

1. Contratación de personal de tránsito para vigilar el cumplimiento de leyes y normas viales
2. Adquirir tecnología y software para el análisis del tráfico
3. Capacitar permanentemente a choferes de transporte público y oficiales de tránsito
4. Diseño y colocación de señales de tránsito
5. Compra de grúas para liberar calles y vialidades
6. Adquirir semáforos inteligentes para vías primarias
7. Campañas de cultura vial para escuelas, empresas y gobierno

Alternativa III

1. Contratación de expertos para el desarrollo de un proyecto de planeación urbana local
2. Programa de vivienda popular a largo plazo
3. Construcción de transporte alternativo (teleférico)
4. Reconversión de vialidades en horas críticas
5. Establecer acuerdos y compromisos con los concesionarios, el gobierno y la sociedad

Escenarios jerarquizados en el corto, mediano y largo plazo

Alternativa I (corto plazo)

1. Contratación de expertos para el desarrollo de un proyecto de planeación urbana local

2. Diseño y colocación de señales de tránsito en avenidas principales
3. Contratación de personal de tránsito para agilizar el flujo vehicular y vigilar el cumplimiento de leyes y normas viales
4. Capacitaciones permanentes a choferes de transporte público y oficiales de tránsito
5. Campañas de cultura vial para escuelas, empresas y gobierno
6. Adecuación de vías y estacionamientos para bicicletas
7. Compra de transporte público ecológico
8. Establecer acuerdos y compromisos con los concesionarios de transporte público, el gobierno y la sociedad
9. Reconversión de vialidades en horas pico

Alternativa II (mediano plazo)

1. Adquirir semáforos inteligentes para vías primarias
2. Adquirir tecnología y software para el análisis y georreferenciación del tráfico
3. Compra de grúas para liberar calles y vialidades primarias

Alternativa III (largo plazo)

1. Programa de vivienda popular
2. Construcción de transporte alterno (teleférico)
3. Leyes más estrictas para la circulación de vehículos particulares y públicos

3.4 La Matriz de Marco Lógico

Una vez que hemos realizado todo el trabajo de preparación que incluye identificar el problema, analizar las causas y efectos, definir objetivos y requerimientos, así como construir las alternativas procedemos a redactar nuestra MML.

La MML es una sencilla tabla (matriz) de cuatro filas por cuatro columnas en la cual se registra, en forma resumida, información sobre un proyecto. Las filas de la matriz presentan información acerca de cuatro distintos niveles de objetivos llamados Fin, Propósito, Componentes y Actividades (ILPES, 2004:41). A continuación la presentamos:

Cuadro 3. Matriz de Marco Lógico

| | Resumen narrativo (objetivo) | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos |
|--|-------------------------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|
| Fin (Objetivo de desarrollo) | | | | |
| Propósito (objetivo general) | | | | |
| Componentes (objetivos específicos) | | | | |
| Actividades (acciones) | | | | |

Fuente: Ejemplo tomado de la conferencia de Edgar Ortégón Quiñones.

En los siguientes recuadros desagregamos cada uno de sus componentes, iniciando con el *resumen narrativo* de la matriz, posteriormente continuamos con la parte de *indicadores*, luego los *medios de verificación* y finalmente concluimos el cuadro con los *supuestos*. Vale la pena observar que la matriz en todo momento se apega a una secuencia lógica (de ahí precisamente su nombre), por ello resultado fundamental que cada elemento que se integra en los recuadros se haga de manera asertiva para que el objetivo primordial se cumpla, es decir, que contemos con un esquema que nos permita orientar la toma de decisiones. Previo a la desagregación de los cuadros nos parece pertinente presentar la matriz concluida para que se pueda visualizar de manera general.

Matriz concluida

| MML | Resumen narrativo (objetivo) | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos |
|--------------------|--|--|--|--|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | Variación en el tiempo promedio de traslado en la Magdalena Contreras en relación con la velocidad promedio histórica | Encuesta de origen destino INEGI Reportes y estudios de agencias especializadas como Intertraffic México, Tom Tom consultores y Traficalinos | La población aprende y transmite nuevos hábitos y prácticas de cultura vial |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | Reducción porcentual anual en el tiempo promedio de traslado durante horas pico en la MC con respecto a los tiempos históricos estimados (2 horas y media) | Reportes anuales de consultoras especializadas en movilidad y tráfico: Intertraffic México, Tom Tom consultores y Traficalinos | La población y el gobierno contribuyen a mejorar la movilidad local |
| Componentes | 1-Proyecto de movilidad urbana terminado 2- Infraestructura y equipamiento vial concluido 3- Campaña de cultura vial en operación | 1-Número promedio de días de entrega de avances del proyecto 2-Reducción promedio de la horas de traslado en avenidas y calles principales 3-Incremento porcentual en el uso de la bicicleta 3- Porcentaje de la población objetivo capacitada al término del proyecto 3-Número de funcionarios capacitados por capacitador por año. 3-Nivel de conocimientos de los capacitados 3-Procentaje en el cambio de actitudes y comportamientos en los habitantes de la MC con respecto a la movilidad | Encuesta aplicada anualmente a la población de la MC para conocer sus motivaciones y perspectivas de la movilidad delegacional Estudios de agencias privadas Encuesta anual para conocer el incremento del uso de la bicicleta y la reducción del auto particular Reportes oficiales de la Dirección de Movilidad para conocer el número total de personas capacitadas, así como su nivel de aprovechamiento de los cursos por medios de cuestionarios. | -El gobierno difunde y pone en práctica el proyecto integral de movilidad urbana -La población sigue las señalizaciones de tránsito y realiza un uso correcto y cotidiano de las infraestructura urbana -La población aplica diariamente lo aprendido en los talleres y cursos de cultura vial |
| Actividades | 1.1-Contratación de urbanistas, consultores y agencias especializadas en temas de planeación y movilidad urbana 2.1-Diseño, adquisición y colocación de señales de tránsito 2.2- Compra y colocación de semáforos inteligentes 2.3- Realizar la construcción de estacionamientos y vialidades para bicicletas 2.4- Adquisición de transporte público sustentable 2.5- Adquirir patrullas y grúas para el desempeño de labores de los agentes de tránsito 3.1-Contratación de personal para impartir talleres de cultura vial 3.2- Brindar capacitación, cursos y talleres de cultura vial a escuelas, choferes de transporte público, empresas y autoridades de tránsito de manera permanente 3.3- Contratar personal de tránsito para vigilar y ejecutar el cumplimiento de leyes, reglas y normas viales (por turnos) 3.4-Adquisición de equipo de cómputo (proyectors, computadoras portátiles, impresoras, pantallas, papelería) 3.5-Organizar, planear y agendar reuniones con los concesionarios de transporte público 3.6 Compra de publicidad en "aire y tierra" para impulsar campañas de cultura vial | 1-Costo por proyecto y desarrollo 2-Costo por el equipamiento y tecnología contratada 2-Costo por metro cuadrado construido 2-Costo por grúas y patrullas adquiridas 3-Costo por persona capacitada 3-Costo por el equipo de cómputo y papelería 3-Costo por la campaña en aire y tierra 3-Nivel de eficacia en los acuerdos concertados | Informes, contratos y facturas emitidos por la Dirección de movilidad y la Dirección de Administración de la MC. Registros contables del proyecto | -Propuestas y diagnósticos adecuados para el territorio -El equipamiento e infraestructura via funcionan con normalidad -La población objetivo asiste a los cursos de capacitación, talleres y conferencias impartidas por expertos |

Nota: Por razones de espacio se presenta de esta manera. Para observarla con mayor detalle se desagrega en los siguientes cuadros.

Cuadro 4. Resumen Narrativo

| Resumen narrativo (objetivo) | |
|------------------------------|--|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en La Magdalena Contreras |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido |
| Componentes | 1-Proyecto de movilidad urbana terminado 2- Infraestructura y equipamiento vial concluido 3- Campaña de cultura vial en operación |
| | 1.1-Contratación de urbanistas, consultores y agencias especializadas en temas de planeación y movilidad urbana 2.1-Diseño, adquisición y colocación de señales de tránsito 2.2- Compra y colocación de semáforos inteligentes |

| | |
|--------------------|---|
| Actividades | <p>2.3- Realizar la construcción de estacionamientos y vialidades para bicicletas</p> <p>2.4- Adquisición de transporte público sustentable</p> <p>2.5- Adquirir patrullas y grúas para el desempeño de labores de los agentes de tránsito</p> <p>3.1-Contratación de personal para impartir talleres de cultura vial</p> <p>3.2- Brindar capacitación, cursos y talleres de cultura vial a escuelas, choferes de transporte público, empresas y autoridades de tránsito de manera permanente</p> <p>3.3- Contratar personal de tránsito para vigilar y ejecutar el cumplimiento de leyes, reglas y normas viales (por turnos)</p> <p>3.4-Adquisición de equipo de cómputo (proyectores, computadoras portátiles, impresoras, pantallas, papelería)</p> <p>3.5-Organizar, planear y agendar reuniones con los concesionarios de transporte público y con empresas</p> <p>3.6 Compra de publicidad en “aire y tierra” para impulsar campañas de cultura vial</p> |
|--------------------|---|

Una vez que se ha concluido el *Resumen Narrativo* es necesario corroborar la lógica vertical del proyecto, pues es indispensable que exista una relación de causalidad de abajo hacia arriba entre los distintos niveles de objetivos.

Cuadro 5. Indicadores

| MML | Resumen narrativo (objetivo) | Indicadores |
|--------------------|--|---|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | Variación en el tiempo promedio de traslado en La Magdalena Contreras en relación con la velocidad promedio histórica |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | Reducción porcentual anual en el tiempo promedio de traslado durante horas pico en la MC con respecto a los tiempos históricos estimados (2 horas y media) |
| Componentes | <p>1-Proyecto de movilidad urbana terminado</p> <p>2- Infraestructura y equipamiento vial concluido</p> <p>3- Campaña de cultura vial en operación</p> | <p>1-Número promedio de días de entrega de avances del proyecto</p> <p>2-Reducción promedio de la horas de traslado en avenidas y calles principales</p> <p>2-Incremento porcentual en el uso de la bicicleta</p> <p>3-Porcentaje de la población objetivo capacitada al término del proyecto</p> |

| | | |
|--------------------|---|--|
| | | <p>3-Número de funcionarios capacitados por capacitador por año.</p> <p>3-Nivel de conocimientos de los capacitados</p> <p>3-Procentaje en el cambio de actitudes y comportamientos en los habitantes de la MC con respecto a la movilidad</p> |
| Actividades | <p>1.1-Contratación de urbanistas, consultores y agencias especializadas en temas de planeación y movilidad urbana</p> <p>2.1-Diseño, adquisición y colocación de señales de tránsito</p> <p>2.2- Compra y colocación de semáforos inteligentes</p> <p>2.3- Realizar la construcción de estacionamientos y vialidades para bicicletas</p> <p>2.4- Adquisición de transporte público sustentable</p> <p>2.5- Adquirir patrullas y grúas para el desempeño de labores de los agentes de tránsito</p> <p>3.1-Contratación de personal para impartir talleres de cultura vial</p> <p>3.2- Brindar capacitación, cursos y talleres de cultura vial a escuelas, choferes de transporte público, empresas y autoridades de tránsito de manera permanente</p> <p>3.3- Contratar personal de tránsito para vigilar y ejecutar el cumplimiento de leyes, reglas y normas viales (por turnos)</p> <p>3.4-Adquisición de equipo de cómputo (proyectors, computadoras portátiles, impresoras, pantallas, papelería)</p> <p>3.5-Organizar, planear y agendar reuniones con los concesionarios de transporte público</p> <p>3.6 Realizar campañas de publicidad en “aire y tierra” para difundir una correcta cultura vial</p> | <p>1-Costo por proyecto y desarrollo</p> <p>2-Costo por el equipamiento y tecnología contratada</p> <p>2-Costo por metro cuadrado construido</p> <p>2-Costo por grúas y patrullas adquiridas</p> <p>3-Costo por persona capacitada</p> <p>3-Costo por el equipo de cómputo y papelería</p> <p>3-Costo por la campaña en aire y tierra</p> <p>3-Nivel de eficacia en los acuerdos concertados</p> |

La definición de indicadores correctos es fundamental para evaluar el avance y desarrollo del proyecto, así como para observar su relación costo-beneficio y el impacto que en el corto, mediano y largo plazo puede producir en la sociedad, que en este caso son los habitantes de la alcaldía La Magdalena Contreras.

