



# La Cuarta Transformación de la República

sus impactos sobre el gobierno  
fallido de la megalópolis

José Antonio Rosique Cañas



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA

45 AÑOS

## LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA REPÚBLICA

D.R. © 2019: Universidad Autónoma Metropolitana  
UAM-Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100  
Col. Villa Quietud  
04960 Ciudad de México  
[<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig/>]  
[<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/>]

Primera edición: diciembre de 2019

Corrección de estilo: Germán Méndez Lugo y Martha Elena Lucero Sánchez  
Cuidado de la edición: Martha Elena Lucero Sánchez  
Ilustración de portada y diagramación de portada e interiores: Sandra Mejía De la Hoz

ISBN 978-607-28-1673-2

Esta publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo otorgado para la presente edición.

Impreso y hecho en México

# La Cuarta Transformación de la República

## Sus impactos sobre el gobierno fallido de la megalópolis

*José Antonio Rosique Cañas*





## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro  
Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González  
Secretaria de Unidad, Claudia Mónica Salazar Villava

## DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto  
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández  
Jefa del Departamento de Relaciones Sociales, Carolina Terán Castillo  
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

## CONSEJO EDITORIAL

José Alberto Sánchez Martínez (presidente)  
Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García  
Gabriela Dutrénit Bielous /  
Álvaro Fernando López Lara / Jerónimo Luis Repoll  
Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Rafael Reygadas Robles Gil  
Miguel Ángel Hinojosa Carranza

## COMITÉ EDITORIAL

Sergio Méndez Cárdenas (presidente)  
Gerardo Ávalos Tenorio / Jorge E. Brenna Becerril  
Janette Góngora Soberanes / Lisset Márquez López  
Jaime Osorio Urbina / Mario Ortega Olivares  
Guadalupe Pacheco Méndez / Adriana Plascencia Díaz

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,  
Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960  
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.  
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60  
pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

# Contenido

I	Transformaciones históricas de la República mexicana . . . . .	7
II	Régimen federal, centralismo y desarrollo metropolitano . . . . .	53
III	La necesaria gestión para la cuenca central de México . . . . .	83
IV	Constitución de la Ciudad de México: su histórica fragmentación político-territorial . . . . .	107
V	Megalópolis central: lo fallido de su gobierno . . . . .	121
VI	Centro Histórico: alteraciones del Patrimonio Cultural de la Humanidad . . . . .	141
VII	NAICM: su vida, muerte y destino frente a la Cuarta Transformación . . . . .	157



# CAPÍTULO I

## Transformaciones históricas de la República mexicana

...la monarquía o lo será sólo de nombre y no en realidad, o por necesidad ha de fundarse en la gran superioridad del que reina; y en consecuencia, la tiranía, siendo la peor de las desviaciones, será la que más se aleje del gobierno constitucional.

Aristóteles<sup>1</sup>

### Resumen

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia obliga a reflexionar hacia qué tipo de gobierno nos llevará la “Cuarta Transformación” de la República; para él, la Independencia de Hidalgo, la Reforma de Juárez y la Revolución de Madero son las transformaciones de la República que la anteceden. Pero siguiendo esa lógica histórica que él quiere emular, un análisis crítico nos deja ver que cada una de esas revoluciones nos condujeron, la primera a un Estado-nación anárquico bajo control de criollos; la segunda, a un Estado laico con un dictador mestizo que concentró la riqueza en una oligarquía; y la tercera, a un régimen presidencialista que nos aproximó a un Estado fallido. La cuarta ha iniciado con un régimen neopopulista de carácter tiránico, personalizado en el presidente, paternalista y distributivo de arriba hacia abajo y sin perspectiva de desarrollo macroeconómico ni sustentable.

Palabras clave: *transformación de la República, neopopulismo, Estado fallido, tiranía.*

<sup>1</sup> Históricamente, los regímenes democráticos han producido gobiernos populistas que luego han transitado hacia la *tiranía* como en Italia con Mussolini, Alemania con Hitler, Cuba con Castro y Venezuela con Chávez, pues ese tipo de líderes carismáticos cambian su discurso una vez que llegan al poder, y más hoy con los medios de comunicación que permiten construir falsos imaginarios sobre las utopías que prometen, como lo hizo Eva Perón para apoyar a Juan Domingo Perón o Luis Echeverría para continuar con el presidencialismo autoritario. Hoy, con mayoría en el Congreso, López Obrador está centralizando el poder para impulsar políticas distributivas poco productivas y sostenibles y limitando la autonomía del Poder Judicial y otros organismos del Estado para disminuir sus contrapesos, pero cuando lleguen los fracasos, entonces se podría deslizar hacia la *tiranía*.

## 1. El pensamiento clásico sobre el *buen gobierno*

Eurípides era ya uno de los poetas más reconocidos y escritor de exquisitas obras clásicas de teatro, a las que su amigo Sócrates acudía cuando se representaban, cuando alguna vez le dijo al rey: “No quiero aprender artes delicadas, sino lo que requiere el buen gobierno” (Eurípides citado en Aristóteles, 2003, p. 55).

Él se refería al gobierno de Pericles, que en el siglo V a. n. e. había puesto a Grecia en el umbral civilizatorio, al otorgar por primera vez el estatus de ciudadano a los atenienses a cambio de derechos y obligaciones cívicas. Lo hizo a partir de una democracia primitiva limitada a los hombres libres, con la que impulsó identidad política con base en un territorio reconocido por los pueblos de la época. Ese estatus original entre los pueblos de la Antigüedad le serviría para defender su reino del ejército persa, que dos siglos antes lo había invadido e incendiado su Acrópolis, durante las Guerras Médicas.

Poco más adelante, Platón y Aristóteles disfrutaron los magníficos espacios de la Acrópolis, el Partenón y el Ágora, reconstruidos por Hipodamo de Mileto. En esos espacios religiosos, culturales y académicos donde discutían con los sofistas y atendían a sus alumnos, entre otras cosas, analizaron los gobiernos de las ciudades homéricas que los habían antecedido. Entonces se dieron cuenta de que había habido unos *gobiernos buenos* y otros *malos*, y de entre ellos unos fueron *mejores* y otros *peores*; pero, incluso, identificaron cuál había sido el *óptimo* y cuál el *más incorrecto*; esto es que, en su quehacer filosófico, a la vez que describían, comparaban y analizaban sus constituciones, también les dieron un valor axiológico, partiendo de la moral política dominante de su época.

De aquellas formas antiguas de gobierno, Aristóteles destacaba el papel que jugaba la constitución de aquellas comunidades políticas que se habían congregado en torno a alguna de las islas del mar Egeo; al respecto, él dedujo que:

La constitución es la estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana. El legislador y el gobernante están íntimamente ligados a la ciudad, porque la constitución o el gobierno derivan de la organización de sus habitantes. El ciudadano no podría ser en una oligarquía. Podemos considerar como tal al que goza del poder de participar en la administración de justicia, en la deliberación, y, en sentido general, diremos que la ciudad es la organización ciudadana con capacidad para gobernarse por sí misma. (Aristóteles, 2003, pp. 51-52)

Aristóteles hablaba de la forma de gobierno constituida democráticamente por aquellos hombres que habían alcanzado el estatus de ciudadano, y desde luego, ahí donde las minorías reinaban en su favor, no se podía hablar de la existencia de ciudadanos sino

más bien, gobernados o súbditos. Poco antes, su maestro Platón había encontrado tres formas buenas de gobierno y tres malas; pero él consideraba que la democracia, aunque fuese la peor de las tres mejores, era mejor que cualquiera de las tres malas.

Aristóteles jerarquizó esas seis formas de mejor a peor; puso primero a la monarquía (gobierno de uno), luego a la aristocracia (gobierno de varios) y al final a la *politia* (gobierno de muchos), todos ellos inspirados por el *bien común*. En cambio, sus formas degeneradas tenían intereses distintos: la democracia (pobres), la oligarquía (ricos) y la tiranía (monarca). Al ser una sociedad politeísta, la monarquía se justificaba por mandato divino; entonces, quien reinaba era porque sobresalía extraordinariamente, aunque de su degeneración se llegaba al otro extremo: “[...] la tiranía, la forma ínfima con la cual la degradación política toca fondo” (Aristóteles, 2003, p. 84). Ésta se da cuando gobierna un rey irresponsable que manda sobre todos al margen de la ley.

En Esparta, el gobierno aristocrático era justificado porque estaba constituido por los mejores hombres (sabios y guerreros), pero en su degeneración, transitó hacia el gobierno oligárquico que vio por el interés de unos cuantos. Una forma buena e intermedia entre la aristocracia y la oligarquía era la timocracia, de *timé*, que significa “honor”, llamada así por Platón; él era admirador de Esparta porque tenía una timocracia; pero su elemento de corrupción estuvo en honrar más a los guerreros que a los sabios. Lo que en realidad le preocupaba más a Platón eran los inconvenientes del régimen democrático de Atenas, pues decía que el pueblo:

Es devorado por ardiente sed de libertad. Así en público como en privado encomia y honra la igualdad que confunde a los magistrados con los ciudadanos, pues el gobierno pasa a ser democrático cuando los pobres, habiendo conseguido la victoria sobre los ricos, asesinan a unos, expulsan a otros y se reparten por igual con los que quedan, los cargos de la administración de los asuntos, reparto que en ese gobierno se rige ordinario por la suerte. (Platón, 1991, p. 578)

Él pensaba que si eso mismo se repetía en la escuela, la familia y otras organizaciones del Estado, se podía caer en la decadencia de la democracia ateniense, razones por las que investigaba más las degradaciones que allí se estaban dando, que los motivos por los cuales había llegado a su esplendor; pero, a pesar de esa aversión hacia la democracia de los pobres, los filósofos griegos estaban de acuerdo en que las buenas formas de gobierno eran aquellas en las cuales los gobernantes ejercían el poder del *interés público* y las malas aquellas en las que lo ejercían de acuerdo con el *interés individual*.

Al respecto, destacamos la idea de Aristóteles, en el sentido de que los individuos se reúnen en la ciudad y forman una comunidad política no sólo para *vivir en común*, sino para *vivir mejor*. Al convertirse en ciudadanos, todos juntos o mediante sus gobernantes, persiguen fundamentalmente el *bien común*.

Ahora bien, como las buenas formas degeneran en malas, él se da cuenta de que en la historia de las combinaciones de formas malas llegan a surgir algunas buenas y llegó a la conclusión de que una *forma óptima* es aquella que tiende a posicionarse en los puntos intermedios: “La comunidad política mejor es la de la clase media, y pueden tener un gran gobierno aquellas ciudades donde la clase media sea numerosa y muy superior a ambos extremos” (Aristóteles, 2003, p. 85).

La democracia es la más moderada y aunque piensa que no es la mejor, es la menos mala. Las formas buenas son aquellas en las que los gobernantes ejercen el poder al tener presente el *interés público*; aun considerando que la oligarquía y la democracia son formas malas, combinadas entre sí habían dado como resultado por un tiempo un *buen gobierno*. Además, la visión teológica de Platón planteó una polémica filosófica al afirmar que la historia siempre procede de lo mejor a lo peor, mientras que para algunos filósofos modernos, la historia muestra que los regímenes políticos se llegan a mover de lo *malo* o lo *bueno* y de ahí a lo *mejor*, como lo veían Rousseau, Marx y Comte; de esa manera, quedó planteada la controversia entre la teoría del regreso indefinido (*negativismo*) y la del progreso indefinido (*positivismo*).

Más adelante, en el siglo II a. n. e., Polibio, griego de Megalópolis, apoyó el trabajo heredado de Tucídides y fortaleció la fundación de la ciencia de la Historia; al analizar la Constitución de la Roma de sus tiempos, observó dos formas de gobierno más, que eran la síntesis de las tres formas buenas de Platón y Aristóteles, sus degeneraciones y combinaciones; él les llamó *reino*, *aristocracia* y *democracia*. Influido por el *negativismo* de Platón, al analizar el caso de Roma concluyó que:

De este modo, iniciada la sociedad en la primitiva forma monárquica como sistema político, para Polibio, pronto torna ésta en realeza, degenera en tiranía, tras una revolución se convierte en aristocracia que cambia con el tiempo en oligarquía, a lo que nuevas revueltas hacen formar un sistema democrático que acaba convirtiéndose en demagogia u olocracia. A esto le seguirán diversas luchas intestinas, levantamientos y revueltas. De las cenizas de esta sociedad volverá a imponerse un líder que será monarca, al que todos respetarán y obedecerán hasta su decrepitud, convirtiéndose en rey. De este modo se vuelve a iniciar el mismo proceso, volviendo a repetirse este ciclo una y otra vez en lo que Polibio denomina como *anaclosis*. (Sierra, 2014, pp. 14-15)

Esa idea de los ciclos históricos de crecimiento, florecimiento y decadencia le sirvió a Polibio para desarrollar su *teoría del constitucionalismo*, con la que descubre la forma de *gobierno mixto*. Para comprender su constitucionalismo podemos ver que, en su análisis histórico, primero hizo un recorrido por cada una de las constituciones simples que ya habían estudiado Platón y Aristóteles.

Lo importante en su tipología fue que se centró más en la *estabilidad política* que proporcionaba el sistema que en la *legitimidad moral*, a la que Platón daba más importancia, pues observaba que unos gobiernos se constituían usando la violencia contra el pueblo y otros usando el consenso de los ciudadanos, sin importar que fueran reino, aristocracia o democracia; para él, los mejores eran los que aportaban estabilidad y éstos habían sido el de Esparta y el de Roma, por eso duraron más.

En esa lógica, las formas de *buen gobierno* terminan pareciendo *malas*. En lo que Polibio estuvo de acuerdo con Platón fue que la constitución de Esparta era excelente, pero no porque fuera aristocrática, sino porque era mixta y eso le permitió ofrecer estabilidad; las formas simples, basadas en un principio único, resultaban precarias y degeneraban muy pronto en su forma corrupta, por eso, de la realeza se pasaba a la tiranía.

En cambio, en una constitución mixta se neutralizaba la potencia de las otras formas de gobierno. Licurgo, ya en el siglo VIII a. n. e., se había dado cuenta de que el rey era frenado por el pueblo y el pueblo a su vez por el Senado, es decir, que la excelencia de su forma de gobierno le venía de su capacidad de autorregulación, en la medida de que había control recíproco de poderes; cada órgano puede obstaculizar o colaborar con los otros (Sierra, 2014, pp. 25, 26).

Los derechos entre los poderes se encontraban tan equilibrados y bien distribuidos en la constitución de Roma, que nadie, aunque fuera romano, podía decir con certeza si el gobierno era aristocrático, democrático o monárquico. De ese modo, si se atendía al poder de los cónsules, éstos representaban el poder real o monárquico de la constitución; el Senado, por su parte, era la rama aristocrática del gobierno, mientras que el pueblo tenía poder en la toma de decisiones mediante las asambleas populares y comicios, lo cual representaba el elemento democrático (Sierra, 2014, p. 30).