3.4.1 Medios de verificación

“Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se utilizarán para obtener los datos necesarios para calcular los indicadores” (ILPES, 2014:24). El rubro “medios de verificación” tiene la ventaja de indagar en fuentes, estadísticas, investigaciones

y otros documentos fuentes de información que nos permitan contrastarlo con nuestros indicadores.

Cuadro 6. Medios de Verificación

| | Indicadores | Medios de verificación |
|--------------------|---|--|
| Fin | Variación en el tiempo promedio de traslado en la Magdalena Contreras en relación con la velocidad promedio histórica | Encuesta de origen destino INEGI Reportes y estudios de agencias especializadas como Intertraffic México, Tom Tom consultores y Traficalinos |
| Propósito | Reducción porcentual anual en el tiempo promedio de traslado durante horas pico en la MC con respecto a los tiempos históricos estimados (2 horas y media) | Reportes anuales de consultoras especializadas en movilidad y tráfico: Intertraffic México, Tom Tom consultores y Traficalinos |
| Componentes | 1-Número promedio de días de entrega de avances del proyecto 2-Reducción promedio de la horas de traslado en avenidas y calles principales 2-Incremento porcentual en el uso de la bicicleta 3-Porcentaje de la población objetivo capacitada al término del proyecto 3-Número de funcionarios capacitados por capacitador por año. 3-Nivel de conocimientos de los capacitados 3-Procentaje en el cambio de actitudes y comportamientos en los habitantes de la MC con respecto a la movilidad | Encuesta aplicada anualmente a la población de la MC para conocer sus motivaciones y perspectivas de la movilidad delegacional Estudios de agencias privadas Encuesta anual para conocer el incremento del uso de la bicicleta y la reducción del auto particular Reportes oficiales de la Dirección de Movilidad para conocer el número total de personas capacitadas, así como su nivel de aprovechamiento de los cursos por medios de cuestionarios. |
| Actividades | 1-Costo por proyecto y desarrollo 2-Costo por el equipamiento y tecnología contratada 2-Costo por metro cuadrado construido 2-Costo por grúas y patrullas adquiridas 3-Costo por persona capacitada 3-Costo por el equipo de cómputo y papelería 3-Costo por la campaña en aire y tierra 3-Nivel de eficacia en los acuerdos concertados | Informes, contratos y facturas emitidos por la Dirección de movilidad y la Dirección de Administración de la MC. Registros contables del proyecto |

Supuestos

Los supuestos son la última columna de nuestra MML, ellos son importantes porque nos permiten visualizar los escenarios más críticos por los que puede atravesar nuestro proyecto, es decir, contempla la posibilidad de que no se cumplan total o parcialmente ciertos objetivos. “Dependiendo del impacto que el no cumplimiento del supuesto tenga sobre el proyecto, este puede verse demorado, puede ver incrementado su costo, puede lograr sólo parte de sus objetivos o en el peor de los supuestos puede fracasar del todo” (ILPES, 2014: 27).

En particular, se identifican los riesgos que comprometan el logro de un objetivo de nivel superior, aun cuando se haya logrado el de nivel inferior. Por ello estos riesgos se expresan como supuestos que tienen que cumplirse para que se logre el nivel siguiente en la jerarquía de objetivos (ILPES, 2014: 28).

Cuadro 7. Supuestos

| | Resumen narrativo | Indicadores | Supuestos |
|--------------------|---|---|---|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | Variación en el tiempo promedio de traslado en la Magdalena Contreras en relación con la velocidad promedio histórica | La población aprende y transmite nuevos hábitos y prácticas de cultura vial |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | Reducción porcentual anual en el tiempo promedio de traslado durante horas pico en la MC con respecto a los tiempos históricos estimados (2 horas y media) | La población y el gobierno contribuyen al mejorar la movilidad local |
| Componentes | <p>1-Proyecto integral de movilidad urbana terminado</p> <p>2- Infraestructura y equipamiento vial instalado</p> <p>3- Población objetivo capacitada en temas de cultura vial</p> | <p>1-Número promedio de días de entrega de avances del proyecto</p> <p>2-Reducción promedio de la horas de traslado en avenidas y calles principales</p> <p>2-Incremento porcentual en el uso de la bicicleta</p> <p>3- Porcentaje de la población objetivo capacitada al término del proyecto</p> <p>3-Número de funcionarios capacitados por capacitador por año.</p> <p>3-Nivel de conocimientos de los capacitados</p> <p>3-Procentaje en el cambio de actitudes y comportamientos en los habitantes de la MC con respecto a la movilidad</p> | <p>-El gobierno difunde y pone en práctica el proyecto integral de movilidad urbana</p> <p>-La población sigue las señalizaciones de tránsito y realiza un uso correcto y cotidiano de las infraestructura urbana</p> <p>-La población aplica diariamente lo aprendido en los talleres y cursos de cultura vial</p> |
| Actividades | <p>1.1-Contratación de urbanistas, consultores y agencias especializadas en temas de planeación y movilidad urbana</p> <p>2.1-Diseño, adquisición y colocación de señales de tránsito</p> <p>2.2- Compra y colocación de semáforos inteligentes</p> | <p>1-Costo por proyecto y desarrollo</p> <p>2-Costo por el equipamiento y tecnología contratada</p> <p>2-Costo por metro cuadrado construido</p> <p>2-Costo por grúas y patrullas adquiridas</p> | <p>-Propuestas y diagnósticos adecuados para el territorio</p> <p>-El equipamiento e infraestructura vial</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | <p>2.3- Realizar la construcción de estacionamientos y vialidades para bicicletas</p> <p>2.4- Adquisición de transporte público sustentable</p> <p>2.5- Adquirir patrullas y grúas para el desempeño de labores de los agentes de tránsito</p> <p>3.1-Contratación de personal para impartir talleres de cultura vial</p> <p>3.2- Brindar capacitación, cursos y talleres de cultura vial a escuelas, choferes de transporte público, empresas y autoridades de tránsito de manera permanente</p> <p>3.3- Contratar personal de tránsito para vigilar y ejecutar el cumplimiento de leyes, reglas y normas viales (por turnos)</p> <p>3.4-Adquisición de equipo de cómputo (proyectores, computadoras portátiles, impresoras, pantallas, papelería)</p> <p>3.5-Organizar, planear y agendar reuniones con los concesionarios de transporte público</p> <p>3.6 Realizar campañas de publicidad en “aire y tierra” para difundir una correcta cultura vial</p> | <p>3-Costo por persona capacitada</p> <p>3-Costo por el equipo de cómputo y papelería</p> <p>3-Costo por la campaña en aire y tierra</p> <p>3-Nivel de eficacia en los acuerdos concertados</p> | <p>funcionan con normalidad</p> <p>-La población objetivo asiste a los cursos de capacitación, talleres y conferencias impartidas por expertos</p> |
|--|--|---|--|

3.4.2 Incorporación de los indicadores centrales de la Matriz de Marco Lógico en el ámbito institucional de gobierno

El conjunto de información que integra la MML nos permite tener una visión panorámica del objetivo central que deben cumplir las acciones del gobierno, así como los insumos, actividades, requerimientos y futuros previsibles que se tienen que ejecutar para su correcto desarrollo.

El análisis de alternativas que mostramos en páginas anteriores nos ayuda a decantar una serie de propuestas que por uno u otro motivo no son viables para su implementación. Este aspecto es un punto nodal en el desarrollo de la MML, ya que ahorrará trabajo, tiempo y esfuerzo al equipo institucional y al grupo de tomadores de decisiones sobre las diferentes alternativas que pueden adoptarse o sobre la cual tendrán que trabajar.

Recapitulando algunos puntos del trabajo, parece necesario señalar que la identificación del problema es parte medular en todo el proceso de la MML, pues acompaña en todo momento la reflexión que se hace sobre el diagnóstico de la realidad en la que se desea intervenir.

La metodología que usamos plantea que: “La solución que se identifique debe ser una sucesión de estados intermedios, que se logran a partir de una o más intervenciones. Cada intervención particular genera uno o más efectos, lo que a su vez generan nuevos efectos, hasta que se completa el total de condiciones necesarias para que el problema quede resuelto” (Aldunate y Córdoba: 2011: 54). Lo anterior es importante si tomamos en consideración que se trata de una cadena en la que cada eslabón cumple con un propósito como parte de un todo, en este sentido, si se llega a romper parte de la cadena muy probablemente no obtendremos los resultados deseados.

Para efectuar lo anterior, el Árbol de Objetivos expone los aspectos claves del plan de acción que atenderán parte del problema, este Árbol brinda los aspectos esenciales para que los actores involucrados participen en la solución del problema, conozcan el plantamiento general de solución, ubiquen a los responsables institucionales, así como su propio papel en el proceso y cuenten con una hoja de ruta para analizar los avances que se van obteniendo conforme el proyecto se cristaliza.

Una vez que ha finalizado el plantamiento de solución del problema (Árbol de objetivos), el paso siguiente es determinar los mecanismos de gestión que cumplirán con la capacidad gerencial para su atención, así como los responsables institucionales involucrados en cada una de las etapas. Una vez definidas y asignadas las responsabilidades de cada intervención podemos recurrir a los mecanismos de gestión gubernamental para cada etapa de la MML.

Uno de los pasos requiere volver al “Árbol de objetivos” para posteriormente asignar al responsable e implementar la solución en el mundo real, esto es, la intervención institucional cualquiera que esta sea. La pregunta que sigue es ¿Quién?, es decir, quien se hará cargo de determinada intervención, dicha pregunta ya no se traslada a la totalidad de la MML, sino únicamente a las partes de las participaciones directas.

Determinar el marco de actuación institucional es un aspecto delicado del cual depende en buena medida de éxito o no de la solución del problema, podemos imaginar que la deficiente selección de una dependencia o agencia de gobierno no sólo puede derivar en la no conclusión del proyecto sino incluso puede contravenir algún marco jurídico o reglamento generando consecuencias para los involucrados. A pesar de la importancia del tema, es tan amplio que no es posible abordarlo en un solo apartado, bastará con señalar que en el proceso

de intervención se debe atender a dos principios básicos; número uno que no es posible extralimitar funciones o áreas en la intervención de la solución planeada y segundo, que cada intervención debe responder a un marco de competencia que permita colaborar de manera asertiva.

Desde una perspectiva multidisciplinaria, como es la que propone la construcción de la Matriz de Marco Lógico, es frecuente encontrar que existen intervenciones diversas, la tarea consiste en decidir cuál será la estrategia institucional para implementar la solución. Las opciones de estrategias institucionales pueden ser variadas, no obstante, la realidad tan compleja requiere de la participación conjunta e interinstitucional.

En el ámbito de las decisiones públicas podemos optar por una estrategia en la que solamente participe una institución y se haga cargo de la totalidad del proyecto, o bien que en cada intervención actúe una institución especializada en la materia, otorgando la responsabilidad a una dependencia para que tome la coordinación de todo el conjunto. Lo anterior es una decisión que deberán tomar los funcionarios a cargo del proyecto.

Una vez definido quien interviene en que fase, posteriormente se requiere que cada responsable tenga al alcance un instrumento de gestión que le permita clarificar cuáles son sus compromisos frente a la solución del problema, y que sea capaz de actualizar los avances para el conocimiento de los demás involucrados. Se trata de un trabajo en equipo que implica la organización y coordinación de todas las partes para que las tareas desarrolladas arrojen buenos resultados. La coordinación interinstitucional es clave para el éxito del proyecto.

En el siguiente cuadro se muestra el marco general de acción de las principales instituciones involucradas en la movilidad de la alcaldía. Cabe señalar que los esfuerzos encaminados para lograr la implementación, se verán limitados a esfuerzos aislados sino logramos transitar hacia la obtención de resultados (en algunas matrices de MML se le conoce como *propósito*), que en este caso es *reducir los tiempos de traslado en La Magdalena Contreras*.

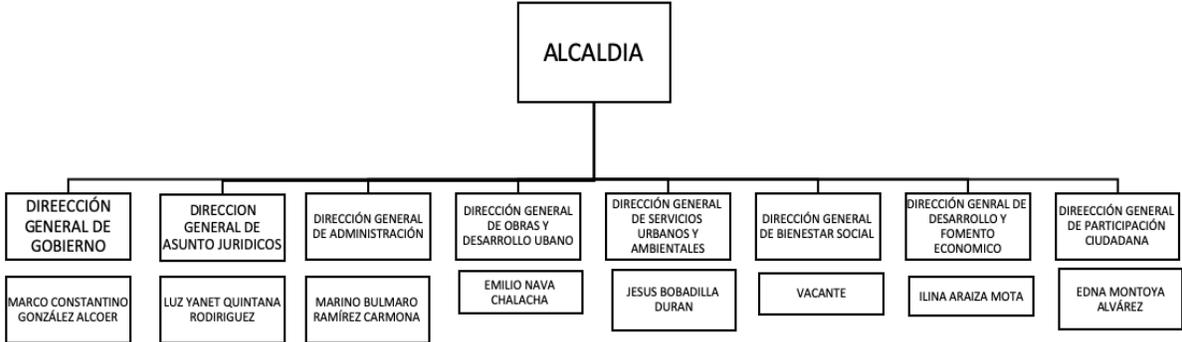
El cuadro indica la rama que es la acción institucional que se llevará a cabo, la siguiente columna nombra la institución responsable de dicha acción; posteriormente tenemos los resultados alcanzados y finalmente el tiempo estimado en que esperamos se cubran los objetivos. En síntesis, los diferentes marcos de responsabilidades deben dar cuenta de las tareas y objetivos que debe cubrir cada dependencia involucrada. A partir de estos cuadros

podremos dar seguimiento puntual a los avances o retrocesos que se tienen en el cumplimiento de los resultados, así como de la finalidad principal.

Cabe señalar que la disposición de los cuadros busca responder a una organización y jerarquía de las actividades institucionales que se deben hacer, en este sentido, se propone que la Dirección de Movilidad sea la encargada de coordinar los trabajos que plantea la Matriz de Marco Lógico (haciendo la importante aclaración que depende jerárquicamente de la Dirección General de Gobierno), si bien en este caso la alcaldía es el órgano jurídico-político encargado de atender los temas de movilidad e infraestructura vial, resulta imperativo poder concentrar en un *gabinete ejecutivo* el trabajo, y de esta manera supervisar las etapas y avances de cada acción institucional, así como evaluar los avances generales del proceso.

Como parte de una forma de clarificar los niveles jerárquicos, su distribución así como los funcionarios a cargo, presentamos el organigrama vigente de la administración La Magdalena Contreras.

Organigrama 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el portal web de la alcaldía

A continuación presentamos una breve descripción del ámbito de competencia que tiene cada dirección general. Cabe señalar que las áreas de gobierno que presentamos son las que se encuentran estrechamente relacionadas con los objetivos del proyecto.

| DIRECCIÓN GENERAL | FUNCIONES BÁSICAS |
|---|---|
| Dirección General de Gobierno | Administrar con autonomía los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la alcaldía. Establecer la unidad de género como parte de la estructura. Verificar que, de manera progresiva la asignación de cargos correspondientes a la administración pública de a alcaldía. |
| Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano | Supervisar y revocar permisos sobre aquellos bienes otorgados a su cargo. Registrar las manifestaciones de obra y expedir las autorizaciones, permisos. Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios. |
| Dirección General de Asuntos Jurídicos | Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, con ajustes razonables si se requiere, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial. Presentar quejas por infracciones cívicas y dar seguimiento al procedimiento hasta la ejecución de la sanción. Realizar acciones de conciliación en conflictos vecinales que permitan a las y los ciudadanos dirimir sus conflictos de manera pacífica. |
| Dirección General de Administración | Acordar con la persona titular de la alcaldía el trámite y resolución de los asuntos de su competencia. Certificar y expedir copias, así como otorgar constancias de los documentos que obren en sus archivos. Legalizar las firmas de sus subalternos, cuando así sea necesario. |
| Dirección General de Participación Ciudadana | Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, tomando en consideración la participación ciudadana Diseñar e instrumentar políticas públicas y proyectos comunitarios encaminados a promover el progreso económico. Instrumentar políticas y programas de manera permanente dirigidas a la promoción y fortalecimiento del deporte |
| Dirección de servicios urbanos y ambientales | Dirección de servicios urbanos y ambientales Diseñar e instrumentar acciones, programas y obras que garanticen la accesibilidad y el diseño universal; Diseñar e instrumentar medidas que contribuyan a la movilidad peatonal sin riesgo, así como al fomento y protección del transporte no motorizado. Garantizar que la utilización de la vía pública y espacios públicos por eventos y acciones gubernamentales que afecten su destino y naturaleza, sea mínima. |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el portal web de la alcaldía

Cuadro 8. Responsabilidades institucionales y propósito de las intervenciones por área específica

| Rama | Institución responsable | Propuesta |
|--|--|--|
| Elaboración del Programa General | Dirección de Movilidad | Las autoridades aplican el Plan de Movilidad |
| Suministro y adquisición de Insumos | Dirección General de Administración | La población utilizan la tecnología, bienes y servicios adquiridos para mejorar el flujo vial |
| Construcción y adecuación de infraestructura | Dirección General de Obras | Los contrerenses aprovechan la infraestructura y adecuaciones viales realizadas |
| Supervisión de la normatividad | Dirección General de Tenencia de la Tierra | El gobierno superviza regularmente los límites de reserva ecológica y cambios de uso de suelo. |
| Acuerdos entre concesionarios y gobierno | Dirección de Gobierno | Los concesionarios respetan los acuerdos |
| Vigilancia de los reglamentos y normas de tránsito | Coordinación de Seguridad Ciudadana | La población respeta señales y reglamentos de tránsito |
| Impulsar mecanismos de participación comunitaria | Dirección General de Participación Ciudadana | Los contrerenses se involucran de manera activa en los procesos de participación ciudadana |

Fuente: Elaboración propia

Una vez definido el marco general de actuación de cada área, a continuación, desglosamos las responsabilidades, tareas y tiempo estimado para cumplir con los objetivos trazados. El propósito de los siguientes cuadros es especificar las acciones que se desempeñarán, pero sobre todo el tiempo aproximado para su realización, dado que se trata de un ejercicio académico y no se tiene previsto un calendario, nos limitaremos a ubicar el tiempo en términos de “tiempo estimado”, ello con el propósito de establecer una base para el cumplimiento de la Matriz, de no hacer lo anterior puede tornarse indefinido y uno de los propósitos de la MML (y de esta investigación) es acotar el trabajo en términos espaciales y temporales. A continuación, presentamos el marco de responsabilidad de la Dirección de Movilidad.

Cuadro 9. Marco de responsabilidad de la Dirección de Movilidad de la alcaldía La Magdalena Contreras

| Organismo | Objetivos | Indicadores centrales | Tiempo estimado |
|--------------------|--|---|---|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | | 3 años |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | | 3 años |
| Componentes | <p>-Plan de Movilidad Urbana terminado</p> <p>-Camapañas de cultura vial en operación</p> | <p>-Gobierno aplica el plan de movilidad urbana</p> <p>-Sociedad, gobierno y empresas conocen y respetan las normas viales y señales de tránsito</p> <p>- Oficiales de tránsito respetan y vigilan la normatividad vial vigente</p> <p>-Los contrerenses usan más la bicicleta como medio de transporte ecológico</p> <p>-Los conductores de transporte público y privado utilizan la</p> | <p>Primero semestres del gobierno</p> <p>6 meses</p> <hr/> <p>Segundo semetre del gobierno</p> <p>6 meses</p> |

| | | reconversión de vialidades en horas pico | |
|--------------------|--|--|--|
| Actividades | <ul style="list-style-type: none"> -Contratación de urbanistas, consultores y agencias especializadas en temas de planeación y movilidad urbana -Contratación de personal para impartir talleres y cursos de cultura vial -Brindar capacitación, cursos y talleres permanentes de cultura vial a escuelas, choferes de transporte público, empresas y autoridades de tránsito. -Contratar personal de tránsito para agilizar, vigilar y ejecutar el cumplimiento de leyes, reglas y normas viales. Realizar campañas de publicidad en “aire y tierra” para difundir una correcta cultura vial -Diseño de señales de tránsito | | |

Fuente: Elaboración propia

En principio es importante mencionar que la Constitución Política de la Ciudad de México le reconoce a las alcaldías facultades de carácter exclusivo, coordinadas y subordinadas, en este sentido, para el tema de movilidad en su artículo 53 apartado B, numeral 3 inciso a; señala en sus fracciones XXIV y XXV que son facultades exclusivas de la persona titular de la alcaldía: *Diseñar e instrumentar acciones, programas y obras que garanticen la accesibilidad y el diseño universal; y, Diseñar e instrumentar medidas que contribuyan a la movilidad peatonal sin riesgo, así como al fomento y protección del transporte no motorizado.* Y como facultad coordinada con el gobierno de la Ciudad de México está: *Proponer a la Jefatura de Gobierno la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones.*

En cuanto a sus *facultades exclusivas* observamos que la Dirección de Movilidad tiene la posibilidad de aplicar el Programa de Movilidad que plantea la MML (previa elaboración por parte de los especialistas en la materia); en cuanto al marco de responsabilidades también se establece la necesidad de que la sociedad, el gobierno y las empresas instrumenten aquellas medidas que garanticen la movilidad dentro de la demarcación. Ello involucra otro aspecto

trascendente, es decir, que *Los contrerenses usen más la bicicleta como medio de transporte sustentable* y de esta manera cumplir con uno de los objetivos.