Como decía Polibio: “Todos permanecen en los límites prescritos: por una parte, están impedidos de impulso agresivo, por otra parte, temen desde el inicio la vigilancia de los otros” (Polibio citado en Bobbio, 2004, p. 128).

Eso le daba equilibrio y estabilidad a su régimen; sin ser la madre de la teoría de la separación de poderes propuesta veinte siglos después por Montesquieu, sí la podemos considerar un antecedente que pretendió alejar a las sociedades antiguas de los excesos de la tiranía del rey, de la oligarquía de la aristocracia y de la oclocracia (democracia

sustentada en la muchedumbre). Aun así, él fue consciente de que la estabilidad de las constituciones mixtas no las hacía eternas, y eso se explicaba por el hecho de que el equilibrio de las partes de un momento determinado se desplazaba luego en favor de una sola y al volverse simple, terminaba en su forma degenerada, lo que en su momento llevó a la decadencia a Esparta y Roma.

La caída de Roma y su destrucción en el año 410 d. n. e., a manos de las tribus bárbaras dirigidas por Alarico, permitió emerger una nueva institución que se contrapuso a las formas de gobierno hasta aquí analizadas. Esa institución fue la Iglesia Católica, que le disputó al gobierno de Roma el control de Europa y se impuso gradualmente durante el siguiente milenio.

Para ello fue importante el libro de San Agustín, *La Ciudad de Dios*, obra clave para que prosperara la idea negativa de lo que había representado la Roma politeísta, que ofrecía sacrificios de animales y personas, entre las que estaban los cristianos. En ese sentido, la nueva función de la Iglesia sería contrarrestar la naturaleza malvada de ese tipo de hombre dado a la vida lujuriosa. Por eso, San Agustín se preguntaba:

Con qué vicios y por qué grados fue creciendo en los romanos el deseo de reinar. Y ¿cómo había que aquietarse este deseo en aquellos ánimos soberbios con la continuación de los honores acabase de llegar la potestad real que a todos sujetase? Lo cierto es que no hubiera habido posibilidad para continuar tales dignidades, si no prevaleciera la ambición. Tampoco hubiera dominado la ambición si no fuera porque ya Roma estaba estragada con la abundancia de riquezas, deleites y festines; es innegable que el pueblo llegó a ser codicioso y vicioso en su trato y regalo por las propiedades pasadas. (San Agustín, 1978, p. 26)

Ése era el mensaje de moralidad que más adelante determinaría las formas de vida en torno los feudos aislados por toda Europa y que, con el tiempo, se justificarían como instituciones legítimamente represivas, avaladas por aquellos valores religiosos que rechazaban el politeísmo de la Roma imperial, que durante cuatro siglos había sojuzgado a los pueblos que se habían hecho al cristianismo.

De esa nueva situación de resquebrajamiento del orden institucional anterior, que no fue poca cosa para el mundo de aquella época, quedó relegada la concepción grecorromana de un Estado para la vida “colectiva y buena”; el aislamiento paulatino de la gente alrededor de los feudos generó pequeños reinos descentralizados, creando así un mundo favorable para el dominio unipolar de la Iglesia católica, que con el tiempo se hizo omnipotente desde su destierro en Constantinopla a partir del año 395 d. n. e.

Ahí el contraste no era entre el *mal gobierno* o el *buen gobierno*, sino entre el Estado romano y la Iglesia cristiana. La situación se decantó en favor de una nueva tiranía,

que garantizaba el control político de los feligreses desperdigados por Europa, que fueron quedando atrapados bajo relaciones de servilismo. Esta forma de explotación correspondía a un estadio superior de desarrollo al del esclavismo, pues bajo ese nuevo *contrato social*, el siervo disponía del usufructo de una parcela que el señor feudal le concedía, más su protección contra invasores, a cambio de trabajo servil en sus tierras y castillos.

Como podemos ver, los pensadores de la Antigüedad y la Edad Media aportaron ideas clave sobre el concepto del *buen gobierno*, pero por ser una categoría polisémica, sigue quedando sujeto a diversidad de posturas axiológicas, según los valores e intereses de cada quien; a la vez, es sugestivo por las expectativas que despierta entre gobernantes y gobernados, su uso prescriptivo, los conflictos que desata cuando se abusa del poder en su nombre y la manera en que los optimistas, tecnócratas o apologistas adulan cualquier reforma que se impulsa para adaptarlo al interés de los que llegan al poder.

## 2. La idea de *buen gobierno* entre el Renacimiento y la Ilustración

El tema sobre el *buen gobierno* tiene orígenes filosóficos e históricos muy antiguos; como vimos, en la cultura occidental se remonta a la Grecia y Roma antiguas, pero su discusión se retoma con mucha fuerza veinte siglos más adelante, durante el Renacimiento.

Maquiavelo, a principios del siglo XVI, pone atención en los príncipes tiranos que conquistaban el poder y lo mantenían fuera de la moral pública o religiosa, aunque no ostentaran el título justo, pues se trataba de un príncipe usurpador e ilegítimo al que lo justo le venía de la victoria, mas no por lo bueno de su gobierno. Frente a la realidad de principados débiles y poco duraderos por toda Europa, él distinguió cuatro formas de conquistar el poder: por virtud, por fortuna, por maldad y por el consenso de los ciudadanos, en donde sus antítesis son virtud-fortuna y fuerza-consenso.

Desde esa perspectiva, la *buen política* se distingue de la *mala política* por el éxito de conservar al Estado, pues el fin de un príncipe es mantener el poder, y eso se logra tomando en cuenta la historia. Sólo quien es capaz de explicar las cosas que sucedieron está en posibilidad de prever cómo acontecerán: “Todas las cosas del mundo, en todo tiempo, se parecen a las precedentes”.

Al dirigirse a Lorenzo de Médicis en su libro *El príncipe*, le decía que:

No he encontrado entre lo poco que poseo nada más que me sea más caro o que tanto estime como el conocimiento de las acciones de los hombres, adquirido gracias a una larga experiencia de las cosas modernas y a un incesante estudio de las antiguas. Acciones que luego de examinar durante mucho tiempo y con gran seriedad, he encerrado en un corto volumen, que os dirijo. (Maquiavelo, 1971, I.III)

Otra aportación temprana de Maquiavelo fue haber puesto el conflicto y el antagonismo como los elementos que le dan salud y desarrollo contradictorio al Estado. En el Estado absolutista, el poder del príncipe estaba por encima de la ley; para él, no había cabida para una postura *iusnaturalista*, a la que se apegaron más adelante los filósofos de la Ilustración.

Maquiavelo (1971) decía que: “El gobierno mixto ya no es solamente un mecanismo institucional que genera estabilidad, es el reflejo de una sociedad determinada; es la solución política de un problema que nace de los conflictos de la sociedad civil y tiene sus correspondientes efectos en la superestructura, al formar un Estado que hace posible la unidad” (pp. 1, 6).

Por su parte, el francés Jean Bodino pone atención en las fuentes de la soberanía del Estado, es decir, el poder supremo: donde hay un poder soberano, hay un Estado. Para él, la soberanía tiene dos atributos: lo perpetuo y lo absoluto; el primero significa que el poder otorgado es por un periodo determinado y para lograr algún objetivo concreto; lo absoluto no significa ilimitado: “El único poder ilimitado es el de Dios; sólo los dictadores y los que se creen mesías, gobernaban sus reinos bajo esa idea” (Bodino en Farah C., 2012).

Aun así, Bodino centró su atención en que el poder terrenal no se dividiera al grado de que el Estado perdiera unidad y a causa de ello estabilidad, y dado que el poder se hereda por dinastía reconocida por la Iglesia católica, entonces expresaba que: “El peor enemigo del Estado es el ateísmo y la república es la organización de la sociedad” (Bodino en Farah C., 2012).

Por eso él decía que:

Puesto que la conservación de los reinos e imperios y de todos sus pueblos, depende, después de Dios, de los buenos príncipes y sabios gobernantes, es justo que cada uno les ayude a conservar su poder; a ejecutar sus santas leyes o a llevar sus súbditos a la obediencia, mediante máximas y escritos de los que resulte el bien común de todos en general y de cada uno en particular. (Bodino, 1997)

Para Bodino, la soberanía radica en tres fuentes: el pueblo, el príncipe o los notables. Su tipología alcanza nueve formas constitucionales, en las que se combinan las formas de Estado (monarquía, aristocracia y democracia) y las formas de gobierno (monárquica, aristocrática y democrática), de donde distingue por primera vez la diferencia importantísima entre Estado y gobierno y la manera de gobernarlo: real o legítima, despótica, facciosa y tiránica.

Así las cosas, la corrupción no es del Estado sino del gobierno, de ahí surge la antítesis: el príncipe bueno (el legítimo, el que se apega y respeta las leyes) frente al príncipe malo (el tirano, el que las transgrede) (Bodino en Farah C., 2012).

Por su parte, el inglés Thomas Hobbes tomó a los personajes bíblicos de Leviatán y Behemoth de una manera magistral, para representar la idea del Estado soberano y su opositor que lo amenaza con la revolución, pero más allá de que se trate de una monarquía, aristocracia o democracia, él se preguntaba: “¿Cómo se puede distinguir al soberano bueno del malo, si donde unos ven democracia otros ven anarquía, donde unos ven aristocracia otros ven oligarquía y donde unos ven un tirano otros ven a un rey?” (Hobbes en Bobbio, 2004).

Frente a los juicios de valor que dependen de la opinión y las emociones de los gobernados, no existe ningún criterio objetivo para distinguir el *buen gobierno* del *mal gobierno*. Si la distinción entre lo espurio y lo legítimo es pasional y no racional, lo que importa no es cómo se llega al poder sino que, una vez alcanzado, obtener el reconocimiento mayoritario de los poderes fácticos, sin importar los medios y las formas que se usen para lograrlo.

Lo que hace justa a la nueva constitución es la victoria y la hace viable el pacto de sobrevivencia con los derrotados: “No es por eso la victoria lo que proporciona el derecho de dominio sobre el vencido, sino su propio pacto. El Estado surge del pacto que los individuos establecen entre ellos y que tiene el objetivo de obtener la seguridad de la vida mediante la sumisión recíproca a un solo poder” (Hobbes en Bobbio, 2004).

Ante situaciones en las que el Estado se ponía por encima de los ciudadanos, T. H. Green, un liberal inglés apoyado en Hegel, proponía que:

El Estado sea sometido a normas racionales, tal como la que afirma como mejor sirve al bien común es promoviendo el interés de los individuos libres. Otorga a los hombres el derecho de impugnar aquellas leyes que violen su justa aspiración a determinar su propia voluntad, pero exige que todas las reclamaciones en contra del orden existente estén fundadas en la referencia a un bien social reconocido. (Green en Marcuse, 1971, p. 382)

De esta postura se derivan preguntas del mismo Green como: “Por qué he de someterme al poder del Estado es a la vez preguntar por qué he de permitir que mi vida sea regulada por un complejo de instituciones, sin las cuales yo no tendría literalmente una vida que pudiese llamar mía” (Green en Marcuse, 1971, p. 381).

Sin embargo, Hobbes rechaza la idea del Estado mixto; si el Estado es mixto no es estable y si es estable no es mixto: “El gobierno mixto es algo monstruoso”. Él rechaza la división de poderes dentro del Estado en Ejecutivo (rey), Legislativo (pueblo repre-

sentado) y Judicial (senado), pues considera que en el reino de los hombres, el poder soberano no puede ser dividido más que a riesgo de destruirlo; si el poder soberano está dividido, ya no es soberano.

Con esa visión se fortaleció en los reinos europeos la idea de la monarquía absoluta, donde la única justicia es la que se deriva de la victoria, de la conquista; la victoria es la prueba de la justicia y aunque tenía esa preferencia política, nunca confundió a Leviatán con el monarca, ya que éste es una persona moral que representa el principio unitario y el poder absoluto del Estado (Ávalos, 1996, p. 11).

Gerardo Ávalos precisa que para aquella época fue un acierto de Hobbes utilizar metafóricamente la figura mítica de Leviatán, ya que la religión pesaba mucho en todos los órdenes de la sociedad europea, así pues:

[...] se sentenciaba que el Estado era un poder unitario y magnificado; que la república era, a la vez, eclesiástica y civil; que el principio estatal sintetizaba al poder religioso y al político. Hobbes acertaba: vinculaba la religión con el Estado, y a su unidad la atrapaba con una figura grandiosa y terrible que concentraba todos los poderes. (Ávalos, 1996, p. 10)

Contrariamente, Montesquieu acepta la monarquía, pero regulada por una constitución consensuada como la de Inglaterra, donde después de la guerra civil y la dictadura de Cromwell que dio origen a la revolución de 1688, la Cámara de los Lores entró en escena para cumplir con una función de contrapeso del monarca. Él afirma en su libro, *Del espíritu de las leyes*, que:

Necesita el pueblo, lo mismo que los monarcas y más que ellos, ser dirigido por un consejo o senado, mas si ha de tener confianza en él, fuerza es que elija á sus miembros, ya directamente, como en Atenas, ya por medio de algún magistrado, según se practicaba en Roma. [...]

Preferible conforme con la naturaleza es aquel cuya constitución particular se adapta mejor a la del pueblo respectivo. La ley, en general, es la razón humana en tanto gobierna a todos los pueblos de la tierra, y las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser sino los casos particulares a que se aplica la misma razón humana. Estas leyes han de ser tan adecuadas al pueblo para quien se dictan que solo por muy rara casualidad las de una nación convendrán a otra. (Montesquieu, 1906, pp. 22, 18)

De hecho, aunque Montesquieu admiraba la monarquía constitucionalista de Inglaterra, estaba convencido de que cada sociedad se forjaba sus propias leyes de acuerdo con su geografía y cultura. Advertía que por un lado están las leyes naturales que le otorgaron al hombre primitivo, primero, el derecho de sobrevivir frente a los otros, que por temor a

ser atacados por él, tratan de terminar con su vida; el segundo derecho natural es buscar alimento para él y su descendencia; y el tercero, el de tener pareja para reproducirse y saciar su necesidad de placer sexual.

Ya establecidos los derechos naturales del hombre, lo que sigue es el pacto informal del *contrato social*, en el que se recupera el Derecho de gentes que cada pueblo se da para mantener la paz entre sus miembros, se convierte en el Derecho civil que tendrá que ser reconocido dentro de la constitución y finalmente en la Ley del Derecho Político, que cumple la función fundamental de regular la relación entre los que gobiernan y los que son gobernados (Montesquieu, 1906, pp. 15, 17).