Ahora bien, como *facultad coordinada* tenemos que la alcaldía debe proponer al Gobierno de la Ciudad las aplicación de medidas que contribuyan a mejorar la circulación y seguridad tanto de peatones como de vehículos. En este caso, el mandato constitucional obliga al gobierno local a coordinarse con las áreas encargadas de atender la movilidad a nivel estatal y de esta manera implmentar acciones en conjunto. En relación con nuestra MML, tanto la *reconversión de vialidades* en puntos específicos⁴³ como la vigilancia permanente de agentes de tránsito constituyen acciones gubernamentales que requieren del trabajo interinstitucional entre ambos niveles de gobierno, no obstante, es competencia de la alcaldía tomar la inciativa y delinear las rutas de trabajo para atender las zonas con mayor conflicto vial.

Adicionalmente a las funciones que tiene la dirección de movilidad se propone que esta área tome la responsabilidad de coordinar la MML con todas las depedencias involucradas. De esta manera se garantiza que el eje de organización y supervisión se concentre en una sola Unidad Administrativa en este caso la de movilidad.⁴⁴

Cuadro 10. Marco de responsabilidad de la Dirección General de Administración de la alcaldía La Magdalena Contreras

| Organismo | Objetivos | Supuestos | Tiempo estimado |
|------------------|--|------------------|------------------------|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | | 3 años |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | | 3 años |

⁴³ El estudio especializado de desarrollo urbano y movilidad que la matriz señala que se debe hacer, deberá indicar con claridad cuales son los cruces más conflictivos de la alcaldía, así como sus horas pico, sus posibles alternativas y soluciones. De igual manera debe proyectar hacia futuro, posibles complicaciones viales. En esta investigación hemos señalado de manera sucinta algunas de las ubiaciones que mayor congestionamiento presentan, sin embargo, el estudio especializado deberá indicar con mayor detalle y precisión dichos aspectos.

⁴⁴ Cabe señalar que con la nueva figura de los Concejos de las alcaldías, éstos tendran la facultada de supervisar las acciones de gobierno, entre ellas, evaluar los programas empredidos por las diferentes áreas de la administración local.

| | | | |
|--------------------|--|---|---------------------------------------|
| Componentes | Servicios, tecnología y equipamiento vial adquirido | -Los contrerenses aprovechan el transporte público ecológico - La alcaldía utiliza tecnología de vanguardia para agilizar la movilidad -La alcaldía logra organizar la vialidad con su personal de movilidad -Los contrerenses aprehenden una nueva cultura vial | 2 años Segundo año de gobierno |
| Actividades | -Adquisición de equipamiento vial -Compra de semáforos “inteligentes” -Adquisición de unidades transporte público ecológico -Adquisición de equipo de computo y papelería -Adquisición de publicidad en “aire y tierra” -Adquisición de tecnología y software para análisis de la vialidad -Compra de grúas y patrullas de tránsito -Contratación de personal para la asistencia vial | | |

Fuente: Elaboración propia

El marco de responsabilidad de la Dirección General de Administración tiene la tarea de proveer los bienes y servicios necesarios para que otras áreas pueden cumplir con sus objetivos, por ejemplo: Administración, facilitará las gestiones en su proyecto de presupuesto para que la Coordinación de Seguridad Ciudadana cuente con las grúas y patrullas de tránsito así como con el personal suficiente para agilizar el flujo vehicular y vigilar el cumplimiento de la normatividad.

La CPCM contempla en su artículo 16 apartado H, numeral 3 que; Las autoridades de la Ciudad “desarrollarán y ejecutarán políticas de movilidad, para lo cual deberán entre otras cosas impulsar formas de movilidad colectiva, no motorizadas, motorizada no contaminantes, peatonales, así como a base de nuevas tecnologías” (CPCM, 2017:70). La adquisición de transporte colectivo no contaminante es un proceso gradual que requiere de la participación conjunta de la alcaldía, la Ciudad e incluso de la Federación. En este sentido, la transición del uso de vehículos con motor diesel hacia los electricos o híbridos debe ser un

proceso prioritario, rápido y permanente, pues de lo contrario no podremos disminuir la contaminación ambiental.

Desafortunadamente, aún nos encontramos en un punto de la historia en donde las tecnologías limpias siguen teniendo un elevado costo para la mayoría de las personas y aunado a ello los poderes fácticos y multinacionales obstaculizan el desarrollo y gestión de la tecnología no contaminante, privilegiando la industria extractivista que tanto ha dañado al Planeta. Sin embargo, los nuevos desarrollos tienden hacia formas sustentables de movilidad, en la actualidad existen vehículos motorizados que contaminan menos que uno a base de gasolina o diesel.

De igual manera, la CPCM contempla en su inciso “b”, artículo 16: “Promover el uso de sistemas inteligentes y tecnologías que permitan mayor fluidez a la circulación del tránsito vehicular, así como el mantenimiento óptimo de las vialidades, y regular los estacionamientos” (CPCM:2017: 71). El uso de las nuevas tecnologías y los softwares especializados en tránsito son herramientas que tienen a su alcance los gobiernos locales y estatales. En la actualidad existen muchas aplicaciones que son gratuitas y abiertas al público como Waze o Google Maps, sin embargo, también existen aplicaciones especializadas que pueden estar al servicio del gobierno o de entes públicos para el beneficio de la ciudadanía. En este caso, la dirección de administración puede adquirir servicios tecnológicos y programas especializados para que el área de movilidad los puedan operativizar y supervisar, incluyendo los semáforos inteligentes y las aplicaciones móviles.

Finalmente, otro aspecto importante de la MML y que le corresponde al área de comunicación en coordinación con la dirección de administración es facilitar los insumos necesarios para la “Realización de campañas de educación en favor de una nueva cultura cívica de movilidad [...]” (CPCM,2017:71), dichas campañas pueden estar focalizadas a nivel local de tal manera que el sector al que se dirijan sean conductores, choferes, peatones y autoridades contrerenses. Las campañas pueden difundirse en los espacios públicos de la demarcación, vialidades principales y también por medio de las redes sociales. Todo depende del estudio diagnóstico que se realice y de los alcances que se pretendan obtener. Para este tipo de campañas se pueden invitar a medios de comunicación para que le den cobertura y de esta manera lograr orgánicamente una mayor difusión.

**Cuadro 11. Marco de responsabilidad de la Dirección General de Obras de la alcaldía
La Magdalena Contreras**

| Organismo | Objetivos | Supuestos | Tiempo estimado |
|--------------------|---|--|------------------------|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | | 3 años |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | | 3 años |
| Componentes | Infraestructura urbana y equipamiento vial concluido | -La población utiliza la infraestructura vial construída. -Los habitantes de zonas altas de la demarcación usan el teleférico | |
| Actividades | -Construcción de transporte público alternativo (teleférico) -Construcción de vías y estacionamientos para biciletas -Porgrama integral de vivienda popular | | |

Fuente: Elaboración propia

Las acciones encomendadas a esta dirección tienen la misión de impulsar el uso de transporte alternativo y construir la infraestructura necesaria para que los ciudadanos cuenten con las condiciones para usar de la *bicicleta* como medio de transporte no contaminante. Al igual que la mayoría de las áreas anteriores, esta también requiere de una coordinación con la Ciudad de México e incluso con el Gobierno Federal. En este caso se requiere de una inversión compartida con el gobierno de la Ciudad y la alcaldía, asimismo, se requiere del impulso del Congreso de la Ciudad para que sean aprobadas leyes más estrictas para el respeto al peatón y al ciclista, y un etiquetado especial que permita realizar las obras señaladas.

En síntesis, los cuadros anteriores de la MML, son una guía de trabajo que por un lado contempla la importante decisión de saber que dependencias o áreas del gobierno están involucradas en la implementación de la matriz, pero por otro; plasma en un enunciado

sencillo la acción o tarea que debe realizarse para el cumplimiento de sus objetivos, es decir, cómo debe plantearse el “problema solución” para que quede explícito un estado de hechos que implique la adopción de una acción.

Cuadro 12. Marco de responsabilidad de la dirección General de Tenencia de la Tierra de la alcaldía La Magdalena Contreras

| Organismo | Objetivos | Supuestos | Tiempo estimado |
|------------------|--|--|------------------------|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | | 3 años |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | | 3 años |
| Componentes | Control y supervisión de la tenencia de la tierra | La Dirección de Tenencia logra que los suelos de conservación y áreas protegidas se respeten | |
| Actividades | -Contratación de personal para la supervisión de las zonas protegidas | | |

Fuente: Elaboración propia

En esta dirección en particular se debe hacer notar que la coordinación con el gobierno de la Ciudad de México es fundamental, ya que muchas de las disposiciones y facultades en cuanto regulación de suelo se refiere pasan por la supervisión y visto bueno de la Ciudad, incluso en el caso de obras de alto impacto tiene que contar con la aprobación del Congreso local.

En relación con las responsabilidades de Tenencia de la Tierra están enumeradas de manera puntual en la CPCM. Aquí, sólo señalaremos lo más destacable.

1. El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y el Programa General de Ordenamiento Territorial, así como los progrables parciales de las alcaldías vigilarán

en todo momento que no se urbanicen las áreas de preservación ecológica, “áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural” (CPCM, 2017:58).

Las acciones que debe emprender esta dirección deben estar encaminadas a vigilar que se respete la normatividad y alertando al gobierno de la Ciudad ante cualquier irregularidad.

2. El Gobierno de la Ciudad tiene la obligación de evitar la expansión sobre áreas de reserva ecológica y suelo de conservación. De igual manera debe fomentar programas de vivienda popular en apoyo a la necesaria redensificación que requiere la capital.

De este punto vale la pena destacar que el crecimiento de la ciudad ha favorecido a las clases con mayor poder adquisitivo en claro detrimento de las clases medias y bajas. El fomento e impulso de vivienda de interés social es fundamental, pues de lo contrario se incrementarán los procesos de gentrificación de los cuales ya hemos hablado en apartados anteriores. El gobierno de la Ciudad y la alcaldía deben fomentar un programa de vivienda popular que recupere la noción de planeación, derechos humanos, sustentabilidad y justicia social.

Si bien la inversión que implica llevar a cabo un programa de derecho a la vivienda es alto, parece que en el futuro resulta más alto el costo de continuar creciendo sin planeación y favoreciendo únicamente a las clases más altas del país.

Cuadro 13. Marco de responsabilidad de la Dirección de Gobierno de la alcaldía La Magdalena Contreras

| Organismo | Objetivos | Supuestos | Tiempo estimado |
|------------------|--|------------------|------------------------|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | | 3 años |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | | 3 años |

| | | | |
|--------------------|---|---|--|
| Componentes | La Alcaldía y los concesionarios de transporte público concretan acuerdos y los renuevan cotidianamente | Los choferes de transporte público y los usuarios respetan los acuerdos | |
| Actividades | -Organizar, planear y celebrar reuniones de trabajo con los conecionarios de transporte público | | |

Fuente: Elaboración propia

El trabajo de esta área consiste en que el director de gobierno genere las condiciones para los acercamientos y acuerdos con los dueños de concesionarios de transporte públicos, con los choferes, con los agentes de tránsito y con el personal de movilidad de la alcaldía. El objetivo central es concretar acuerdos que agilicen la dinámica diaria del servicio de transporte público, y que se apege a las reglas y principios que garanticen un servicio de calidad y que de esta manera se contribuya a mejorar la movilidad dentro de la demarcación.

Es un problema sabido por todos los contrerenses que las unidades de transportes o van a “vuelta de rueda” (excesivamente despacio) o bien van muy rápido, tratando de ganar el pasaje a las demás unidades y poniendo es riesgo la vida y seguridad de las personas que van abordo y la de los propios peatones. Esa situación debe cambiar en el corto plazo.