Si bien Montesquieu apuntaló ideológicamente la sobrevivencia de algunas monarquías europeas, empezando por la de Inglaterra, Rousseau consideró mejor la forma de gobierno republicano de Francia; es la que al triunfo de la Revolución de 1789, va a terminar con la monarquía de Luis XVI y lo lleva a la guillotina en enero de 1793, pese a que los mismos girondinos trataron de salvarlo, al considerar que la República podría dejarlo vivir en Francia, ya que en sus primeros momentos los revolucionarios habían visto con buenos ojos transitar hacia una monarquía constitucional (Queralt, 2017).

Rousseau, en conocimiento de los principios iusnaturalistas del Derecho de gentes, lo tomó como base legal para concluir que la soberanía radica sólo en el pueblo y, por lo tanto, la República es la única forma posible de Estado que da lugar a tres formas de gobierno, según si el Poder Ejecutivo sea confiado a uno, a varios o a muchos; renunciar a la libertad, decía: “Es renunciar a la calidad de hombre, a los derechos de la humanidad e incluso a los deberes. Tal renuncia es incompatible con la naturaleza del hombre” (Rousseau, 1982, p. 32).

La soberanía es única o no lo es; él acepta la idea del gobierno mixto, pero la interpreta no como división del Estado, sino como división del gobierno; de hecho, para él no existen gobiernos simples, todos los gobiernos son mixtos: “No hay gobierno cuya forma sea simple. Es necesario que un jefe único tenga magistrados subalternos, y que un gobierno popular tenga un jefe. Tan pronto el mayor depende del menor como pronto éste de aquél” (Rousseau, 1982, p. 123).

Además, entre los siglos XVIII y XIX, la discusión también estuvo nutrida por el liberalismo inglés. Adam Smith consideraba que la esencia del individuo estaba en el intercambio, dada su necesidad natural por permutar, cambiar y negociar una cosa por otra para sobrevivir.

En una sociedad civilizada se necesita a cada instante la cooperación y asistencia de la multitud. [...] El hombre reclama en la mayor parte de las circunstancias la ayuda de sus semejantes y en vano puede esperarla sólo de su benevolencia. La conseguirá con mayor

seguridad interesando en su favor el egoísmo de otros y haciéndolos ver que es ventajoso para ellos hacer lo que les pide. Quien propone a otro un trato le está haciendo una de esas proposiciones. Dame lo que necesito y tendrás lo que deseas. (Smith, 1981, pp. 16, 17)

La economía neoclásica en tiempos de globalización dominante mantiene básicamente estos principios, que racionalizan la conducta de los individuos según su conveniencia y a los que primordialmente se les ve actuar en un mercado mundial, en donde la mayoría de los países participan.

### **3. Positivismo, marxismo, interaccionismo y estructural funcionalismo**

La idea del individualismo egoísta se complementó más adelante con el positivismo, que sostenía la teoría de la autoridad central con gobiernos dirigidos por científicos e industriales, pues en la modernidad fueron los que superaron las formas de conocimiento teológico y metafísico que habían mantenido a la humanidad en el ostracismo intelectual durante el milenio medioeval. Se pensaba que durante la larga infancia de la humanidad, esas concepciones pudieron satisfacer el camino hacia el orden y el progreso, pero de un modo imperfecto (Comte, 1995, p. 36).

Sobre esta visión se opina que:

La intención de reforma social de su filosofía se adhiere a una postura conservadora y contrarrevolucionaria en claro enfrentamiento con las propuestas ilustradas de Voltaire y Rousseau. Tomando como trasfondo la Revolución Francesa, Comte acusa a estos dos autores de generar utopías metafísicas irresponsables e incapaces de otorgar un orden social y moral a la humanidad. (De la Cortina, s/f)

A finales del siglo XIX Emilio Durkheim, quien se consideraba admirador de Comte, ve los *hechos sociales* como cosas externas con las que los individuos se sienten comprometidos a tomar en cuenta, al entablar sus relaciones sociales en la vida cotidiana, por lo que se justifica la existencia del orden institucional preexistente. Él argumentaba que:

Cuando cumplo mi tarea de hermano, de esposo, o de ciudadano, cuando respondo a los compromisos contraídos, me atengo a deberes definidos, fuera de mí y de mis actos, en el derecho y en las costumbres. Y aunque concuerdan con mis sentimientos, y pese a que percibo interiormente su realidad, ésta no deja de ser objetiva; pues yo no los he creado, y por el contrario los he recibido mediante la educación. Además, funcionan independientemente del uso que hago de ellos. (Durkheim, 1974, p. 32)

Los *hechos sociales* no son otra cosa que las *instituciones*, que están ahí antes de que nazcamos, por eso son consideradas como externas al hombre; se quiera o no, se imponen de manera coercitiva y aunque nos resistamos a cumplirlas, éstas se afirman reaccionando contra el que las evade, con desaprobación y castigos.

Esta línea conservadora es la que avaló dictaduras y gobiernos autoritarios, ya que sociológicamente las instituciones son consideradas inmutables; por lo tanto, los gobernados poco pueden hacer que no sea obedecerlas y es por medio de la educación como mejor se logra ese objetivo (Durkheim, 1974, p. 32).

En una postura contraria a cualquier gobierno que mantuviera la institución de la propiedad privada de los medios de producción avalada por el liberalismo, Marx y Engels pusieron atención a las movilizaciones de trabajadores en Alemania, Francia e Inglaterra, para hacer ver en *El manifiesto del Partido Comunista* que: “Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo” (Marx y Engels, 1971, p. 19).

Ellos veían en el proletariado a la única clase social revolucionaria capaz de resolver las contradicciones sociales del capitalismo; por lo tanto, sólo la lucha de clases entre el proletariado y la burguesía lo harían transitar hacia su destrucción. Primero, se impondría temporalmente la dictadura del proletariado para impulsar el socialismo hasta extinguir todas las reminiscencias de relaciones burguesas que caben dentro del capitalismo, al tiempo que aparecían las nuevas relaciones de producción que habrían de llevar a la humanidad a la fase superior del comunismo.

Al reafirmar esta tesis, Engels decía en su trabajo *Del socialismo utópico al socialismo científico*, publicado en 1880, que: “Cuando el Estado se convierta finalmente en representante efectivo de toda la sociedad será por sí mismo superfluo. El gobierno sobre las personas es sustituido por la administración de las cosas y por la dirección de los procesos de producción. El Estado no es abolido; se extingue” (Engels, 1971, pp. 148-149, T II).

Ya en el convulsivo siglo XX, que tuvo como escenario la Segunda Revolución Industrial con miles de ciudades apoyadas en el fordismo como paradigma de producción de autos y muchas otras mercancías en serie, se convierte en el hecho analizado por Frederick Winslow Taylor desde los talleres y las fábricas de Inglaterra y Estados Unidos.

A ese proceso se sumó la propuesta moderna de organización de las oficinas de Henri Fayol, clave para administrar las empresas privadas, que empezó con la transformación de los despachos tradicionales en oficinas de puerta abierta, con salas de juntas ejecutivas para deliberar sobre los problemas de productividad, competitividad y calidad de los productos y servicios (Bavaresco, 2003, p. 2).

Simultáneamente, desde la Alemania industrial y con la herencia del servicio civil de carrera de los funcionarios del Estado absolutista prusiano de finales del siglo XVIII, Max Weber desarrolla una teoría comprensiva de la acción social, donde los individuos, en su interacción con otros, se basan en motivos con un sentido o con arreglo a fines que se clasifican en emociones, valores, tradiciones o razonamientos. “Lo comprensible es, pues, su referencia a la acción humana, ya como ‘medio’, ya como el ‘fin’ imaginado por el actor o actores y que orienta su acción” (Weber, 2000, p. 8).

También descubre la *dominación legal* que ocurre en las organizaciones; en la burocracia estatal ocurre como producto de un:

[...] derecho pactado u otorgado que puede ser estatuido de modo racional con arreglo a fines o con arreglo a valores; [...] la acción social es una conducta humana (en un hacer externo o interno, ya sea en omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un enlace subjetivo. (Weber, 2000, pp. 5 y 173)

En las burocracias modernas, “el grado de profesionalización está en constante crecimiento”; de ahí que los funcionarios del Estado orientan su acción social basados en la racionalidad burocrática dominante que:

[...] se ofrece en forma más pura allí donde rige con mayor fuerza el principio del nombramiento de los funcionarios [...] en esas estructuras la jerarquía juega un papel importante, así como la disciplina y la subordinación dentro una estructura vertical donde todos cuentan con un contrato administrativo y una retribución fija; esto incluye no solo a los funcionarios del Estado, sino también a las burocracias del ejército, las órdenes religiosas y las empresas capitalistas [...] La situación del empresario capitalista representa algo tan plenamente apropiado como la del monarca. (Weber, 2002, p. 176-177)

Él define la *dominación legal* como “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos”; en los regímenes políticos modernos, ésta adquiere formas de dominación legítima; la primera es la *racional*, que “descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y los derechos de mando de los llamados por éstas a ejercer la autoridad”.

Hay una segunda forma de dominación legítima, que es de carácter *tradicional* y “descansa en la creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad para ejercer la autoridad”. La última forma es de carácter *carismático* y “descansa en la entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y las ordenaciones por ella creadas o reveladas” (Weber, 2000, p. 172).

Estas tres formas de dominación son fenómenos sociológicos muy importantes para el tema que aquí tratamos, porque como veremos más adelante, el régimen político que se construyó después de la Revolución de 1910 aportó una constitución que es la base de la legalidad estatuida; tradiciones forjadas a lo largo de la historia del nuevo régimen cuyos valores y prácticas fueron respetadas por la mayoría de los actores, además de hombres destacados que se volvieron míticos por su ejemplaridad, sus actos heroicos o su entrega desinteresada a los anhelos del pueblo.

Las teorías de Marx, Durkheim y Weber han sido criticadas desde diferentes ángulos filosóficos, científicos e ideológicos, pero aún hoy, en los inicios del siglo XXI, es difícil encontrar análisis sociológicos que no estén influidos por sus conceptos y enfoques; la teoría de Weber es una de ellas, sobre todo para comprender la lógica de funcionamiento de las burocracias estatales, y como en México el Estado postrevolucionario adquirió formas burocráticas de gran relevancia, tenemos que poner atención en sus aportaciones (Ianni, 2005, p. 38).

Como complemento a su visión burocrática de un Estado que legaliza el derecho monopólico de la violencia, aparece John Maynard Keynes con su propuesta del Estado interventor en el contexto de la crisis capitalista de 1929-1933, para resolver los graves problemas económicos y de desempleo generalizado creados por un mercado incapaz de equilibrarse bajo sus propias reglas de “dejar hacer, dejar pasar”.

Hahan y colaboradores (2014) plantean que: “El principal postulado de Keynes es que la demanda agregada a la sumatoria del gasto de los hogares, las empresas y el gobierno, es el motor más importante de una economía. Él sostenía que el libre mercado carece de mecanismos de autoequilibrio que lleven al pleno empleo” (p. 54).

Fue a partir de aquel contexto, en el que se veían como un fracaso los experimentos económicos basados en los principios del liberalismo clásico de un Estado que se limitaba a sus funciones de policía, que las posturas de Weber y Keynes tuvieron auge por todo el orbe. El resultado fue el desarrollo del Estado de bienestar, que derivó como algo racional en un “gran gobierno”, al que se le veía como la mejor opción para resolver cualquier problema que pudiera parecer asunto público.

Si seguimos la huella burocrática, el análisis de políticas públicas surgido a mediados del siglo XX con Harold D. Lasswell en Estados Unidos justifica la existencia de un “gran gobierno”, que proporciona los servicios comprometidos de bienestar (Rose, 1998). Así se fortalece el Estado burocrático de Weber y el interventor de Keynes, ya que “había que lograr una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada” (Lasswell, 2000, p. 79).

Casi simultáneamente, el estructural-funcionalismo de Talcott Parsons y Robert K. Merton legitima la sociedad estratificada y avala las estructuras de autoridad que se requieren para dirigir el cambio gradual de las esferas institucionales de la sociedad, ya que el cambio es un “proceso que trastorna el estado inicial de equilibrio, pero después establece un nuevo estado de equilibrio” (Parsons, 2003, p. 85).

Para complementar, Merton dice que el cambio estructural proviene de cinco modos de adaptación de los individuos hacia las metas culturales establecidas por la sociedad y los caminos institucionales para lograrlas. La mayoría en una sociedad son los conformistas, porque aceptan las metas culturales y los caminos institucionalizados para alcanzarlas, mientras que innovadores, ritualistas y retraídos ejercen un efecto de cambio marginal; los primeros aceptan las metas, pero no los caminos; los segundos aceptan los caminos, aunque no les interesan las metas; y a los terceros no les interesan ni las metas ni los caminos.

En cambio, hay otros individuos que le apuestan a la rebelión. Ellos crean sus propias metas y desarrollan sus propios caminos para lograrlas; éstos normalmente son reprimidos, pero cuando las logran parcial o totalmente, se produce un nuevo equilibrio que le da forma a la nueva estructura y que en ocasiones puede conducir a situaciones de anomia social (Merton, 1968, pp. 193, 211).

#### **4. Socialismo, capitalismo y populismos del siglo XX**

En aquel contexto de diversidad de opciones, el sueño de la desaparición del Estado capitalista se convirtió en la utopía de la revolución socialista que Lenin ofreció al mundo y legitimó el régimen estalinista, el cual avanzó a partir de sus acciones en contra de la aristocracia zarista, basado en el centralismo del Politburó. De esta manera se creó otro gran aparato de Estado, también burocrático, que con el tiempo dominó las enormes empresas estatales de guerra y espaciales que permitieron a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) competir durante la Guerra Fría en contra de Estados Unidos.

Esa ruta estratégica de sobrevivencia frente al mundo capitalista por la que, después de la muerte de Lenin en 1924, transitó Stalin a partir de 1928, puso en duda la promesa de un socialismo liberador, con la que el proletariado como la clase social de vanguardia pondría al mundo en el umbral del desarrollo humano.

Lo que al final sucedió fue que para 1990, la URSS, ese sistema de gran progreso industrial y científico que incluía a varios países de Europa Oriental, se disolvió para incor-

porarse al capitalismo de mercados abiertos y reconstruir un nuevo Estado federal, con elecciones presidenciales cada seis años y una élite de empresarios muy ricos que hoy comparten su poder con el mismo presidente Vladimir Putin.

De acuerdo con la misma teoría marxista de la revolución socialista, China (1949), Corea del Norte (1952), Cuba (1959) y Vietnam del Norte (1975), después de consumadas sus propias revoluciones, instauraron su propia “dictadura del proletariado”; esos procesos han tenido con el tiempo resultados diversos dentro del “socialismo real”.