Asimismo, la celebración de acuerdos se plantea que sea un ejercicio paulatino que establezca una renovación semestral, anual o bien dependiendo de las coyunturas de movilidad que se presenten.

Cuadro 14. Marco de responsabilidad de la Coordinación de Seguridad Ciudadana de la alcaldía La Magdalena Contreras

| Organismo | Objetivos | Supuestos | Tiempo estimado |
|------------------|--|------------------|------------------------|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | | 3 años |

| | | | |
|--------------------|--|--|--------|
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | | 3 años |
| Componentes | Vigilancia del reglamento de tránsito en operación | -Seguridad Ciudadana logra que los conductores respeten el reglamento de tránsito y demás normatividades viales -La coordinación de Seguridad Ciudadana logra liberar vialidades -Los agentes de tránsito hacen cumplir el reglamento vial | |
| Actividades | - Capacitación de los agentes de tránsito y del personal de movilidad -Liberación de vialidades principales -Compra de grúas y patrullas de tránsito | | |

Fuente: Elaboración propia

La Seguridad Ciudadana tanto de la alcaldía como de la Ciudad de México deben unir esfuerzos para que los objetivos y metas se cumplan. Las tareas que tienen encomendadas estas dos dependencias son muy puntuales. Por un lado, tienen la responsabilidad de que sus elementos de tránsito cuenten con las herramientas e insumos necesarios para desempeñen su trabajo correctamente, esto es: patrullas, grúas, reglamentos de tránsito, dispositivos para infracciones, silbatos y todo lo que requieran para agilizar el flujo vial. Como segundo punto, es importante que los agentes fomenten y supervicen el cumplimiento de la normatividad, no es suficientes con su presencia en las calles y avenidas, se requiere que tomen un papel más proactivo sobre todo en las horas pico. Para este tipo de trabajo se plantea realizar un plantilla con turnos para que se cumpla a cabalidad con las tareas y que los elementos se ubiquen en los puntos y horas donde se identifica mayor caos vial.

Cuadro 15. Marco de responsabilidad de la Dirección General de Participación Ciudadana de la alcaldía La Magdalena Contreras

| Organismo | Objetivos | Supuestos | Tiempo estimado |
|--------------------|--|--|------------------------|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | | 3 años |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | | 3 años |
| Componentes | Mecanismos de participación ciudadana en operación | La Dirección General de Participación Ciudadana logra que la sociedad, especialistas y gobierno se involucren de manera activa en la problemática del congestionamiento vial | |
| Actividades | -Organizar reuniones, foros, asambleas, debates y mesas de trabajo para atender la problemática de la movilidad urbana en la demarcación | | |

Fuente: Elaboración propia

La participación de la sociedad resulta clave para visualizar aquellos aspectos que muy posiblemente escapan de la mirada de los especialistas en la materia. Los mecanismos para que participen los ciudadanos están contenidos en la Constitución local y en la Ley de Participación Ciudadana de la ciudad. Es importante señalar que la organización de foros, asambleas, debates, mesas de trabajo o seminarios coadyuvará a enriquecer el análisis y propuestas de los expertos.

Por otro lado la participación de la comunidad, de los vecinos y habitantes de la alcaldía busca que los ciudadanos adquieran un compromiso real para mejorar las condiciones de movilidad y que ayuden a propagar y difundir los acuerdos y propuestas adoptados en las mesas de trabajo. La tarea principal de esta área es la organización de foros incluyentes, plurales, abiertos y participativos para que todas las voces sean escuchadas en un marco de cordialidad, armonía y respeto.

Finalmente, la Coordinación de Comunicación en colaboración con la Dirección de Participación Ciudadana tendrán la responsabilidad de que exista una adecuada difusión de los contenidos de las campañas, foros y acciones de gobierno.

3.4.3 Balance general de la Matriz de Marco Lógico

Como punto de partida para la valoración de la Matriz de Marco Lógico, en primer lugar parece importante señalar que como cualquier metodología de carácter cualitativo o cuantitativo tiene sus ventajas y desventajas, así como sus alcances, limitaciones y, por supuesto, sus aciertos y desaciertos a la hora de llevarla a la práctica y pasarla por la prueba de ácido que constituye la realidad cambiante y dinámica en la que vivimos.

En este sentido, quisiera exponer algunos de los puntos más importantes en cuanto a sus aspectos positivos y negativos para su implementación. Comenzaré con los aspectos positivos.

Como primer punto, considero que la MML cuenta con el beneficio de plantear una secuencia perfectamente lógica y secuencial a lo largo del problema, ello nos permite, en otras cosas, contar con un mapa de ruta que define y aclara cada acción que se emprende. Pensando en modo *prospectivo*, esta característica es el hilo conductor que nos permite ir y venir para revisar cada fase del proceso y de esta manera identificar posibles fallas, problemas o inconsistencias en el planteamiento. Incluso si la realidad que vivimos cambió estrepitosamente, nos ayuda a identificar cuáles son los factores que sucedieron y de esta manera hacer las adecuaciones necesarias, o bajo condiciones extraordinarias abortar la iniciativa debido a que los supuestos no se cumplen. Tomar esta última decisión puede ser radical, pero nos ahorraría un fracaso rotundo en su implementación.

En otras palabras la MML es una guía práctica para la evaluación de un programa de gobierno o para el análisis de un problema público, sea cual fuere el caso nos ayuda a estructurar de forma ordenada una solución basada en los datos y la realidad empírica.

Otro aspecto importante que se debe considerar como parte de los aspectos positivos es que el método en todo momento requiere de la participación y colaboración de diversos actores y sectores de la sociedad; estos pueden ser especialistas en la materia, académicos, profesionistas, servidores públicos, tomadores de decisiones y desde luego habitantes de la comunidad donde se desea intervenir.

La riqueza de contar con la participación y opinión de diversos actores sociales coadyuna a que problema tenga enfoques, propuestas y soluciones de muy diversa índole, esto no significa que constituya un posible problema, por el contrario complejiza el tema de tal manera que no se llegan a conclusiones simplistas o lugares comunes, generando alternativas transversales para la solución del problema. Algo que sucede en la práctica es que muchos de los temas que se discuten cuentan con un diagnóstico que en algunos puntos coinciden y ellos permite ir construyendo la Matriz.

Cabe destacar que para la elaboración de nuestra Matriz de Marco Lógico contamos con la colaboración y participación de especialistas de la CEPAL, de académicos de la UNAM, de especialistas en desarrollo urbano, de funcionarios del gobierno local, de vecinos de la demarcación y de colegas de la especialidad en Análisis Político. El resultado de las múltiples interacciones, como ya lo he mencionado, fue una matriz que incorpora la visión, conocimiento y experiencia de gente que esta vinculada y familiarizada con el problema, ello benefició enormemente al desarrollo de la investigación. Los aportes que hicieron cada uno se ven reflejados en el resultado final.

En otras palabras, esta metodología tiene la bondad de integrar la opinión y visión de varias personas, considerando la participación de un numero representativo de personas que están involucradas en el problema.

Los grupos de trabajo que se organizan para la discusión inician con lluvia de ideas, propuestas, preguntas e interrogantes, posteriormente se porcesa y se abre un espacio para el análisis, reflexión y síntesis de las propuestas. Esta parte requiere el diálogo y voluntad de los actores para poder llegar a acuerdos y definir la ruta de trabajo a seguir.

La experiencia que arroja esta investigación es que el problema eje se ve nutrido con la óptica y aportes de todos los participantes, si bien la metodología propone una serie de pasos al final los participantes delieberan sobre las prioridades, posibilidades y caminos que debe seguir la matriz.

Este proceso de participación que puede parecer facil y práctico no lo es, si no se considera que la persona o grupo de personas que guía la discusión deben tener las bases y principios necesarios para aplicar la metodología de lo contrario no habrá buenos resultados, es decir,

se requiere de un conocimiento adecuado de la MML para dirigir las mesas de trabajo para que al final se cuente con material que aporte los insumos principales.

Otras de las ventajas evidentes de la MML es que su aplicabilidad no se circunscribe a un tema o problema específico, sino que por medio de esta herramienta podemos evaluar y analizar problemáticas muy diversas, pues se puede aplicar desde el ámbito público al privado, puede pasar desde una dependencia relacionada a la pobreza hasta una que tenga que ver con la salud y su atención. En este sentido, para nuestro tema de investigación que tiene que ver con movilidad urbana a escala local representa una excelente oportunidad para señalar que también puede llevarse a la práctica en el ámbito municipal y no necesariamente debe acotarse a programas internacionales o federales.

El tiempo es otro aspecto positivo, ya que no es una metodología que requiera programar meses o años de trabajo, más bien esta herramienta ayuda a organizar la agenda y tiempos de la dependencia o agencias involucradas en el problema. En los hechos, la matriz se convierte en una agenda de trabajo que posibilita establecer tiempos de trabajo, objetivos, metas, recursos, y todo lo necesario para cumplir con los objetivos. Este beneficio no sólo ordena la vida interna de la dependencia o dependencias que participan en el proceso, sino que le permite establecer un parámetro y ritmo de trabajo que no entorpezca o obstaculice otras tareas de las dependencias. Ligado a esto otra potencial ventaja es que la MML en la mayoría de las veces hace evidente la necesidad de trabajar y colaborar en equipo, esto se traduce en que para la solución de problemas altamente complejos se requiere de la participación activa de diversas instancias de gobierno. Esto implica que desde el diseño de la Matriz hasta la realización del proyecto siempre contempla la participación de diversos actores.

Nuestra matriz hace patente lo anterior, pues el problema de la movilidad urbana dentro de la demarcación tiene que ver con un asunto metropolitano en donde la Ciudad de México e incluso el gobierno federal deben trabajar coordinadamente para su atención.

Finalmente, de algunos los aspectos que encuentro negativos en la MML es que desafortunadamente en nuestro país aun son pocos los cursos, seminarios, especialistas y funcionarios que conocen y aplican el método, esto impacta negativamente en las dependencias donde trabajan y finalmente en la sociedad.

A pesar de ser una metodología que cuenta con múltiples beneficios siguen siendo desconocida para el grueso de los tomadores de decisiones, ellos produce entre otras cosas malos diseños en las políticas públicas, pésimas implementaciones y por ende evaluaciones negativas. Si bien es cierto que en la actualidad existen muchos enfoques y metodologías y que incluso pueden ser más conocidas en el ámbito académico como puede ser el uso de herramientas estadísticas o metodologías como la entrevista o la etnografía, la MML no está peleada con ninguno de estas herramientas por el contrario pueden ser integradas y robustecer el análisis y soluciones. Sin embargo, también es una realidad que la enseñanza de MML no figura en ninguna maya curricular ya sea de licenciaturas o posgrados, en el mejor de los casos la podemos encontrar en cursos ofrecidos por la CEPAL (donde por cierto son costosos), o eventualmente en seminarios ofrecidos por el gobierno federal a los que solo pueden acceder pocas personas. Por ello, parece necesario acercar más este tipo de conocimientos a estudiantes, funcionarios de gobierno en activo y a especialistas en políticas públicas⁴⁵. La MML es un recurso marginal en la mayoría de las evaluaciones que se hacen de los programas de gobierno.

Otro aspecto que quizá pueda resultar negativo es que necesita un mínimo de cooperación entre los actores involucrados ya sean estos funcionarios, personas, tomadores de decisiones, especialistas, etc. Si no existe una buena organización de las mesas de trabajo, si no hay un ambiente de respeto, si no se cuenta con marco de referencia común a todos que sitúe la discusión y si no se tiene la facilidad de un espacio adecuado que tenga las mínimas condiciones como proyecto, pizarrón, papelería y servicio de cafetería, así como demás insumos para el desarrollo de las sesiones difícilmente se cumplirán los objetivos buscados.