China ha mantenido oficialmente la ideología de régimen comunista, pero desde 2007, su Parlamento aprobó la existencia de la propiedad privada para dar lugar a empresas en manos de particulares, reconociendo que los valores del sistema capitalista tienen cabida dentro de China y que son fundamentales para incentivar la competencia y la innovación.

A partir de esa ley se ha formado un grupo muy importante de empresarios al lado de las grandes empresas del gobierno, que siguen controlando una economía orientada hacia las exportaciones. Así, China se ha convertido actualmente en la segunda economía más importante del mundo.

La transición de Cuba hacia una posible apertura con el mundo capitalista ha sido mucho más lenta, seguramente retrasada por el embargo y el bloqueo económico que le impuso Estados Unidos desde los inicios de su revolución; pero también por el control, primero de Fidel y después de su muerte, en 2008, de su hermano Raúl Castro, quienes han mantenido un régimen socialista con avances en algunos aspectos educativos, deportivos y de salud, pero con grandes atrasos en desarrollo urbano, vivienda, empleo y calidad de vida.

De hecho, el nuevo presidente cubano desde 2018, Miguel Díaz-Canel, ha sido un militante del Partido Comunista desde muy joven y es de todas las confianzas de Raúl Castro, quien desde su cargo de Primer Secretario del Partido Comunista sigue mandando en todo lo trascendental que sucede dentro de la isla (BBC News/Mundo, 2018).

Así como el positivismo tuvo repercusiones políticas muy importantes en Europa y América desde los inicios del siglo XX, cuando apoyó ideológicamente a regímenes autoritarios, también el marxismo inspiró movilizaciones sindicales en Italia y Alemania, guerrillas en América Latina y África y revoluciones socialistas en Rusia, China, Corea, Cuba y Vietnam, así como democracias electorales para transitar hacia formas que pretendían llegar al socialismo, como fueron los casos de Chile en 1970, Venezuela en 1998, Argentina y Brasil en 2003 y Bolivia en 2006; intentos de izquierda que en algunos casos se han revertido en favor de gobiernos de derecha, como sucedió en Argentina, Brasil y Uruguay.

En su evaluación del pasado inmediato que ha vivido el mundo, Emmanuel Wallerstein afirma que:

A fines de los 80 las crisis económicas y políticas de los dos sistemas mundiales eran evidentes; la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, no necesariamente representaron el triunfo del liberalismo occidental, pues éste también había entrado en su fase terminal desde principios de los 70 con todo y su ‘gran gobierno’ y sus sistemas de bienestar. (Wallerstein, 2001, pp. 3, 9)

Por eso, el neoliberalismo se fue abriendo paso con el apoyo de la Nueva Gestión Pública,<sup>2</sup> que exige gobiernos ligeros, eficaces, eficientes, económicos, desregulados y descentralizados, en los que el ciudadano deja de ser visto como gobernado y menos como súbdito, para ser visto como *tax payer* e incluso como si fuera cliente al que hay que convencer de la calidad de los servicios públicos (Przeworski en Muñoz, 2004, p. 30).

Por último, a finales del siglo XX emerge el *neoinstitucionalismo*, que reivindica el papel del individuo como creador y transformador de las instituciones, a partir de interacciones sociales basadas en las normas y códigos informales de conducta en la vida cotidiana, las cuales derivan en prácticas descentralizadas de gobernanza; actividades que se imbrican con la idea de *gobierno abierto y buenas prácticas de gestión pública* orientadas hacia al *bien común*.

Esta nueva postura es crítica para el proceder racionalista, basado en el egoísmo intrínseco del individuo que sólo es visto al momento de tomar decisiones, como un personaje orientado por la maximización de su beneficio.

March J. G. y Olsen J. P. sostienen que: “Los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúa para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters, 2003, p. 46).

Podemos afirmar que, si bien las administraciones públicas son como organismos en los que interaccionan individuos orientados por normas y códigos de conducta que ellos mismos moldean de acuerdo con sus intereses y gustos, estos organismos también se adecuan a las condiciones que impone la postmodernidad, donde el Estado deja de poseer el poder monolítico de la violencia, como lo planteaba Weber. La participación ciudadana en los asuntos públicos es posible, así como la inducción de programas a

<sup>2</sup> “En 1989 Christopher Hood acuñó el concepto de Nueva Gestión Pública para describir, valorar y criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo punto de partida y referente mundial fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña”. (Aguilar, 2006, p. 144)

su favor; aunque las prácticas burocráticas rígidas se resisten a desaparecer y operan verticalmente con infinidad de duplicidades, desperdicio de recursos públicos, malversación de fondos y gastos innecesarios en equipo y oficinas; acciones de las que por cultura tradicional de opacidad no rinden cuentas y tratan de mantener privilegios para la élite del poder.

En esa transición de la modernidad a la postmodernidad, el viejo paradigma de funcionamiento burocrático empieza a ser visto como un asunto del pasado, aunque dadas las estructuras vigentes la resistencia al cambio es poderosa, por más que la ciudadanía participa y reclama sobre su irracionalidad, de cualquier manera.

Douglass C. North afirma desde el neoinstitucionalismo que:

Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida cotidiana, [...] pues incluyen todo tipo de limitación que los mismos humanos crean para dar forma a la interacción; son normas que idean como limitaciones formales o acuerdos y códigos de conducta informales que subyacen y complementan las reglas formales. En esos organismos se incluyen partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora, cuerpos económicos, cuerpos sociales y órganos educativos. (North, 2012, pp. 14, 15)

## **5. La construcción histórica del gobierno mexicano**

México es tierra de culturas indígenas milenarias como olmecas, mayas, teotihuacanos, purépechas y aztecas, gobernados por monarcas orientados por míticos dioses de la guerra, del sol y de la lluvia, que fundaron imperios grandes, duraderos y dominantes en Mesoamérica.

Por su parte, después de la Conquista, la contrarreforma religiosa condujo a españoles, criollos y mestizos hacia la periferia capitalista de países atrasados, subdesarrollados y neocolonizados; por eso hoy se tiene que soportar a gobernantes corruptos y con campañas electorales insulsas, en lugar de foros de análisis críticos sobre el tipo de gobierno que tienen y lo que se debe hacer para mejorarlo.

En México, la transición política iniciada en los años sesenta del siglo XX sólo alcanzó para un sistema de partidos mediatizados por los grandes recursos que dispone el Estado: que los partidos dejen la clandestinidad y se imbriquen con el Congreso de la Unión con sus propios legisladores, para hacer leyes a modo y con un elevado costo institucional: sólo en 2018 rebasó los 24 mil millones de pesos. Asimismo, para que sus candidatos se disputen los puestos de gobierno en el país. Eso sí, de acuerdo con la ley electoral, mediante elecciones organizadas y vigiladas por la ciudadanía.

Además, por disposiciones de la misma ley, los medios de comunicación están obligados a ofrecer tiempo gratuito para que partidos y candidatos expongan sus programas. La Cámara de Diputados, en el mismo 2018, les otorgó más de 6 750 millones de pesos.

Ante esta realidad, los malos calificativos sobre el gobierno de México han sido expuestos desde su mismo nacimiento como nación; recordemos que el grito popular que unificó a las huestes populares en torno a Miguel Hidalgo en 1810 fue el de “¡Muera el mal gobierno!”, en referencia al gobierno napoleónico que había depuesto al rey Fernando VII desde 1808, y que por aquellos años dominaba sobre sus colonias en América.

Ese mismo grito se volvió a escuchar en 1910, cuando los maderistas se levantaron en armas contra la prolongada dictadura de Porfirio Díaz, ya que se trataba de “una monarquía con ropajes republicanos”, a decir de Justo Sierra (Krauze, 1997, p. 83).

Aún después de la Revolución maderista, tuvieron que pasar siete años más de asesinatos y sangrientas batallas. Primero en contra del gobierno golpista de Victoriano Huerta y después entre los mismos revolucionarios, incluido Venustiano Carranza, quien al frente del Ejército Constitucionalista promulgó la Constitución de 1917.

Más adelante, los generales sonorenses Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles crearon las condiciones para fundar las primeras instituciones económicas y políticas del nuevo gobierno, con las que se logró una primera etapa de estabilidad y desarrollo del país. Aunque:

El Estado mexicano se reconstruyó bajo el signo del antagonismo. Llegó a ser fuerte no como resultado del consenso, de la incorporación de demandas pluriclasistas en un proyecto único, sino porque triunfó sobre quienes se oponían a su programa de clase, burgués modernizador. (Cárdenas, 1992, p. 22)

A pesar de esos avances, sus gobiernos dejaron mucho que desear como para considerarlos *buenos gobiernos* en el juicio de la historia. De hecho, Obregón desconoció un principio fundamental de la nueva Constitución: decidió reelegirse en 1928.

Mientras que Calles, después de su mandato de cuatro años, a falta de un caudillo fuerte como él y apoyado en el nuevo Partido Nacional Revolucionario que fundó, trató de gobernar el país tras bambalinas, quitando y poniendo presidentes, algunos de ellos de muy mala reputación, como Abelardo Rodríguez, a quien se le ligaba con las mafias norteamericanas que traficaban alcohol en la frontera norte. Hasta que finalmente, el general Cárdenas, ya como uno más de los presidentes impuestos por Calles, decidió acabar con el Maximato y lo forzó a exiliarse en 1936, después de magistrales movimientos dentro del partido que ahora se adecuaba al nuevo régimen presidencialista.

Por eso y muchas otras consideraciones, *buen gobierno* es un concepto muy polémico sobre el que difícilmente se puede llegar a un consenso, dados los parámetros ideológicos y políticos desde donde se juzgan las actuaciones de los gobernantes.

Incluso en los años posteriores a la Revolución, Obregón y Calles reconocían a Porfirio Díaz como el presidente que había logrado, por primera vez, darle integración nacional al país. Para ello había construido la versión de un México pacífico y respetado en el mundo, con inversiones extranjeras muy importantes en la construcción de 19 mil kilómetros de vías férreas para comunicar las regiones mineras, agrícolas y ganaderas con la capital y en el norte con Estados Unidos.

Además de modernizarlo e industrializarlo, Díaz logró una paz duradera al lado de un gabinete con hombres muy prestigiados en la ciencia y la cultura, a los que se le conocía como los “Científicos” por su orientación positivista, para alcanzar un desarrollo basado en el orden financiero y político, el progreso educativo, técnico e industrial y la paz porfiriana. Ésta se logró por medio de la persecución, la cárcel y la muerte hacia aquellos que no estuvieran de acuerdo con aquel plutocrático gobierno, apoyado por el gobierno norteamericano que en Estados Unidos encarcelaba y deportaba a sus opositores (Turner, 2018).

En la visión negativa de la historia de Platón, el gobierno postrevolucionario de Obregón, Calles y Cárdenas, basado en la democracia de muchos, condujo al país a un criticable “milagro mexicano” (Carmona de la Peña *et al.*, 1970), que permitió fortalecer el presidencialismo autoritario que escenificó la represión estudiantil en 1968. A esto le siguió una transición política de alcances limitados; régimen que terminó por arribar a una *peor forma de gobierno*, la de la democracia de los pobres, contraria a la *politia* que Aristóteles veía como una buena forma de gobierno, porque se basaba en la democracia de los ciudadanos y por lo tanto se orientaba al *bien común*.

Desde la otra perspectiva, estaban los que veían en la historia una sucesión de hechos que iban de lo peor a lo mejor: si las invasiones extranjeras de Estados Unidos y Francia fueron lo malo de los gobiernos que emergieron del movimiento de Independencia, el Porfiriato fue lo bueno; y la Revolución, el Maximato, el Plan Sexenal de Cárdenas y el milagro mexicano fue algo mejor. Entonces, de la transición política de los años setenta en adelante hasta el ascenso al poder de López Obrador, tendría que ser visto como lo mejor.

Si volvemos a la visión negativa de Platón y de Polibio, de la transición política de los años sesenta, el *mal gobierno* bajo el régimen presidencialista que entrega el poder al Partido Acción Nacional (PAN) en el 2000 y los gobiernos de derecha —incluido el de Peña Nieto—, en 2018 resurge el líder carismático que había sido derrotado en las urnas

en dos ocasiones anteriores bajo formas no muy satisfactorias para una buena parte del electorado y ahora se ha convertido en un monarca al que muchos respetan, alaban y obedecen hasta que llegue su decrepitud, para convertirlo en un rey tirano.

Por lo anterior, para Polibio son importantes las constituciones mixtas, porque mantienen a cada poder preocupado por la vigilancia de los otros, tal y como sucedió a partir de los años setenta, cuando la oposición tomó fuerza con el reconocimiento de sus partidos y su arribo al Congreso Legislativo en los años ochenta. El problema que Polibio vería es que la oclocracia ha puesto en el poder a un presidente apoyado por la muchedumbre.

En una analogía con la frase “el cachorro de la Revolución”, de Vicente Lombardo Toledano al referirse a Miguel Alemán, en cuyo régimen prevalecían el amiguismo y el nepotismo, Polibio decía respecto de lo que sucedía en Roma: “Suceden jóvenes, entra el gobierno en manos de nietos, y ya entonces la misma costumbre desestima la igualdad y la libertad” (Polibio: Libro VI, en Sierra, 2016, p. 24).

Lo que siguió para México después del milagro mexicano fue lo que Polibio hubiera considerado como “oclocracia”, forma corrompida de la democracia que se traduce en violencia, situación en la que gradualmente se fue cayendo.

También nos haría ver que si en algún momento el gobierno postrevolucionario aportó estabilidad con el desarrollo de clases medias que dieron equilibrio y legitimidad hasta los años sesenta, luego los sindicatos corporativos, al lado de los estudiantes universitarios —producto de un México en proceso de industrialización y urbanización— se convirtieron en el contrapeso y conciencia crítica informal del *statu quo*. A éste le reclamaron su conservadurismo de clase y el estilo personal de gobernar del presidente Gustavo Díaz Ordaz, pues el sistema se había dedicado a privilegiar a la alta burocracia, que cada vez era más autoritaria, y a un pequeño sector de la burguesía emergente que se enriquecía en un mercado interno muy protegido.

Así, el ciclo de *anaclosis*, en estos principios del siglo XXI, llevará al país a un estadio parecido al del Porfiriato, algo cercano a una *monarquía tiránica*, forma corrupta de la realeza. Algo así sería como una vuelta a los tiempos del hombre fuerte, del caudillo o del mesías que resolverá los problemas heredados de la “mafia del poder”, pero ahora bajo un *contrato social neopopulista*.