⁴⁵ Si un estudiante o servidor público quisiera aplicar la MML sin contar con la guía, conducción o apoyo de algún capacitador los resultados serían inciertos o deficiente

CONCLUSIONES

Los datos científicos son inequívocos. Si no se reducen rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, y en particular de CO₂ (dióxido de carbono), los cambios climáticos tendrán consecuencias irreversibles y cada vez más destructuras para la vida en la Tierra (Petteri Taalas, secretario general de la Organización Meteorológica Mundial, 2018).

El desarrollo de esta investigación se inscribe en la necesidad de abordar el ámbito local como una primera y necesaria aproximación al estudio de las problemáticas que actualmente enfrentan los gobiernos locales. La relevancia de analizar las condiciones sociourbanas de una de las demarcaciones de la Ciudad de México, en este caso La Magdalena Contreras, permite plantear el diseño de mejores políticas y programas de gobierno así como identificar escenarios posibles y crisis hacia el futuro.

En este sentido, la prospectiva constituye una herramienta eficaz para la toma de decisiones, pero al mismo tiempo representa un hábito de carácter cultural que como sociedad debemos fomentar para que en coordinación con el gobierno, se implementen iniciativas en los diferentes asuntos públicos y se trabaje para su atención. Vale la pena mencionar que el pasado sismo del 19 de septiembre del 2017, que cobró cientos de vidas, representa un lamentable ejemplo de como la falta de planeación y prospección por parte de las autoridades, gobiernos y políticos puede desencadenar crisis mayúsculas. Este hecho, dejó al descubierto las redes de corrupción que existen entre las industrias inmobiliarias y el gobierno de la Ciudad -un tema que por cierto abordamos en el capítulo I-, pero también puso en evidencia el gran déficit en cuanto a prevención y planeación urbana se refiere; omitiendo o cambiando usos de suelo, privilegiando construcciones donde no son viables, promoviendo la construcción de mega proyectos pasando por alto normas ambientales, y dejando los protocolos de protección civil a un segundo plano.

De tal suerte que la pertinencia de esta investigación tiene que ver precisamente con el hecho de que de las 16 alcaldías, actualmente pocos actores políticos, sociales o privados se han planteado la necesidad de planear y generar diagnósticos locales sistemáticos que contemplen

la visión global en la que se encuentra inmersa la metrópoli. Si bien es cierto que existen muchos estudios que abordan los macroindicadores internacionales, nacionales e incluso estatales, en la actualidad no hay o hay muy pocos estudios dedicados a analizar las necesidades y retos que enfrentan los gobiernos locales; sus barrios, pueblos y colonias.

La pertinencia de esta investigación, también se sustenta en el hecho de que la humanidad enfrenta la mayor crisis ambiental de su historia, por ello brindar alternativas y soluciones creativas se vuelve un asunto prioritario para que en el corto plazo se pueda pensar en la subsistencia de las generaciones futuras.

Cabe señalar que los resultados de esta investigación pretenden mostrar un panorama actual de las condiciones sociourbanas de la demarcación, y de esta manera contribuir a delinear estrategias y cursos de acción que deriven en soluciones y alternativas. Estamos convencidos que fomentar estudios prospectivos de carácter local contribuye de manera sustantiva a establecer directrices mucho mejor pensadas y planeadas para atender las problemáticas de las demarcaciones ya sean de la Ciudad de México o de otras entidades del país.

Concebir lo urbano, lo social y lo ambiental como parte de un todo interrelacionado forma parte de la articulación de un régimen socio-espacial en donde el actuar público no se debe supeditar a los intereses del capitalismo global, representados por empresas nacionales e internacionales, pues ello ha sido uno de los mayores factores de riesgo que va en detrimento de la sustentabilidad ambiental y de la calidad de vida de los seres humanos.

A lo largo de esta investigación hemos insistido en la idea de que en los últimos años la mayoría de las grandes ciudades en todo el mundo, incluida la Ciudad de México, se ha dado prioridad a la hegemonía del automóvil y a los mega proyectos por encima del peatón, del transporte limpio y sustentable y del cuidado y rescate de los ecosistemas.

Asimismo, hemos señalado que los actuales hábitos y patrones de consumo nos han orillado a escenarios que actualmente son insostenibles para el medio ambiente y que de no actuar con prontitud causará daños y consecuencias irreversibles. Es por esta razón que muchos investigadores y enfoques teóricos novedosos hablan de la resiliencia como una forma de adaptabilidad a una nueva realidad y de esta manera sobrellevar los efectos negativos producidos o generados por los hechos del pasado.

Sin embargo, la actual dinámica en la que se encuentra inmerso el mundo apunta hacia la imperiosa necesidad de un cambio de rumbo en la forma de producir y consumir nuestros medios de subsistencia, apunta también hacia un cambio de visión que pasa de creer que nada está interconectado, por un nuevo donde seamos conscientes de que cada acción que realicemos tienen efectos e impactos sobre nosotros mismos, sobre el Planeta y sobre el resto de las especies. No podemos seguir pensando que la tala de árboles, el uso indiscriminado de combustibles fósiles, la contaminación de ríos y mares, el consumo irracional, la caza de especies, etc., no tiene efectos potencialmente negativos sobre nuestro hábitat.

Esta realidad nos lleva a replantear un nuevo horizonte en el que se recupere la importancia de la ética y la corresponsabilidad como uno de los caminos a seguir para rescatar al medio ambiente. La trascendencia de recuperar una perspectiva ética radica en el hecho de que el cambio climático que padecemos es producto de los excesos del capitalismo extractivista basado en el consumo irracional de bienes y servicios, donde empresas y consumidores juegan un papel fundamental en la permanencia de dicho modelo. Si bien, la anterior no es una idea original ni novedosa tampoco se ha recuperado como punto crucial para el rescate y preservación de nuestro ecosistema.

Por otro lado, los esfuerzos cristalizados en cumbres internacionales parecen insuficientes para frenar la gran crisis que enfrentamos, esto se debe, entre otras cosas, a que muchos de los líderes mundiales, incluidos los de algunas potencias como Estados Unidos, no están dispuestos a transitar por un nuevo sendero donde la sustentabilidad, la igualdad, la justicia y la equidad sean las palancas del bienestar y el desarrollo humano. Así pues, la importancia de poner a la ética en el centro del debate, exige corresponsabilidad, voluntad política y participación de los diferentes actores sociales, políticos y agentes económicos, ya que sin ellos como lo señala el *Tercer Informe Mundial de Ciencias Sociales* de la UNESCO, el reto se antoja imposible.

En cuanto al ámbito social podemos apuntar que en la mayoría de los países, pero fundamentalmente en los de América Latina, se enfrenta en el corto plazo el enorme desafío de dar cobertura y servicio a grandes poblaciones que se asentarán principalmente en centros urbanos. Esto implica que las ciudades de hoy deberán prepararse para encarar las demandas y retos de una densidad poblacional en aumento. A la par, es importante destacar que cada

año se incrementan las carencias en distintos rubros sociales como por ejemplo, el acceso al agua potable, la falta de empleo bien remunerado, el acceso efectivo a servicios de salud, el acceso a educación, y por supuesto el insuficiente transporte público de calidad, solo por mencionar algunos. Si desde ahora no se toman acciones con los estudios y proyecciones que se tienen, lo que hoy constituye un problema rápidamente se convertirá en un caos.

Principales resultados y hallazgos

Dentro de los principales resultados encontrados es que la demarcación enfrenta el reto de desahogar sus avenidas y vialidades principales en horas específicas del día, por ejemplo, en la mañana el tránsito se colapsa desde las 6:30 hasta las 11:00, siendo el intervalo de 8 a 10 el más congestionado durante este lapso. Por otro lado, durante la tarde-noche, el flujo se comienza a complicar a partir de las 18:00 hasta las 20:00 horas, con un intervalo de 15:00 a 16:00, que también merma las vialidades.

Ahora bien, cabe destacar que temporadas de invierno, particularmente en el mes de diciembre, los embotellamientos no sólo en la demarcación, sino en toda la Ciudad se incrementan considerablemente, afectando no solo las vialidades sino elevando los niveles de contaminación, si a lo anterior añadimos lluvia prolongadas o accidentes de tránsito las avenidas se saturan por horas, causando irritación y estrés para los automovilistas y usuarios del transporte público.

La Magdalena Contreras, al ser una alcaldía “dormitorio”, esto significa que su población sale de la demarcación a trabajar, estudiar o a divertirse, generando que tanto en las salidas como en las entradas se colapsen y por ende haya una mayor conflictividad vial, por ello las políticas públicas que se implementen deben contar con diagnóstico perfectamente definido de cuáles son los destinos, los horarios, las motivaciones y las necesidades del conurbano para entonces definir acciones que nos permitan agilizar la movilidad urbana. De lo contrario, se puede caer en ocurrencias o paliativos que poco o nada contribuyen a mejorar la fluidez vehicular.

Al inicio de la investigación señalamos que entonces el delegado de La Magdalena Contreras (Fernando Mercado), creó el concejo de movilidad, un órgano cuyo propósito principal era poner orden en materia de tránsito y movilidad. No obstante, los resultados que se observan son exiguos, a penas con un par de programas y acciones no se ha logrado mejorar las

condiciones de movilidad. Ante los resultados que están a la vista de los contreses, parece necesario generar diagnósticos especializados en esta materia y que se tome en cuenta la voz y participación de los habitantes de la alcaldía, porque solo de esa manera se podrán impulsar acciones conjuntas que coadyuven a resolver la problemática. En segunda instancia se debe considerar un trabajo más sistemático y con un equipo mejor capacitado y más amplio, pues la actual administración ha priorizado otras acciones como la publicidad gubernamental, descuidado recursos, presupuesto e infraestructura para atender la problemática vial.

Desde nuestra perspectiva son cuatro los problemas que presenta la actual dirección de movilidad. El primero de ellos es que no existe un diagnóstico riguroso que dé cuenta de la problemática y sus posibles alternativas. Segundo, que las acciones que se han emprendido han sido unilaterales, es decir, sin la participación, consenso y apoyo de la comunidad. El tercer problema es que el recurso destinado a esta materia es insuficiente, pues se requiere una inversión mayor para la adquisición de tecnología, equipo, unidades móviles, capacitación, contratación de personal, grúas, etc., y cuarto y, quizá uno de los más importantes, es que desde las autoridades locales se carece de una visión global y metropolitana que contextualice la problemática de la *movilidad urbana* como un fenómeno que requiere necesariamente de la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local). En este sentido, la situación de caos vial que se vive no se puede entender únicamente desde los territorios donde sucede, sino a partir de un conjunto de factores globales y metropolitanos que representan las explicaciones macro del problema.

Por lo anterior, si no se toman en cuenta estos aspectos básicos cualquier acción destinada a mejorar la movilidad no rendirá resultados.

Estas son algunas aproximaciones al complejo problema de la movilidad urbana en la demarcación y deben ser tomadas en el momento actual en el que se identifican, pues conforme pasa el tiempo se agregan nuevas variables y por ello se deben considerar futuros diagnósticos y propuestas. A continuación pasamos al terreno de lo concreto con algunos planteamientos que forman parte del análisis de esta investigación así como de propuestas que retomamos de otros autores, teorías y organismos nacionales e internacionales.