Por eso, en estos tiempos de la historia latinoamericana es importante la pregunta de Michael L. Coniff:

¿Por qué volvió a la palestra el populismo de los años 90? Creo que había varios factores importantes. Primero, había continuado la expansión del electorado hasta el punto de la saturación. Esto pasó a la disposición de políticos hábiles y grandes contingentes de personas con poca satisfacción. También hubo un rechazo amplio a la clase política en general,

por parte de la clase media y hasta las masas. Esta alienación se alimentó del fracaso de las élites en tres áreas fundamentales: 1. La falta de eficacia política. 2. La disminución de la seguridad personal. 3. El pésimo rendimiento económico visto en la década perdida de los 80, la concentración de los ingresos, las crisis monetarias, el desempleo económico, etc. Esta alienación, a la vez, inspiró a los votantes a buscar líderes opuestos al statu quo y a favorecer a los que estaban dispuestos a cambiar la situación y aliviar el sufrimiento de los pobres. Es decir, buscaban héroes carismáticos que salvaran a sus pueblos. Algunos votantes anhelaban una época del pasado, la edad de oro del populismo clásico, con su industrialización, orgullo nacional, sindicatos fuertes, disciplina robusta, e intervencionismo del Estado a favor del trabajador. (Coniff, 2003, p. 32)

En caso contrario, vista desde la postura positiva de Rousseau, la Cuarta Transformación de la República pondría a México en la dimensión de un *buen gobierno*, pues éste se da como resultado de un movimiento democrático que puso en el gobierno al representante auténtico del pueblo que es el soberano.

De esa manera sí se podrá impulsar la justicia social por el bien común; así se resolverá la pobreza de las mayorías, al distribuir la riqueza, llevar el desarrollo a las regiones deprimidas del país, dar y escuchar siempre la voz al pueblo.

La realidad es que después de la Revolución, aunque ha habido progreso para algunos, la pobreza ha aumentado, el sistema educativo sigue muy rezagado y las personas que llegaron a las ciudades no mejoraron su situación, pues en las ciudades sus hijos son reclutados por las mafias criminales y miles de jovencitas son secuestradas para dedicarlas a la prostitución.

En una situación como la que ha sucedido con los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del PAN, en los que los gobernantes no resuelven los problemas y en cambio se enriquecen, Polibio decía para el caso de Roma: “[...] hasta que al fin encrucelecida la plebe vuelve a hallar señor y monarca que la domine” (Polibio en Sierra, 2016, p. 25).

Otro problema es que no hay acuerdo sobre el tipo de Estado que queremos, ni hasta dónde se puede llegar con el que tenemos; pero más aún, para emprender acciones que conduzcan hacia algún tipo de *buen gobierno*, pocos actores conocen a fondo el funcionamiento de la administración pública, pues lo bueno o malo del sistema siempre se mide desde posturas políticas e ideológicas opuestas y con intereses muy diversos, además de que existen infinidad de diagnósticos sobre los problemas del país; así, el proyecto que se propone adquiere razón y se impone desde la cúpula del poder, del grupo que logra la victoria electoral.

Esta situación cambia de país en país, ya que la estabilidad depende de si los que llegan al poder lo hacen con legitimidad; de que su proyecto se acepte por la mayoría, sea incluyente con quienes tienen voz y garantice libertad política e ideológica para todos los grupos organizados; de que se respeten los derechos humanos de la población vulnerable; de que con ese proyecto haya crecimiento económico y con reglas claras para que los inversionistas operen dentro del libre mercado; de que haya empleos de calidad para los trabajadores de las empresas públicas y privadas (incluidos jóvenes y adultos mayores); de que mejoren los servicios públicos para toda la población y no de manera fragmentada como ha sido hasta ahora, y de que el desarrollo del país sea homogéneo y sustentable, ya que como dice Goethe en boca de Fausto: “Feliz y doloroso es todo progreso nuevo” (Goethe en Bartra, 2016, p. 27).

En los países donde ha triunfado la democracia social, los ciudadanos tienen *buen gobierno* con políticas públicas que garantizan servicios de calidad, otorgan garantías para salvaguardar su patrimonio e influyen en su diseño y evaluación a cambio de cooperación con el sistema, obediencia civil, lealtad a su partido y a su gobernante.

En cambio, el desarrollo de México ha estado subordinado históricamente, primero como colonia de España por tres siglos; y luego al de Estados Unidos por su estrecha relación histórica, geográfica y económica, y aunque tiene sus propias peculiaridades derivadas de la Revolución de 1910, no deja de ser un país subdesarrollado y dependiente que desde tiempos del Porfiriato buscó las inversiones estadounidenses y de otros países para lograr el tipo de desarrollo que tiene.

Nada de lo sucedido en el mundo entre los siglos XX y XXI le es ajeno a México; no sólo le afectaron las dos guerras mundiales, e incluso tuvo que participar con el Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea en la segunda de estas guerras. Sin embargo, al haber llegado tarde y ser dependiente tecnológico al desarrollo industrial, su estructura de clases sociales fue diferente al de los países desarrollados.

Por ejemplo, al término de la Revolución y a falta de una burguesía fuerte, el Estado tuvo que tomar las riendas del desarrollo urbano e industrial mediante la estatización de ramas estratégicas como los ferrocarriles, los telégrafos, la telefonía, la energía eléctrica, la industria petrolera, el fomento a la agricultura y los sistemas de irrigación.

Lo anterior estaba empatado con las visiones dominantes que se tenían en ese momento sobre qué era el progreso, ya que los presidentes sonorenses no dejaban de apreciar lo que se había logrado durante el Porfiriato, por eso aspiraban a un país con ciudades como las del mundo desarrollado.

Lo que siguió después de la visión contraria del general Cárdenas fue la Segunda Guerra Mundial, durante la que se inició la política de sustitución de importaciones con

el apoyo principal de Estados Unidos. México se convirtió así en un país de industria ligera, con un mercado interno protegido, un gobierno grande, burocrático y una clase política autoritaria que decidía desde la Presidencia lo que iba a ser del país (Hansen, 1970, pp. 57, 96).

Así fue como ese gobierno interventor en la economía cumplió con las recomendaciones de Keynes; por la misma razón consolidó un gran gobierno burocrático, con un aparato administrativo dentro de la lógica racional advertida por Weber en las sociedades industriales europeas; pero que quedó en manos de una clase política que anhelaba regresar a México hacia un progreso excluyente del estilo porfiriano. Ése fue el régimen que reprimió los movimientos sindicales de los años cincuenta y sesenta, y protagonizó la matanza estudiantil en octubre de 1968.

Desde la perspectiva de Luis Echeverría, la solución política fue retornar hacia un populismo trasnochado de tipo cardenista, pero ahora en un momento de presidencialismo consolidado. Entonces subsidió todas las actividades productivas que se le ocurrieran, creó fideicomisos y empresas en diversas ramas de la economía, se confrontó con los empresarios más importantes del norte del país, contrató deuda pública sin límites e imprimió billetes sin control.

Todo aquello pareció en un principio ir sólo en contra de los empresarios, a los que se les veía como el “chivo expiatorio” de los fracasos económicos, pero en realidad se convirtió en una debacle no sólo para el gobierno sino para la economía nacional, pues los manejos administrativos y financieros carecieron de una lógica elemental, al igual que la conducta de las clases medias y ricas engolosinadas por el consumismo con un peso que no se devaluaba, con los viajes constantes al extranjero y la importación de bienes suntuarios.

Dicha situación fue creada por la ficción de un peso fuerte y una efímera riqueza petrolera, que más adelante confirmó López Portillo, pero con precios internacionales que pronto se desplomaron. Aun así, el PRI pudo sostenerse en el poder hasta finales de siglo, sin que funcionario alguno fuera juzgado ni cuestionado seriamente por algún sector de la sociedad; por eso Mario Vargas Llosa, en un debate con Octavio Paz, la llamó por aquellos años “la dictadura perfecta”.

Estas prerrogativas políticas se ajustan a una cultura de sumisión al gobernante, ganada mediante usos y costumbres muy antiguos como el amiguismo, el compadrazgo y el nepotismo. Visto este sistema por Maquiavelo, diría que los méritos de este Príncipe se justifican por su eficacia en la batalla para ganar y mantenerse en el poder, sin importar lo justo de su victoria. Tales principios se fortalecen cuando el poder del “Leviatán” es

conquistado por un monarca que goza de gran fuerza al momento de su victoria y eso lo ratificó la eficacia del sistema electoral que el mismo Estado diseñó para la sucesión presidencial.

Conforme lo dicho por Hobbes: “[...] la única justicia es la que se deriva de la victoria, de la conquista; la victoria es la prueba de la justicia” y el régimen que construyeron los generales sonorenses de los años veinte y treinta, incluido el Maximato de Calles, y perfeccionado por Cárdenas con su Plan Sexenal, cumplió con esos requisitos.

Ahora, la victoria electoral contundente de López Obrador con las reglas que el mismo sistema le impuso a la izquierda para que no llegara al poder, lo situó en el umbral de una legitimidad política en la que creen sus ahora derrotados; por eso inmediatamente recibió las felicitaciones de sus opositores y del mismo presidente de la República, que creen en las instituciones que los llevó al poder. Entonces, lo que hizo el ganador fue darse a la tarea de enviar mensajes de sus intenciones de reconstrucción y de pactos para mantener la estabilidad que, de por sí, deriva de las reglas ya institucionalizadas de la democracia electoral.

Se busca de esa manera una transición pacífica del poder y expresa su apoyo a las instituciones financieras; a esto se sumó la llamada telefónica del presidente Donald Trump para reconocer su triunfo. Así, por el momento, de un día para otro se desvaneció la confrontación y el ambiente de incertidumbre creado durante la campaña y, en cambio, empezó a introducir en el imaginario colectivo la idea de que con él se inicia la Cuarta Transformación de la República.

Lo que Maquiavelo recomendaba después de la conquista militar era crear condiciones para tener una sumisión efectiva; se trata de lograr un buen pacto con los vencidos, reconociendo “la antítesis del conflicto que se da en toda sociedad civil: virtud-fortuna, fuerza-consenso”.

Por su parte, Hobbes identifica a Leviatán como el representante moral de la sociedad, mientras que reconoce a Dios como la única autoridad absoluta y que su representante en la Tierra es la Iglesia.

Recordemos que Bodino dijo que: “El peor enemigo del Estado es el ateísmo”. Al parecer, esto es bien conocido por López Obrador, que estudió en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de ahí que cuando se le pregunta sobre sus creencias religiosas, él dice: “Yo me hincó, donde se hinca el pueblo”, y es algo que hizo el mismo día de la toma de posesión en el Zócalo, cuando salió para que los grupos indígenas más representativos de todo el país le hicieran “limpia de todos los males” que le había deseado “la mafia del poder”.

¿A quién pedirle el juicio político para esta forma de gobierno? ¿A Polibio, Maquiavelo, Hobbes, Montesquieu, Rousseau, Durkheim, Marx o Weber? La pregunta es fundamental, porque al final, desde ese mismo régimen que puso a la institución presidencial como la principal tomadora de decisiones, es de donde emergió la generación de políticos del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y es la que pretende transformar la República, aunque la mayoría de los análisis sociológicos y políticos ponen en tela de juicio que en México haya habido alguna vez una República y menos democrática (Rosique, 2018).

Más bien hoy, como dice Noam Chomsky, se habla de Estados fallidos

[...] que se consideran potenciales amenazas para nuestra seguridad o necesitados de nuestra intervención para rescatar a la población de graves amenazas internas; las características primarias de los estados fallidos son la falta de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y tal vez incluso la destrucción. Además, si tienen forma democrática, padecen un grave ‘déficit democrático’ que priva a sus instituciones formales de auténtica sustancia. (Chomsky, 2018, pp. 7-8)

Para comprender el ascenso del neopopulismo, que sí se está dando, se requiere un análisis por separado, pues en el reloj latinoamericano México ha sido el último país donde la izquierda ganó la Presidencia. Con esto heredó la estafeta política de Cuauhtémoc Cárdenas, que en 1987 fue quien inició el movimiento con el apoyo de Porfirio Muñoz Ledo, Rodolfo González Guevara, Ifigenia Martínez y una generación de militantes descontentos del PRI.

Por eso, toda la ciudadanía debe exigir y cuestionar al nuevo gobierno, más allá de sus orígenes políticos y su legitimidad electoral, sobre las reformas que pretende impulsar.

Ahí están las claves para medir los equilibrios y la estabilidad de un régimen sujeto al cambio y de una sociedad que está tratando de aprender a vivir bajo las reglas y valores de la democracia electoral, en donde los contrapesos entre poderes formales e informales se ven en este momento a favor de las tentaciones autoritarias de un gobierno que está penetrado por grupos de criminales que no se sientan en ninguna de las mesas en donde se discute la Cuarta Transformación de la República.

En este caso, tendría que salir a relucir entre los nuevos funcionarios de Morena “el amor a la patria” como la principal “virtud de la República”, tal y como lo sugería Montesquieu en los albores de la Revolución francesa; cosa que tampoco sucedió, pues lo que vino fue la dictadura militar de Napoleón Bonaparte que llevó a Francia a una anarquía prolongada.

## 6. Los gobiernos postrevolucionarios

En México, queda claro que aspirar a un *buen gobierno* debe entenderse como una obligación intelectual, pero que, además, se traduzca en una práctica política y administrativa experta por parte del nuevo gobierno; reto que implica tomar en cuenta el contexto global contradictorio, conflictivo, diverso y complejo, en donde el análisis histórico-geográfico del país, apoyado en las ciencias físicas, sociales y humanidades se haga obligatorio para consolidar un proyecto nacional factible y justo para todos.

Es necesario ser muy objetivo para comprender de dónde venimos, en dónde estamos y hacia dónde queremos ir. Así las cosas, si aceptamos que la Revolución concluyó con el *mal gobierno de uno* (la tiranía porfiriana) para darle paso a un *buen gobierno de muchos* (la democracia maderista), pero que a falta de un proyecto incluyente con los campesinos y jornaleros del campo, que garantizara los intereses zapatistas y villistas, fue derrocado por la reacción huertista para refundar un gobierno ilegítimo, el cual también fue derrocado por los mismos revolucionarios, para dar paso a un gobierno constitucional.

Luego, lo que siguió, entre golpes de Estado y asesinatos de los mismos líderes revolucionarios, fue que México no pudo dejar atrás la realidad violenta de generales armados y sediciosos que deseaban tener su propia cuota de poder. Ya para los inicios de los años veinte, el general Álvaro Obregón fue quien, con el prestigio militar por haber derrotado a Francisco Villa, se convirtió en presidente de México; luego le siguió el general Plutarco Elías Calles por cuatro años más, pero Obregón, desconociendo el principio de la no reelección puesto en la Constitución, trató de reelegirse; sin embargo, después de su segunda victoria electoral y antes de que tomara posesión, fue asesinado por un fanático católico. En lugar de esa timocracia al estilo de Esparta, se consolidó otro *mal gobierno* con el Maximato de Calles, considerado a partir de ese momento como el “máximo caudillo de la Revolución”.

Con esos poderes metaconstitucionales y a falta de instituciones políticas fuertes, Calles decidió gobernar tras bambalinas, eligiendo él mismo cada dos años a los siguientes cuatro presidentes entre 1928 y 1934; sólo que el general Cárdenas, ya como presidente, lo obligó a exiliarse en 1936.

De esa manera, se pudo consolidar un gobierno populista que tuvo en el centro de las decisiones a Cárdenas como presidente; fue algo que pareció para muchos un *mejor gobierno* que los anteriores, por su apego al interés de los campesinos, los obreros, los grupos populares emergentes en las ciudades y un nuevo ejército revolucionario formado por gente del pueblo, grupos que se convirtieron en los cuatro sectores fundacionales del nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Ésa fue la base política que le sirvió para nacionalizar la industria petrolera y profundizar en la reforma agraria que le permitió entregar 17 millones de hectáreas a los campesinos que habían sido despojados durante el Porfiriato; además, sentó las bases del Plan Sexenal, con lo que, a valores entendidos del sistema constitucional emanado de la Revolución, quedó eliminada la posibilidad política de la reelección para la Presidencia de la República.

Ese nuevo régimen dio estructura a un Estado interventor en la economía que creó infinidad de organismos y empresas paraestatales, primero para apoyar a los ejidatarios y pueblos comuneros, pero también para electrificar el país mediante la construcción de presas, que sirvieron para apoyar la agricultura y ganadería en regiones donde prevalecía la propiedad privada; paralelamente se corporativizó a los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y a los del sector privado, que fueron la base para asegurar los triunfos electorales del PRI durante las décadas siguientes.

Ese gran gobierno dio lugar a un presidencialismo autoritario, fortalecido constitucionalmente con infinidad de facultades y atribuciones, primero como jefe de Estado, jefe del Gobierno, jefe de las Fuerzas Armadas y presidente honorario del partido oficial, entre otras cosas, lo que de facto convirtió al presidente en turno en el “hombre fuerte” de México por seis años, sistema al que Daniel Cosío Villegas identificaría como “la monarquía absoluta sexenal”.<sup>3</sup>

Todo eso le permitía al presidente ser el elector de su sucesor, de los gobernadores, de los legisladores y de los presidentes municipales de las ciudades importantes, que siempre ganaban las elecciones. Así funcionó aquel sistema hasta 1989, cuando el PAN ganó por primera vez una gubernatura, la de Baja California; y luego, en 1997, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato, obtuvo el gobierno del Distrito Federal, la ciudad más importante del país.

Antes, el sistema funcionó con un partido hegemónico y una Secretaría de Gobernación que hacía las veces de Consejo Federal Electoral para organizar, administrar y calificar las elecciones a fin de garantizar que el partido oficial ganara (Rosique, 2006, p. 140).

De acuerdo con Aristóteles, ése hubiera sido considerado un *buen gobierno*, porque desarrolló extensamente las clases medias durante varias décadas, y con ello garantizó el equilibrio social, además de impulsar el milagro mexicano.

Para Polibio también hubiera sido un *buen gobierno*, porque generó estabilidad por un siglo; para Maquiavelo también, porque “el príncipe” mantuvo el poder entre 1921

<sup>3</sup> En una mesa de debate al lado de Octavio Paz, Daniel Cosío Villegas dijo que: “Se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria por línea transversal”, frase que se hizo célebre.

y 2018 mediante un régimen de partidos que permitió la alternancia pacífica, cediéndole el poder al PAN por dos sexenios, para luego recuperarlo para el PRI de 2012 a 2018; aunque adicionalmente se dice que Morena es un engendro salido de las entrañas del mismo PRI, ya que hay varios expriistas en el gabinete de López Obrador, quien en su juventud también fue militante del PRI.

El problema para el régimen presidencialista, de acuerdo con Hobbes, sería que se hizo mixto y eso debilitó su soberanía, pues cuando empezó a tener gobiernos divididos con congresos locales y federal con mayoría de oposición, el Poder Ejecutivo empezó a dejar de ser estable.

Para Rousseau, lo que pasó fue que el monarca dejó de gobernar de acuerdo con las leyes, pues el autoritarismo y la represión se hicieron presentes durante los movimientos del pueblo, sumado a la soberbia con la que Díaz Ordaz tomó la decisión de asesinar a los estudiantes en la Plaza de Tlatelolco, ya que en él dominaba la idea de que el presidente “no era juez de barandilla” y bajo esas actuaciones es cuando, según Bodino, “el príncipe se vuelve despótico, faccioso o tiránico”.

En el ámbito internacional continuó la crisis sistémica del capitalismo en los años setenta, que se trató de resolver con un recetario neoliberal al que se ajustaron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

En los años ochenta, ese ajuste se tradujo en una reforma política, administrativa y financiera que impuso un Estado mínimo, privatizador, desregulador y gerencial para México, acompañado de la obligada renegociación de la deuda externa que había llegado a límites sin precedentes.

La liberación de la inversión extranjera en ramos de la economía antes exclusivos para las empresas del Estado y la extinción y privatización de muchos de los organismos del sector paraestatal fueron las soluciones obligatorias para mantenerse como acreedor del sistema financiero internacional, además de apegarse a una disciplina presupuestal estricta (Oliás de Lima, 2001, p. 17).

Por esos años, Milton y Rose Friedman estaban a la cabeza mundial de los teóricos del neoliberalismo, que orientaban la filosofía económica que se convertiría en dominante para el mundo capitalista mediante su libro *Libertad de elegir*: (Milton y Rose Friedman, 2008).

Ese paradigma tan difundido, incluso a través de programas de la televisión estadounidense, pronto dio muestras de sus inconsistencias e inviabilidad en varias regiones del mundo y particularmente en México, donde después de las reformas de ajuste iniciadas por Miguel de la Madrid y la extinción de empresas estatales, la privatización de muchas otras y el adelgazamiento de las estructuras del gobierno, realizadas durante

la administración de Salinas de Gortari, lo que propició fue más pobreza y una mayor concentración del ingreso. Obviamente, la crítica a su política desde los partidos de izquierda estuvo presente, pero como dijo alguna vez: “A esos ni los veo, ni los oigo”, expresión que obedecía a la soberbia acostumbrada en el régimen presidencialista; algo parecido a la postura que ha estado tomando López Obrador sobre los “fifis”, los corruptos, los ladrones y la “mafia del poder”.

Finalmente, la descentralización, la alternancia en el poder y la formación de gobiernos divididos, combinadas con formas neopresidencialistas, alianzas corporativas heredadas del pasado y alternadas con principios de la nueva *gestión pública*, mezcla de intentos de políticas públicas, paternariados público-privados y pocas prácticas de gobernanza democrática, mandan la señal de que se arribó a una forma de gobierno mixto.

Es al estilo de lo que Polibio encontró en la Roma antigua, donde los mexicanos, al igual que los romanos de aquella época, no saben si manda el presidente, las oligarquías adineradas, los líderes de las fracciones parlamentarias del Congreso, cada grupo apoyado por las mayorías empobrecidas que votan en las urnas, o las mafias criminales que se hacen oír y sentir por medio de actos de extorsión, secuestro y asesinatos selectivos.

El balance es que, dadas las condiciones de país periférico y subdesarrollado, el problema de la distribución de la riqueza no está resuelto y la pobreza generalizada ha creado un gran encono social en contra de los empresarios enriquecidos y del *statu quo*. Entonces, la opción neopopulista desembocó en un triunfo arrollador de un líder carismático, tras discursos de confrontación iniciados desde 1988, cuando “se cayó el sistema”, hecho que permitió disimular el triunfo de Salinas de Gortari sobre Cuauhtémoc Cárdenas, que luego se ligó con la toma de instalaciones de Petróleos Mexicanos (Pemex) en el estado de Tabasco por parte de López Obrador.

Pero, además, el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 y el de López Obrador en el 2000 en el entonces Distrito Federal fue la fuerza con la que se mantuvo la izquierda para que, después de dos derrotas electorales (2006 y 2012) por la Presidencia de la República, López Obrador ganara finalmente las elecciones en 2018.

Esos antecedentes con los que se identificaron los sectores populares y parte de las clases medias venidas a menos, más los estudiantes, artistas e intelectuales progresistas y de izquierda, son el cultivo de esencias contestatarias, que, de acuerdo con Platón, Aristóteles y Polibio, podría llevar a México a una olocracia, una de las peores formas de gobierno, que es la tiranía de uno: “[...] la forma ínfima con la cual la degradación política toca fondo”.

Lo cierto es que después de tanto camino andado, durante el compulsivo siglo XX y principios del XXI, el mundo ha vivido entre dos guerras mundiales y la Guerra Fría

entre Estados Unidos y la URSS que duró hasta 1990, así como la emergencia de Japón, China, la India, la Unión Europea y los países periféricos agrupados según ideologías y fundamentalismos religiosos. Bajo por lo menos siete paradigmas de desarrollo han aspirado cada uno, en su momento, al ideal de algún tipo de buen gobierno:

1. El Estado liberal (1870-1933)
2. El Estado socialista (1917 hasta nuestros días)
3. El Estado fascista (1933-1945)
4. El Estado weberiano-keynesiano (1920-1945)
5. El Estado del gran gobierno de bienestar populista (1946-1979)
6. El Estado neoliberal reducido y desregulado (1980 hasta nuestros días)
7. El Estado neopopulista de izquierda y derecha (1999 hasta nuestros días)

Ninguno de estos paradigmas ha logrado imponerse de manera universal ni permanente, pero todos van dejando huella en las estructuras gubernamentales con planes, programas y formas de gestión al impregnar ideológicamente a los políticos y funcionarios, así como al tratar de mantenerse y reivindicarse mediante militancias activas, revisionismos, actualizaciones modernizantes o tecnocráticas.

Aunque en la actualidad el paradigma neoliberal sigue siendo dominante en la mayoría de los países, hay resistencias y reminiscencias de los otros sistemas, de tal manera que encontramos, según la parte del mundo donde pongamos la mirada, un collage de estructuras y políticas públicas que se mueven hacia la izquierda, el centro, la derecha o posturas fundamentalistas, conforme las tendencias geopolíticas o los poderes fácticos regionales y los actores locales que les dan vida.

Por ejemplo, los países de la Unión Europea liderados por Alemania tienden a homogeneizarse en una línea que queda entre el centro y la derecha, con tendencias por mantener ciertos rasgos de la socialdemocracia, pero combinados con políticas neoliberales con las que resuelven sus asuntos de mercado global; además, se encuentran presionados por movimientos raciales contra migrantes de África, Asia y América Latina o de refugiados de países en conflicto, aparte de los fundamentalismos religiosos y económicos, forjados desde dentro por grupos diversos que constantemente cobran sus facturas de violencia y terrorismo.

Estados Unidos, Inglaterra y Japón, aunque no pueden desmantelar por completo la estructura burocrática de sus sistemas de bienestar, su filosofía por garantizar todo lo que se refiere al racionalismo liberal de la maximización de los beneficios y permanencia de la propiedad privada como el baluarte central de su sistema, se hacen más a la

derecha, apegándose al neoliberalismo de los Friedman. En China y Rusia, dada su relación intensa con el mundo capitalista, una buena parte de sus sociedades se han volcado hacia la postmodernidad de estilo occidental, donde la industrialización, los servicios, el consumismo, el turismo y la privatización de sus economías los han puesto en competencia económica y geopolítica con la Unión Europea y Estados Unidos.

En América Latina, con su historia colonial de tres siglos y subdesarrollo, excepto Cuba, Bolivia y Venezuela, que han apostado por la vía al socialismo con regímenes dictatoriales o muy autoritarios,<sup>4</sup> los países están vinculados al mercado global y atrapados por sus estructuras tradicionales de desigualdad social y concentración del ingreso. Éste es el caso de México, donde las interacciones políticas entre clases sociales se apegan a la cultura de sumisión al gobernante, situación que se agudiza cuando, como diría Hobbes, el poder del Leviatán es conquistado por un monarca que goza de gran fuerza al momento de su victoria.

## 7. Perspectivas para la Cuarta Transformación de la República

Seguramente ocurrirán muchas cosas relevantes de aquí al 2024, cuando concluya el gobierno de López Obrador, y aunque sus propuestas de campaña propiciaron mucha controversia, algunas de ellas calaron profundo en el imaginario popular y parte de las clases medias, pues compararse con personajes icónicos de la historia de México, como Hidalgo, Morelos, Juárez, Madero y al mismo general Cárdenas, lo están obligando a tomar decisiones de gran calada.

Hay que tomar en cuenta que los movimientos históricos a los que se refiere López Obrador costaron muchas vidas, ya que el pueblo estaba levantado en armas, fueron prolongados y muy violentos, por eso sacudieron las estructuras económicas y sociales de su época.

Además, esas revoluciones crearon la primera Constitución y la modificaron profundamente las siguientes dos: la primera fue para definir la República que se quería; luego, el tipo de Estado frente a la Iglesia, y, finalmente, crear un ambiente propicio para lograr acuerdos políticos entre los diferentes grupos armados de la Revolución y así refundar el Estado a partir de 1917.

<sup>4</sup> “Los diferentes proyectos progresistas, de izquierda y/o nacional-populares, que se incorporaron al ciclo abierto por el Comandante Chávez en 1998, llegaron a acumular al mismo tiempo 11 gobiernos en el conjunto de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el golpe de Estado contra Mel Zelaya en Honduras en 2009, el golpe parlamentario contra Fernando Lugo en Paraguay en 2012, el *impeachment* contra Dilma en Brasil en 2016, y la victoria electoral de Macri en Argentina, lograron cristalizar parcialmente el intento de restauración conservadora”. (Arkonada, 2018)

Vemos la opinión simplista de López Obrador sobre aquellos movimientos y cómo piensa lograr su Cuarta Transformación de la República: las tres transformaciones que se han registrado se hicieron por la vía violenta, ahora va a ser pacífica; pero igual de profunda como fueron la Independencia, la Reforma y la Revolución mexicana. Va a ser pacífica, ordenada, pero radical.

Él pensaba, cuando aún no tomaba posesión del cargo, que para empezar llevaría a cabo acciones como las siguientes:

1. Rescate al campo.
2. Impulso a la industria y el sector energético.
3. Auténtico Estado de Derecho.
4. Cambio radical del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para que nadie sea vigilado.
5. Combate a la impunidad.
6. Cárcel por delitos electorales sin derecho a fianza.
7. El presidente podrá ser juzgado por corrupción.
8. El pueblo podrá quitar al presidente a los tres años de su gestión.
9. Regresar Los Pinos al Bosque de Chapultepec.
10. Cancelar la pensión para los expresidentes.
11. Bajar el salario a los funcionarios y aumentárselo a los que ganan menos.
12. Doble pensión, atención médica y medicinas para los adultos mayores.
13. Eliminar la reforma educativa para mejorar la educación.
14. Becas para que los jóvenes aprendan oficios.