Es importante subrayar que el desarrollo integral de la investigación nos permitió abreviar en una visión global del fenómeno tomando en cuenta tanto factores sociales como ambientales,

considerando el contexto actual de las localidades y teniendo presente una prospectiva de futuro, pero sobre todo tomando en cuenta que la Ciudad de México es una metrópoli que forma parte de un sistema global en el que interactúan empresas trasnacionales y en donde su dinámica diaria responde a un mundo interconectado y en constante crecimiento.

Reflexiones finales y propuestas

La movilidad está muy vinculada al desarrollo urbano de una ciudad, por esa razón consideramos que es impostergable que se termine con la corrupción que permite el cambio constante de reglas, normas y usos de suelo. Acabar con el fenómeno de la corrupción es fundamental no solo para frenar proyectos que contravienen al interés de las mayorías, sino para recuperar los espacios públicos privatizados.

En materia de redensificación es importante impulsar la construcción equilibrada entre la vivienda de interés medio y alto con la vivienda de interés social, esta medida permitiría desahoga la alta concentración demográfica de algunas zonas y por ende el tráfico. A la par de esta medida parece impostergable la necesidad de frenar el crecimiento de la mancha urbana hacia reservas ecológicas y zonas de conservación. De igual manera es importante que la vivienda nueva sea construida cerca de las fuentes de trabajo, esto contribuiría a reorganizar el origen-destino de los viajes que se hacen hacia la ciudad, la mayoría de ellos provenientes del Estado de México. Generar fuentes de empleo y educación en los lugares es la otra cara de la moneda, pues muchos mexiquenses vienen a la ciudad a trabajar o estudiar. Una medida que tiene que ver con el ámbito laboral es explorar la posibilidad de que tanto el gobierno como las empresas puedan llegar a un acuerdo para implementar los horarios escalonados y de esta manera evitar que los trabajadores del gobierno o empresas salgan y entren a la misma hora. Otra medida que se puede incorporar es incentivar la modalidad llamada *Home Office*, en algunas empresas ha dado resultados formidables.

Estos son algunas reflexiones generales que puedes contribuir a nuestro propósito central que es generar propuesta para que mejore la movilidad urbana en la Ciudad de México y sus dieciséis demarcaciones.

Ahora bien, con lo que respecta a la movilidad urbana, una de las medidas urgentes es destinar más recursos económicos, materiales y humanos para su atención y seguimiento. Independientemente de la contratación de personal especializado para la elaboración de un

documento que contemple estas temáticas, es importante la contratación de personal de tránsito y capacitarlo para que puede agilizar el flujo vehicular. Para que tenga un mayor impacto su trabajo, serán ubicados en las avenidas más conflictivas y en horas pico. Con esta medida no sólo se brinda empleo a un sector de la población, sino que se contribuye a mejorar el tránsito. Para garantizar la eficacia y seguimiento de su trabajo este personal debe contar con coordinadores zonales que tengan como principal objetivo facilitarles su trabajo y asistirlos ante cualquier problemática.

Otra medida prioritaria es inhibir el uso del vehículo particular, para ello existen diversas medidas que varían en grados de obligatoriedad, como por ejemplo el programa “hoy no circula” que se encuentra vigente o algunas otras medidas como el pago de tenencias, etc. Sin embargo, fomentar una cultura sustentable puede brindar mejores resultados y de más largo plazo, la acciones que se pueden emprender es fomentar el uso de la bicicleta por medio de vías destinadas específicamente para ello, paraderos, rentas, leyes más estrictas para que respeten sus carriles y campañas de comunicación que informen del beneficio que tiene el uso frecuente de este medio de transporte. La inversión del gobierno consiste en crear carriles, estacionamientos para bicis, campañas publicitarias y vigilar que las leyes se respeten y no haya accidentes.

Aunado a lo anterior se deben disminuir las emisiones de carbono por medio de transporte público eléctrico o bajo en emisiones. Un transporte público eficientes, limpio, económico, seguro y de calidad puede inhibir de manera sustantiva el uso del vehículo particular. Actualmente, las unidades no se dan abasto, los operadores de dichas unidades manejan muy mal, exceden límites de velocidad y de pasajeros a bordo, no brindan un servicio eficiente y por si fuera poco en diversas zonas de la capital son frecuentemente asaltados. Mientras esta situación no cambie difícilmente el transporte público será una opción atractiva para los capitalinos que usan frecuentemente su auto para trasladarse a diversos puntos.

Para complementar el esquema de transporte público eficaz se sugiere diseñar una aplicación móvil (App) que permita visualizar el tiempo estimado de llegada de la unidad donde el usuario lo espera. Asimismo, rediseñar un esquema de tarifas que sea atractivo tanto para operadores como para usuarios y donde se implemente el uso de las tecnologías para pagar

todo tipo de transporte público, esto puede coadyuvar a la eficacia y buen funcionamiento del servicio.

En cuanto al servicio que ofrece el STC metro se debe por un lado dar mantenimiento a su infraestructura y por otro ampliar las líneas ya existentes y crear otras para que se convierta en una red que conecte con los principales puntos de la ciudad. Lo mismo debe suceder con las líneas del metrobus, las cuales no solo se deben ampliar sino que se debe buscar que sean un servicio sustentable que funcione con electricidad.

Para el caso concreto de La Magdalena Contreras, existe la necesidad de que en las zonas altas de la demarcación se realicen recorridos en un tiempo menor, no obstante, bajo el esquema tradicional de traslado parece algo difícil de alcanzar, por ello de diversos expertos sugieren que se construya un Cable-bus, ello no sólo beneficiaría a sectores populares que habitan las zonas altas, sino que desahogaría algunas de las principales avenidas de la demarcación.

Frenar la construcción de mega proyectos que perjudican al medio ambiente y la sociedad y fomentar el rescate, conservación y ampliación de parques públicos, jardines, espacios al aire libre, plazas públicas, áreas verdes y lugares para el esparcimiento y cohesión social.

En su conjunto, el desorden urbano ha roto los equilibrios sociales y ecológicos y la armonía vecinal, pero con acciones claras y concretas se puede avanzar en una ruta de mayor sustentabilidad, de mejor habitabilidad y de una convivencia sana para los capitalinos y los contrerenses.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, Luis (2009). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación F. Naumann.

Aldunante Eduardo y Córdoba Julio (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Aparicio Mariana (2013). *Efectos en Política Exterior de los Acuerdos de Libre Comercio de Estados Unidos con América Latina: El caso de México bajo el TLCAN (1990-2008)*.

Tesis de doctorado, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México.

Arrendo Iñigo (2017). "Traficalinos. Chilangos pasan hasta 45 días al año en el tránsito", *El Universal*, 10 de enero de 2017. México.

Arguello, Liliana *et. al.*, (1996). "Globalización, medio ambiente y ecologismo", en *Diseño y Sociedad*, Número. 6, Departamento de Teoría y Análisis, México: UAM-Xochimilco.

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*, México.

Aunión y León (2016). "El frío y las escasas lluvias, detrás de los picos de polución", *El País*, jueves 29 de diciembre de 2016. Madrid.

Bassols Mario y P. Melé (2001). *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico* (coords.), México: UAM-Iztapalapa-Miguel Ángel Porrúa.

Bassols Mario (2004). "Política ambiental municipal. Del discurso a la práctica", en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: Porrúa-CIDE.

Cabrero Enrique (2004). "La agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*, México: CIDE.

_____ (2005). *Acción pública ampliada y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica.

Castells, Manuel (1977). *The Urban Question*, Londres, Edward Arnold [ed. cast.: La cuestión urbana, México: Siglo XXI, 2004].

_____ (1997). *La era de la información*, Madrid: Alianza.

Castillo Luís (2005). “La población de la Magdalena Contreras; su crecimiento y consecuencias. Una primera aproximación”, en: Cuadernos de educación sindical, Número 78. México: Secretaría de Prensa STUNAM. México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Horizonte 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Ciudad de México.

(2016). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*, Santiago de Chile.

Consejo Internacional de Ciencias Sociales, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura (2013). *Informe Mundial sobre Ciencias Sociales. Cambios ambientales globales*, Francia: Ediciones OCDE y Ediciones UNESCO.

Consejo Nacional de Evaluación (2005). “Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria a nivel municipal 2005”, México.

Consejo Nacional de Población (2017). *Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030*, México.

Constitución Política de la Ciudad de México (2017). México: Editorial Porrúa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). México: Editorial Sista.

Cortés Alejandra (2008). *Poblaciones vulnerables frente a amenazas naturales. Caso estudio, delegación La Magdalena Contreras*, México: FLACSO-México. Directo de tesis Fernando Saavedra.

Delgado Martha (2016). “¿Qué hacer para mejorar la calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México?” México: *Este País*, p. 22-28.

Dirección de Desarrollo y Gestión Local (1998). *Gobierno municipal y desarrollo local*, Mar de la Plata, Argentina: Fundación de Estudios Municipales y Sociales-Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Diario Oficial de la Federación (2000). *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de La Magdalena Contreras*. México.

Ezcurra Ezequiel, Fuentes Vicente, Legorreta Jorge, Navarro Juan Manuel, Páramo Víctor Hugo y Serra Puche Mari Carmen (2016). “Problemas ambientales de la ciudad de México”, *Revista de Ciencias*, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Garza Gustavo (2010). La Transformación Urbana de México, 1970-220, en Garza y Schteingart (coords.), *Los Grandes Problemas de México, Tomo II Desarrollo Urbano y Regional*, México: Colegio de México, pp. 32-85.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilema: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- Gómez Laura (2017). "Se satura el transporte público por la restricción de circular a particulares". *La Jornada*, 17 de septiembre de 2017. México.
- Green Joanne y Sánchez Sergio (2012). *La Calidad del Aire en América Latina: Una Visión Panorámica*, EUA, Clean Air Institute.
- Índigo Staff (2016). "La ciudad de México es la de mayor tráfico en el mundo, señala empresa", *Reporte Índigo*, 17 de noviembre 2016. México.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2004). *Metodología de Marco Lógico*, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) cifras correspondientes a marzo de 2016, México.
- _____ (2015) "La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental", (ENCIG). México.
- _____ (2001) Estudio: Magdalena de Contreras Distrito Federal: cuaderno estadístico delegacional. México.
- Marcotullio Peter (2001). "Asian urban sustainability in the era of globalization", United Nations University, Institute of Advanced Studies, pp. 577-598.
- Mejía José (1998). "Evaluación y seguimiento de los servicios públicos municipales", en *Desarrollo municipal. Restos y posibilidades*, Garrocho Carlos, Sobrino Jaime coords. México: El Colegio Mexiquense.
- Muñoz Patricia (2016). "Mejorar transporte y calidad del aire, reto para la CDMX: Mario Molina", *La Jornada*, 15 de noviembre 2016, p14. México.
- Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana. Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*.