Pero una vez que Morena y sus aliados empezaron a legislar con mayoría en la Cámara de Diputados, su propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal avanzó; con ello se quitó facultades administrativas a los secretarios, al sustituir las Oficialías Mayores por Unidades de Administración y Finanzas dependientes del Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Adicionalmente, se crean las Delegaciones de Programas Federales para el Desarrollo en los 32 estados cuyos titulares, entre otras cosas, se harán cargo de los programas sociales mediante la entrega directa de tarjetas a los beneficiarios; se le cambia de nombre a la Secretaría de Desarrollo Social por el de Secretaría de Bienestar y se crea la Secretaría de Protección Ciudadana, de la cual dependerá la Policía Federal.

Además, desaparece el Estado Mayor Presidencial y se inicia el rediseño de parte de las Fuerzas Armadas para que se transforme en Guardia Nacional; fuera de ese

marco legal, días antes ya se había anunciado la creación del Banco de los Pobres y se había aceptado la propuesta de un grupo de prominentes empresarios para formar un Consejo, el cual se reunirá varias veces al año con los asesores de la Presidencia y con el mismo López Obrador, por lo menos una vez al mes, para que le den opiniones sobre los diferentes problemas del país.

Cada una de estas medidas da lugar a infinidad de preguntas e interpretaciones que pueden ser analizadas en los medios, a través de múltiples columnas periodísticas, unas a favor y otras en contra; pero, de entrada, deja ver que el presidente sólo confía en él mismo y en un grupo muy limitado de colaboradores, a los que estará checando de cerca desde sus oficinas en el Palacio Nacional.

Otras acciones importantes son las que se derivan del Programa de 50 Puntos de Austeridad y Anticorrupción, que se han traducido en centralizar aún más en la Presidencia de la República las decisiones político-administrativas del gobierno federal; otro punto importante ha sido el intento, frustrado inicialmente, de suspender la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) en Texcoco, dados los problemas que se generan por los 1 500 millones de bonos que inversionistas extranjeros compraron en acciones de la bolsa, cuando se inició la obra.

Además, el impulso de ampliar el Aeropuerto de Santa Lucía implica movilizar a varios cientos de familias de los militares que habitan allí desde que se creó y garantizar transporte rápido de los pasajeros y la carga del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) y hacia los distintos rumbos de la Ciudad de México, que está a más de 50 kilómetros.

La desconcentración de algunas secretarías hacia la provincia es otra de las acciones anunciadas, pero que suena difícil de llevarse a cabo, dado el costo económico y social tan alto que implica mudar a empleados y sus familias a cualquier ciudad de provincia, donde las condiciones para recibirlos no están dadas en automático, por más que sea el deseo del presidente de la República; a todo esto, hay que sumar los megaproyectos de la construcción de los trenes Maya y el interoceánico Oaxaca-Campeche, que requieren serias evaluaciones *ex ante*, para verificar su idoneidad ambiental y entre las prioridades de desarrollo nacional.

Hasta el momento, el presidente ha tenido a su alcance para avanzar en la Cuarta Transformación de la República: la reducción parcial de salarios y privilegios a los altos funcionarios, incluidos los legisladores de la República, ya que fue neutralizada provisionalmente por la Suprema Corte de Justicia, con el argumento de que en el artículo 123 de la Constitución hay otros derechos de los trabajadores que impiden reducir el salario.

Otro de los asuntos que se está logrando por vía de la Oficialía Mayor de la SHCP es evitar actos de corrupción al centralizar las compras del gobierno federal. Las otras medidas pueden aportar ahorros importantes, tal y como lo hizo Miguel de la Madrid, cuando recibió el gobierno en bancarrota de manos de López Portillo.

Con esas medidas se hará justicia social a medias, pues las mismas van en contra de la descentralización política y administrativa de la República, al evitar que los otros dos órdenes de gobierno, que son “libres y soberanos”, desarrollen mejor sus propias administraciones para que su personal se haga más eficiente, rindan cuentas y operen con mayor transparencia, que es lo que ha sucedido en las administraciones públicas de Europa y Estados Unidos.

Una costumbre de los presidentes al iniciar su gestión ha sido modificar la administración pública, para lo cual le cambian de nombre a algunas secretarías, llevan y traen subsecretarías de un lado para otro, eliminan unas o crean nuevas. A eso hay quienes le denominan “reforma administrativa”, pero en realidad son modificaciones operacionales para adecuar administrativamente el gobierno a los compromisos de campaña o para impulsar una nueva imagen del gobierno, como se hizo en los buenos tiempos del presidencialismo autoritario, de tal manera que se ajusta bien al “estilo personal de gobernar” del presidente (Cosío, 1974).

Desconcentrar las secretarías fue una idea que se trató de llevar a cabo con el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (Prodetap), cuando Pedro Ramírez Vázquez se hacía cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) durante el sexenio de López Portillo.

En ese entonces, el aparato estatal había crecido mucho y la mayoría de los organismos estaban en la Ciudad de México. Sin embargo, los problemas que empezaron a mostrar las dependencias que se fueron, como la Aseguradora Nacional de la Agricultura y Ganadería Sociedad Anónima (ANAGSA), el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) y el mismo Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), al llegar con sus empleados a las diferentes ciudades de provincia, se sumaron a la gran debacle en que cayó el gobierno federal a finales de aquel sexenio; entonces, todo quedó en proyectos muy costosos que terminaron en el archivo (Rosique, 1999, pp. 107-146).

Eran los tiempos del presidencialismo fuerte cuando López Portillo dijo ser “el fiel de la balanza”<sup>5</sup>, significado importante para el “destape” por la Presidencia; así que los secretarios y gobernadores acataban cualquier decisión relacionada con su Plan Global

<sup>5</sup> López Portillo se sentía “El tlatoani, [...] En cuestiones económicas se veía a sí mismo como el fiel de la balanza entre monetaristas y keynesianos”. (Krauze, 1997, p. 388)

de Desarrollo; su hijo José Ramón fue subsecretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), nombramiento que dio lugar a otra de sus expresiones famosas: “Es el orgullo de mi nepotismo”.

El influyentismo con el que se ejecutaban los traslados del personal a lugares donde los servicios públicos eran limitados y de menor calidad, sólo se entendían y se acataban porque era una decisión tomada por el presidente.

De esa manera, a la hora del desarrollo del Prodetap, aparecía el rechazo de los oriundos hacia los chilangos, a quienes bajo el agua se les daba preferencia para lugares en las escuelas, entrega de vivienda para sus familias y consulta en servicios médicos; pero, aun así, los recién desarraigados de la Ciudad de México se sentían decepcionados por la baja calidad de servicios y las pocas oportunidades de desarrollo social y cultural para ellos y sus familias.

Revivir ese proyecto para llevarse la Secretaría de Educación Pública (SEP) a Puebla, en tiempos de tanta xenofobia hacia los capitalinos, de ninguna manera desembocará en la refundación del Estado ni en la Cuarta Transformación, porque en el espíritu de un programa así, se revive una forma de autoritarismo cuyas consecuencias recaen sobre los empleados públicos y sus familias, que va en contra de principios de inclusión a los que los mexicanos se han desacostumbrado a fuerza de ganárselos en una lucha histórica contra dictaduras pasadas.

En todo caso, ese tipo de decisiones que involucra a cientos de miles de personas y mucho presupuesto, al igual que como se ha hecho con la decisión sobre la construcción del NAICM y muchas otras propuestas de López Obrador, deberá someterse a consulta popular, pero bajo la legalidad a la que está obligado el Instituto Nacional Electoral (INE).

Lo importante para un gobierno que tiene como finalidad iniciar la Cuarta Transformación de la República de manera pacífica y evitando debatir reformas legislativas en el Congreso es dar golpes de ciego, porque al pensar que lo que se ganó en las elecciones alcanza para eso y más, como sucedía en los gobiernos priistas, quien termina pagando las pérdidas es el país entero, que espera que el nuevo presidente sepa usar con inteligencia y cálculo político el poder que se le ha otorgado.

Además, un éxodo de esas magnitudes afecta muchas voluntades y destinos personales; en todo caso, impulsar una política demográfica con visión de futuro, en la que se ponga como meta llegar a la tasa de crecimiento cero en el mediano plazo, apoyada en los estudios que se vienen realizando en los centros de investigación más prestigiados del país, podría reducir y distribuir mejor a la población nacional, para así detener la expansión de la megalópolis del centro de México, en la que está involucrada la ciudad de Puebla.

De acuerdo con el análisis histórico, Enrique Semo opina que:

Las revoluciones de Independencia, Reforma y Revolución parieron nuevas constituciones. López Obrador ha rechazado convocar a una nueva Constituyente. ¿Cómo se puede refundar una nación y formalizar un nuevo pacto social sin una nueva Constitución? ¿Luchando contra la corrupción? Por supuesto que es muy importante moralizar la vida pública del país. Pero, aunque la lucha contra la corrupción sea condición necesaria para inaugurar una nueva etapa en la vida pública del país, no es suficiente para hacerlo. (Semo en Hernández, 2018)

El juicio de la historia nos dice que los tres movimientos anteriores se dieron en el contexto del surgimiento y desarrollo del capitalismo y actualmente avanzamos en la misma línea; por eso, aunque los discursos de sus protagonistas parecían responder a la liberación general de la sociedad, sólo tuvieron como resultado eliminar privilegios de unos para dárselos a otros.

Recordemos que durante las primeras batallas por la Independencia, en el Monte de la Cruces, hubo una discusión entre Hidalgo y Allende, cuando estaban próximos a tomar la Ciudad de México; esa discusión se centró en la preocupación de que hubiera un saqueo mucho mayor al ocurrido en Guanajuato y al que posiblemente se sumaría la plebe capitalina, además de que la rebelión hubiese culminado en la independencia nacional prometida a los indígenas, “así que el cura criollo, al sólo buscar la igualdad entre criollos y peninsulares, optó por alejarse de la ciudad” (Villalpando, 2001).

Por eso, fueron los criollos los que al final se beneficiaron más con los puestos de gobierno, al expulsar a los españoles y luego, mediante reformas, quitarles sus propiedades y negocios. No obstante, ese movimiento logró la fundación de un nuevo Estado-nación, pero con un vacío de poder que trajo consigo desorganización, golpes de Estado y dictaduras, como la de Antonio López de Santa Anna, entre 1833 y 1855, durante la cual se consumó la invasión de Estados Unidos y la pérdida de la mitad del territorio nacional entre 1847 y 1848. Todo eso pasó, debido a la poca seriedad con la que el dictador asumió su papel de jefe de las Fuerzas Armadas, las cuales se organizaron para impedirlo.

El movimiento de Reforma tuvo como origen el enfrentamiento entre un Estado pobre y una Iglesia rica, conflicto en el que estaban involucrados los realistas, que deseaban traer un príncipe europeo como emperador. Por un lado estaban los conservadores, socios de una Iglesia, principal propietaria de haciendas; y por otro, los liberales que querían separar los intereses de la Iglesia del Estado, para lo cual decretaron la desamotización de sus bienes, tal como quedó plasmado en las Leyes de Reforma. Pero cuando la guerra terminó en 1861, fueron los generales mestizos, al lado de Porfirio Díaz, los que finalmente se vieron favorecidos.

La Revolución iniciada por Madero y concluida con la Constitución de 1917 con Carranza, fue un proceso muy complejo, dado el avance del capitalismo, pero también de una oligarquía terrateniente muy poderosa y una Iglesia que se había vuelto a posesionar durante el Porfiriato.

Cada etapa fue muy sangrienta, primero por el movimiento zapatista en el sur y Villa en el norte; luego, al momento de la llegada de Madero para obligar a Porfirio Díaz a abandonar el país, y después por el golpe de Estado de Victoriano Huerta para mantener al mismo ejército porfiriano.

Más adelante, la organización del Ejército Constitucionalista por Carranza para recuperar el gobierno para los revolucionarios y, finalmente, por la falta de acuerdos entre los mismos revolucionarios que lucharon entre sí para tratar de imponer cada quien su versión de la nueva Constitución.

La postura ganadora de Carranza propició que el reparto agrario fuera lento; por ese solo hecho, los asesinatos de los caudillos revolucionarios, incluidos Carranza y Obregón, no se detuvieron. Así, el Maximato de Calles se consolidó durante 12 años hasta que Cárdenas, en 1936, en lugar de mandar asesinarlo, logró exiliarlo hacia Estados Unidos.

La postura apologética sobre esos tres movimientos clasistas a lo largo de la historia nos hace dudar cuál va a ser la verdadera orientación que tomará la Cuarta Transformación de la República, ya que cualquier enterado sobre la historia de México sabe lo que quedaron a deber cada uno de esos movimientos tan significativos en el imaginario de nuestro pueblo y la manera como la retórica gubernamental los manejó durante todo el siglo XX, para empezar, en el libro de texto gratuito que llevan los niños en la primaria.

Entonces, tomarlos como referencia durante la campaña sí fue una estrategia electoral ganadora, pero ahora, ya en el gobierno, compromete a López Obrador a abrir una discusión pública para ver qué se va a hacer para transformar el país que tanto lo necesita.

Para empezar, bajarle el sueldo a sus propios colaboradores está complicado, ya que no todos están de acuerdo porque pasaron muchos años apoyando su movimiento para que al llegar al poder, tengan que aceptar este castigo que les pide su propio líder; además, las tareas dentro del gobierno requieren profesionales con requisitos y habilidades que involucran costos elevados difíciles de calcular, como para que por decreto presidencial se decida que los altos funcionarios ganen por debajo de los 108 mil pesos, porque es el sueldo del presidente.

Hay que recordar que se trata de personas que estudiaron dentro y fuera del país, por lo que más allá de sus convicciones políticas, esperan resarcir el esfuerzo realizado. Además, es preciso considerar que hay tareas dentro del gobierno que requieren recursos humanos de altos niveles de conocimientos y equipos costosos, para lo cual es necesario

echar mano del presupuesto, vehículos terrestres, transporte aéreo, hotelería, restaurantes, etcétera, y eso no es fácil de calcular; se requiere experiencia dentro de la administración pública por cada ramo especializado y para cada organismo y trabajo que se realiza dentro y fuera de la institución, en ocasiones fuera del país.

Supongamos que se logre ajustar salarios en un gobierno que cuenta con 18 secretarías, 97 organismos centralizados y 74 desconcentrados, con cerca de un millón 700 mil empleados; en esta decisión no se puede considerar al millón 250 mil empleados de los gobiernos estatales, ni el millón que trabaja en los 2560 municipios, aunque todos ellos formen parte del gobierno de la República.