- Negrete María (2010). Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas, en Garza y Schteingart (coords.), *Los Grandes Problemas de México, Tomo II Desarrollo Urbano y Regional*, México: Colegio de México, pp. 173-210.
- Observatorio Metropolitano de Madrid (2015). *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*, España: Traficante de sueños.
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) y UN-HABITAT (2004). Guía de aplicación: sistema integrado de indicadores urbanos, Rio de Janeiro, Brasil: Observatorio de medio ambiente urbano.
- Organización Mundial de la Salud (2005). *Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005*. Suiza.
- Ortegón Quiñones. Conferencia sobre la metodología de Marco Lógico. Seminario internacional de formación profesional en prospectiva—IX CICLO.
- Parnreiter Christof (2002). “Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global”. Santiago de Chile: Vol. 28, Número 85.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas. Avance continuo, diferencias persistentes*, México.
- Rose, D. (1981). “Accumulation versus reproduction in the inner city” en M. Deary A. Scott (eds), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, Londres: Methuen, pp. 339-382.
- Rodríguez María (2005). “Nuevo localismo, gobernanza local y liderazgo político en un contexto multi-nivel”, Tesis doctoral. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.
- Santos José (2013). “Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, Nueva época, año IV, Número 7, pp. 132-150.
- Sassen, Saskia (1998). “La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera”.
- _____ (2009). *La ciudad global: introducción a un concepto*, en BBVA Openmind, “Las múltiples caras de la globalización, pp. 51-62.
- Secretaría de Economía (2015). “Información Económica y Estatal”, Ciudad de México.

Smith Neil (1996). *New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Londres, Routledge [ed. cast: La nueva frontera urbana. Gentrificación y ciudad revanchista, Madrid: Traficantes de Sueños, 2012].

Sosa Jesús (2011). “Gobiernos locales y desarrollo territorial en México”, México: *Frontera Norte*. Vol. 24, Número. 47.

Suarez Manuel y Delgado Genaro (2015). *Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Taalas Petteri (2018). “Gases de efecto invernadero alcanzaron nivel récord en 2017: ONU”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2018.

Teruel Ana (2016). “París cambia de sistema tras dos décadas de aplicación”, *El País*, jueves 29 de diciembre de 2016, España.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*.

Varela Edgar (2015). “Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global”, Colombia: Universidad del Valle, Santiago de Cali, pp.213-237.

Velázquez Rogelio y Balderas Oscar (2016). “La Ciudad de México vive su peor crisis ambiental en los últimos 14 años”, *Vice*, México.

Zamarrón Héctor (2017). “Ciudad de México repite como la congestionada del mundo”, *Milenio*, 22 de febrero de 2017.

Ziccardi Alicia (2004). “La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?”, en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: Porrúa-CIDE.

FUENTES DIGITALES

Instituto Mexicano para la Competitividad [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/valle_de_mexico.pdf]

Inrix [<http://inrix.com/>] y [https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-news/mexico-city-traffic/traffic-flow]

Intertraffic México [<https://www.intertraffic.com/es/mexico/>]

Merino Mauricio (2017). “Una nueva forma de gobierno municipal”. *El Universal*, 2 de agosto de 2017, pág. 43. México.

Movilidad sostenible del ayuntamiento de Madrid

[[http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medio-ambiente/Educacion-ambiental/Actividades-y-eventos/Movilidad-](http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medio-ambiente/Educacion-ambiental/Actividades-y-eventos/Movilidad-sostenible?vgnextfmt=default&vgnextoid=910e526ee83b8310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=618379ed268fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD)

[sostenible?vgnextfmt=default&vgnextoid=910e526ee83b8310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=618379ed268fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD](http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medio-ambiente/Educacion-ambiental/Actividades-y-eventos/Movilidad-sostenible?vgnextfmt=default&vgnextoid=910e526ee83b8310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=618379ed268fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD)]

Real State Market, “Los problemas de desarrollo urbano en la ciudad de México”, página de internet.[[http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-](http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/11210-los-problemas-del-desarrollo-urbano-en-la-ciudad-de-mexico)

[inmobiliario/urbanismo/11210-los-problemas-del-desarrollo-urbano-en-la-ciudad-de-mexico](http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/11210-los-problemas-del-desarrollo-urbano-en-la-ciudad-de-mexico)]

Redacción *Animal Político* (2017). “La CDMX es la reina del tráfico en el mundo: se pierden 227 horas al año en embotellamientos”, 21 de febrero 2017.

[<http://www.animalpolitico.com/2017/02/cdmx-traffic-toptom/>]

Redacción *El Universal* (2019). “CDMX es la cuarta ciudad más lenta del mundo y la primera a nivel nacional”. 27 de agosto 2019. [[https://www.eluniversal.com.mx/autopistas/cdmx-es-](https://www.eluniversal.com.mx/autopistas/cdmx-es-la-cuarta-ciudad-mas-lenta-del-mundo-y-la-primera-nivel-nacional)

[la-cuarta-ciudad-mas-lenta-del-mundo-y-la-primera-nivel-nacional](https://www.eluniversal.com.mx/autopistas/cdmx-es-la-cuarta-ciudad-mas-lenta-del-mundo-y-la-primera-nivel-nacional)]

Secretaría del Medio Ambiente.

[<http://www.aire.cdmx.gob.mx/default.php?opc=Z6BhnmI=&dc=Zg==>]

Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México. [<http://www.semovi.cdmx.gob.mx/>]

Traficalinos [<http://interactivo.eluniversal.com.mx/2017/tiempo-traffic/>]

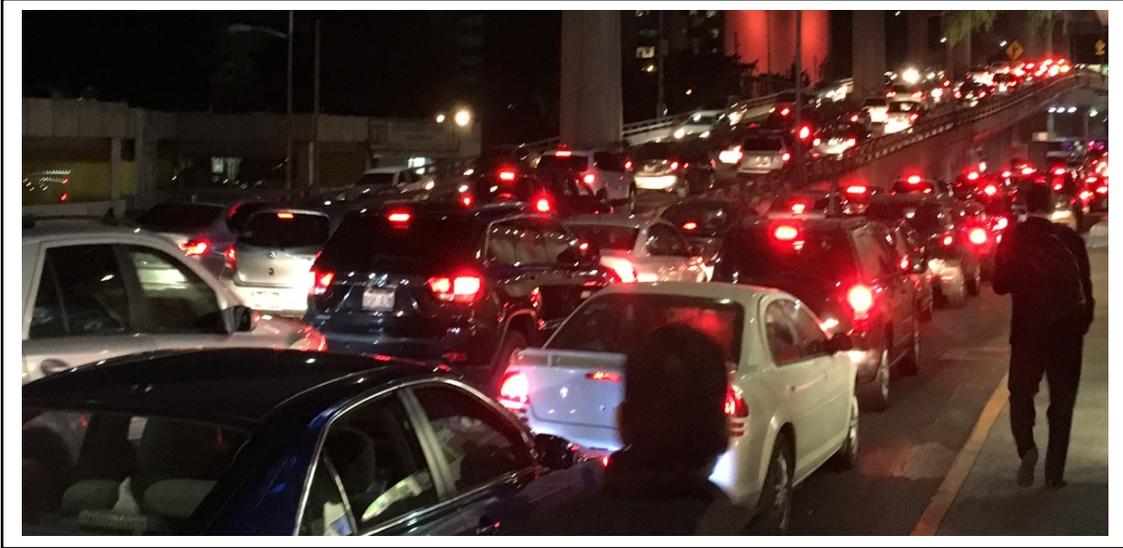
Tom tom traffic index [https://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/city/mexico-city]

Sin Tráfico [<http://sintrafico.com/#1>]

ANEXOS



Cruce entre Av. Luis Cabrera y Av. México. Colonia. San Jerónimo Aculco



Calle. José Moreno Salido. Col Barranca Seca.



Avenida México

Construcción de casas, departamentos y oficinas. Col. San Francisco y San Jerónimo



| MML | Resumen narrativo (objetivo) | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos |
|--------------------|--|--|--|--|
| Fin | Reducir los tiempos de traslado causados por el congestionamiento vial en la Magdalena Contreras | Variación en el tiempo promedio de traslado en la Magdalena Contreras en relación con la velocidad promedio histórica | Encuesta de origen destino INEGI Reportes y estudios de agencias especializadas como Intertraffic México, Tom Tom consultores y Traficalinos | La población aprende y transmite nuevos hábitos y prácticas de cultura vial |
| Propósito | Congestionamiento vial en La Magdalena Contreras en horas pico reducido | Reducción porcentual anual en el tiempo promedio de traslado durante horas pico en la MC con respecto a los tiempos históricos estimados (2 horas y media) | Reportes anuales de consultoras especializadas en movilidad y tráfico: Intertraffic México, Tom Tom consultores y Traficalinos | La población y el gobierno contribuyen al mejorar la movilidad local |
| Componentes | 1-Proyecto de movilidad urbana terminado 2- Infraestructura y equipamiento vial concluido 3- Campaña de cultura vial en operación | 1-Número promedio de días de entrega de avances del proyecto 2-Reducción promedio de la horas de traslado en avenidas y calles principales 2-Incremento porcentual en el uso de la bicicleta 3-Porcentaje de la población objetivo capacitada al término del proyecto 3-Número de funcionarios capacitados por capacitador por año. 3-Nivel de conocimientos de los capacitados 3- Porcentaje en el cambio de actitudes y comportamientos en los habitantes de la MC con respecto a la movilidad | Encuesta aplicada anualmente a la población de la MC para conocer sus motivaciones y perspectivas de la movilidad delegacional Estudios de agencias privadas Encuesta anual para conocer el incremento del uso de la bicicleta y la reducción del auto particular Reportes oficiales de la Dirección de Movilidad para conocer el número total de personas capacitadas, así como su nivel de aprovechamiento de los cursos por medios de cuestionarios. | -El gobierno difunde y pone en práctica el proyecto integral de movilidad urbana -La población sigue las señalizaciones de tránsito y realiza un uso correcto y cotidiano de las infraestructura urbana -La población aplica diariamente lo aprendido en los talleres y cursos de cultura vial |
| Actividades | 1.1-Contratación de urbanistas, consultores y agencias especializadas en temas de planeación y movilidad urbana 2.1-Diseño, adquisición y colocación de señales de tránsito 2.2- Compra y colocación de semáforos inteligentes 2.3- Realizar la construcción de estacionamientos y vialidades para bicicletas 2.4- Adquisición de transporte público sustentable 2.5- Adquirir patrullas y grúas para el desempeño de labores de los agentes de tránsito 3.1-Contratación de personal para impartir talleres de cultura vial | 1-Costo por proyecto y desarrollo 2-Costo por el equipamiento y tecnología contratada 2-Costo por metro cuadrado construido 2-Costo por grúas y patrullas adquiridas | Informes, contratos y facturas emitidos por la Dirección de movilidad y la Dirección de Administración de la MC. Registros contables del proyecto | -Propuestas y diagnósticos adecuados para el territorio -El equipamiento e infraestructura vía funcionan con normalidad -La población objetivo asiste a los cursos de capacitación, talleres y |

| | | | | |
|--|--|---|--|---|
| | <p>3.2- Brindar capacitación, cursos y talleres de cultura vial a escuelas, choferes de transporte público, empresas y autoridades de tránsito de manera permanente</p> <p>3.3- Contratar personal de tránsito para vigilar y ejecutar el cumplimiento de leyes, reglas y normas viales (por turnos)</p> <p>3.4- Adquisición de equipo de cómputo (proyectores, computadoras portátiles, impresoras, pantallas, papelería)</p> <p>3.5- Organizar, planear y agendar reuniones con los concesionarios de transporte público</p> <p>3.6 Compra de publicidad en “aire y tierra” para impulsar campañas de cultura vial</p> | <p>3-Costo por persona capacitada</p> <p>3-Costo por el equipo de cómputo y papelería</p> <p>3-Costo por la campaña en aire y tierra</p> <p>3-Nivel de eficacia en los acuerdos concertados</p> | | <p>conferencias impartidas por expertos</p> |
|--|--|---|--|---|