Estamos hablando de que cinco millones de personas trabajan en algunos de los tres órdenes de gobierno, pero sólo la tercera parte queda sujeta a los cambios que se sugiere en el programa de los 50 puntos para la austeridad; si eso no se va a hacer, los alcances de transformación serán limitados.

Pensemos qué se va a hacer para distribuir mejor la riqueza; esto es algo que implica repartir ganancias, valor fundamental del mercado y espacio de intercambio institucionalizado por el capitalismo. Ante este hecho histórico, lo que puede hacer el Estado es regularlo, pero no cambiarle sus reglas básicas ni sustituirlo, como se ha tratado de hacer desde el Estado keynesiano, y menos eliminarlo como en el socialismo, pues ni la burocracia ni la clase política saben de producción ni de comercio, sino de administrar, gestionar y gobernar, profesiones distintas a la del empresario que se mueve cotidianamente en el mercado, donde gana y pierde según la visión que tenga de las oportunidades; además, cualquier cambio requiere reformar leyes y buscar nuevos acuerdos internacionales.

Recordemos que López Obrador ha dicho que no tiene intenciones de convocar a una reforma constituyente para hacer cambios a la Constitución, pues considera que el marco jurídico actual alcanza para la transformación que pretende realizar, por eso está proponiendo reformas a leyes secundarias y sometiendo a consulta popular las propuestas de:

1. El tren Maya
2. El tren Pacífico-Atlántico
3. La refinería en Dos Bocas, Tabasco
4. La reforestación de un millón de hectáreas
5. La doble pensión a adultos mayores
6. Las becas de capacitación laboral a 2.6 millones de jóvenes
7. Las becas a todos los alumnos de escuelas públicas de nivel medio superior

8. La pensión para un millón de discapacitados; la atención médica y medicinas a la población que no tiene servicios de salud
9. La cobertura gratuita de internet en carreteras, centros de salud y escuelas de todo el país

Todo se resume en que se va a quitar dinero de un lado para ponerlo en otro y que las empresas abran sus puertas a los jóvenes para que aprendan a trabajar con apoyo económico pagado por ellas; de hecho, el Corporativo Salinas se comprometió desde el principio a incorporar jóvenes en sus empresas, aunque el tema de elevar la productividad en la industria queda pendiente, así como mejorar la calidad de los servicios públicos como la separación y recolección de desechos sólidos y mejorar la calidad de vida y sustentabilidad en el país; por lo pronto, desde el 1 de enero de 2019 unos empezaron a tener menos y otros a tener un poco más, dadas las posibilidades directas de reorganización del presupuesto federal.

## Conclusiones

Ha llegado al poder un gobierno de izquierda, comprometido con los grupos que eligieron la vía electoral para otorgarle un triunfo incuestionable frente a los candidatos de los partidos más antiguos del sistema, que habían gobernado al país durante las últimas nueve décadas (1929-2018).

En principio puede parecer un triunfo de la democracia; sin embargo, las prácticas neopopulistas observadas durante las campañas y las formas de gestión de los programas sociales en las entidades, municipios y delegaciones donde la izquierda había gobernado, mandan señales de que el presidencialismo autoritario puede imprimir al gobierno una estructura que tiende más al centralismo, en donde la preocupación del Poder Ejecutivo es el manejo de los recursos públicos por personas de la confianza del presidente; es decir, volveremos más al *gobierno de uno* y no *de muchos*, donde los gobiernos estatales en general son vistos con desconfianza desde el centro.

En sus consultas abiertas para la toma de decisiones en megaproyectos y programas heredados del gobierno anterior, se observa la preocupación de que el presupuesto federal esté comprometido para obras de largo plazo que no fueron iniciadas o propuestas por él.

Eso, desde luego, está afectando a un sector de la oligarquía ligada al gobierno anterior, particularmente a los empresarios organizados en la Confederación Patronal de la

República Mexicana (Coparmex), pero está abriendo las posibilidades a otros sectores emergentes y a otros con los que trabajó, cuando el presidente fue jefe de Gobierno en el Distrito Federal.

Hasta hoy, ninguna de las acciones con las que está iniciando su gobierno, por más espectaculares que parezcan, va al fondo de las transformaciones que se necesitan, ya que por experiencia sabemos que lo que queda en manos sólo del presidente no penetra, para empezar, en la burocracia media y baja, que es la que se encarga de tiempos y movimientos sobre las decisiones que le llegan de arriba; en todo caso, los cambios se quedan en la intención y el impacto mediático cuando se anuncian, pero no se muestra conocimiento real de lo que se podría hacer para mejorar el funcionamiento del gobierno federal, la administración pública y los otros dos poderes de la República, donde se opera bajo la inercia del patrimonialismo y la corrupción en compras y designación de obras.

Esperemos que, a mediados del sexenio, no estemos transitando hacia la tiranía de una *realeza neopopulista*, que ya deja ver sus rostros y escuchar sus voces, al utilizar el rencor de las masas para legitimar decisiones que terminan siendo ocurrencias, las cuales afectan la confianza de amplias clases medias y empresariales, que son las que saben producir y crear empleos para todas las familias, porque de otra manera, como decía Aristóteles: “Son regímenes que duran poco, hasta que estallan revoluciones, debido a la intemperancia de los demagogos, que a fuerza de difamar a los ricos, obliganles a aliarse o instigan al pueblo que se revuelva contra ellos” (Aristóteles, 2003, p. 100).

Así ha sucedido en Honduras en 2009, en Paraguay en 2012, en Brasil en 2016 y en Argentina en 2018; a Nicolás Maduro, en Venezuela, se le ve en turno.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Aristóteles (1972). *Ética Nicomaquea. Política*. México: Porrúa.
- (2003). *La política*. México: Editores Mexicanos Unidos.
- Ávalos, G. (1996). *Leviatán y Behemoth. Figuras de la idea de Estado*. México: UAM-X.
- Barsamián, D. (2002). *Noam Chomsky. El bien común*. México: Siglo XXI.
- Bartra, A. (2016). *Goethe y el despojo. Los costos del progreso, el Sur, la incertidumbre, los demonios...* México: UAM-Itaca.
- Bobbio, N. (2004). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE.
- Cárdenas, N. (1992). *La reconstrucción del Estado mexicano. Los años sonorenses (1920-1935)*. México: UAM.
- Carmona de la Peña, F. y otros (1970). *El milagro mexicano*. México: Nuestro tiempo.
- Comte, A. (1995). *Discurso sobre el espíritu positivo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Coniff, L. M. (2003). Neo-populismo en América Latina. La década de los 90 y después, *Revista de Ciencia Política*, (XXIII, 1) 2003, pp. 31-38. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cosío, D. (1974). *El estilo personal de gobernar*. México: Joaquín Mortiz.
- Durkheim, E. (1974). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: La pléyade.
- Engels, F. (1971). Del socialismo utópico al socialismo científico. *Obras escogidas, T II*. Moscú: Progreso.
- Friedman, M. y R. Friedman (2008). *Libertad de elegir*. Madrid: Gota a Gota Ediciones.
- Hansen, R. (1971). *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Krauze, E. (1997). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets.
- Maquiavelo, N. (1971). *El príncipe*. México: Porrúa.
- Merino, M. (2012). *El futuro que no vivimos. Crónica del desencanto democrático*. México: Planeta.
- Merton, R. (1968). *Social theory and social structure*. New York: The Free Press.
- Montesquieu (1906). *El espíritu de las leyes*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- North D. (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

- Olías, B. (2001). *La nueva gestión pública*. España, Prentice Hall.
- Platón (1991). *Los diálogos de Platón*. México: Porrúa.
- Parsons, Talcott (2003). Una teoría funcional del cambio, en Amitai y Eva Etzioni (Eds.), *Los cambios sociales: fuentes, tipos y consecuencias*. México.
- Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo*. España: Gedisa.
- Rosique J. A. (2017). *Campo, ciudad y nueva ruralidad en México: Hacia la urbanización completa del territorio nacional*. México: UAM-X.
- (1999). *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: retrospectiva y prospectiva al siglo XXI*. México: UAM-X.
- (2006). *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*. México, UNAM-FCPS, UAM-X.
- (2018). Ciudad de México: la megalópolis fallida. *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*(38), pp. 112-127. México, UAM-X.
- Rousseau, J. J. (1982). *El contrato social*. México: Editores Mexicanos Unidos.
- San Agustín (1978). *La ciudad de Dios*. México: Porrúa.
- Sierra J. (2016). *Las formas de gobierno en la historia de Roma de Polibio*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas Icai-Icade, Facultad de Derecho.
- Smith, A. (1981). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: FCE.
- Turner, J. K. (2018). *México bárbaro*. México: Porrúa.
- Wallerstein, I. (2001). *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI.
- Weber, M. (2000). *Economía y sociedad*. México: FCE.

## Mesografía

- Arkonada, K. (12/01/2018). *2018, el año de las izquierdas posibles en América Latina*. (Visita: 4/09/2018) <https://www.telesurtv.net/bloggers/2018-el-ano-de-las-izquierdas-posibles-en-America-Latina-20180122-0002.html>
- BBC News/Mundo (abril 2018). *¿Qué hará y cuánto poder conservará Raúl Castro ahora que dejó la presidencia?* (Visita: 14/08/2018) <http://www.t13.cl/noticia/politica/mundo/bbc/que-va-a-hacer-raul-castro-ahora-que-dejo-la-presidencia-de-cuba-y-cuanto-poder-conserva>
- Bodino, J. (1997). *Los seis libros de la República*, México: Tecnos. (Visita: 7/08/2018)

- De la Cortina, M. E. (Sin fecha). *Semblanza filosófica*. (Visita: 8/08/2018) <http://cibernous.com/autores/comte/teoria/biografia.html>
- Domínguez, M. (2006). *Lecturas. Teoría sociológica contemporánea*, pp. 13-18. (Visita: 19/08/2018) <http://www.um.es/tic/LIBROS%20FCI-I/Clasicos%20T%20Com.pdf>
- Farah C. y Omar A. (2012). *Soberanía por Bodino*. (Visita: 7/08/2018) <http://24293teoriadelestado.blogspot.com/2012/09/soberania-por-bodino.html>
- Ianni, O. (2005). *La sociología y el mundo moderno*. México, Siglo XXI.
- Jahan, S., Mahmud, A. y Papageorgiou, C. (2014). *Vuelta a lo esencial. ¿Qué es la economía keynesiana?*, p. 54. Finanzas y Desarrollo. (Visita: 19/08/2018) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>
- Hernández, L. (2018). *La cuarta transformación*, México, *La Jornada*, 26 de junio (Visita: 29/10/2018) <https://www.jornada.com.mx/2018/06/26/opinion/016a2pol>
- Queralt, M. P. (2017). ¿Pudo salvarse Luis XVI?, España, Núm. 520. *Revista Historia y Vida*. (Visita: 12/08/2018) [https://www.lavanguardia.com/historiayvida/como-murio-luis-xvi\\_11069\\_102.html](https://www.lavanguardia.com/historiayvida/como-murio-luis-xvi_11069_102.html)
- Vera, J. (2012). *El papel de los científicos en el Porfiriato*. (Visita: 13/08/2018) <https://cultura colectiva.com/historia/el-papel-de-los-cientificos-en-el-porfiriato/>
- Villalpando, J. M. (2001). *La batalla del Monte de las Cruces*. (Visita: 24/09/2018) [https://es.wikipedia.org/wiki/Batalla\\_del\\_Monte\\_de\\_las\\_Cruces](https://es.wikipedia.org/wiki/Batalla_del_Monte_de_las_Cruces)



## CAPÍTULO II

# Régimen federal, centralismo y desarrollo metropolitano

Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder, lentitud, superposiciones y desaprovechamiento de recursos.

Bernardo Kliksberg

### Resumen

México parte de pueblos indígenas organizados bajo un modo de producción despótico-tributario centralizado y piramidal, donde el gran tlatoani regía sobre jefes guerreros, sacerdotes y macehuales; régimen que se mantuvo parcialmente durante la Colonia en favor de conquistadores y de la Corona española, con un gobierno virreinal dependiente de una monarquía absoluta, pleno de instituciones de dominación clericales y de cacicazgos, que luego fueron heredadas al nuevo Estado-nación en 1821, el cual se apoyó en caudillos y dictadores criollos y mestizos. Este régimen se modificó con la Revolución de 1910 y derivó en presidencialismos autoritarios con partidos hegemónicos, desde donde hasta la fecha se gestiona el desarrollo nacional, regional y de las ciudades de manera centralizada y oligárquica, a pesar de tener una Constitución federal y democrática desde 1824.

Palabras clave: *régimen despótico, presidencialismo autoritario, centralismo, desarrollo.*

### 1. Federalismo frente a centralismo político

Más allá de la naturaleza concentradora del capitalismo, el centralismo político del Estado mexicano determinó políticas y formas de ocupación y gestión del territorio, con las que se le imprimió al desarrollo nacional un sesgo particular que lo llevó a concentraciones urbano-regionales y demográficas, las cuales distorsionan los procesos económicos, industriales y territoriales desde mediados del siglo XX.

Lo anterior dio como resultado la formación de enormes zonas metropolitanas, pero en particular transformó la Ciudad de México en una megalópolis con más de 30 millones de habitantes que involucra, física y funcionalmente, a ciudades como Toluca, Pachuca, Tlaxcala, Puebla y Cuernavaca, frente a regiones con multitud de pequeñas ciudades dispersas por todo el país, lo que resta calidad de vida y sustentabilidad, con una baja productividad y competitividad frente al mundo global.

Asimismo, la evolución y organización centralizada del Estado y de la cúpula, que decide sobre planes y programas nacionales, afectó la autonomía de las otras instancias públicas, y reprodujo así las condiciones de acumulación capitalista impuestas a México desde los organismos financieros externos, bajo un formato de subordinación y dependencia tecnológica considerado como la mejor vía para lograr su modernización, de la que su ejemplo a seguir son las sociedades desarrolladas.<sup>1</sup>

Por su parte, el Estado mexicano mantuvo centralizado el poder en el gobierno federal, en particular en el presidente, bajo los poderes metaconstitucionales que el sistema político le otorgó al Poder Ejecutivo, gracias a una forma constitucional reconocida más como presidencialista que como presidencial;<sup>2</sup> esto siguió ocurriendo aun después de las reformas neoliberales, lo que le mantuvo al presidente en turno una posición de poder privilegiada por sobre todos los órdenes de gobierno y poderes de la República.

Los esfuerzos de los gobiernos postrevolucionarios por cambiar la imagen del México rural—con caudillismos militares, compadrazgos entre hacendados, gobernadores y el presidente, nepotismo para ocupar cargos y la corrupción entre los funcionarios— tendieron a institucionalizar una política de industrialización, urbanización, reparto agrario y apoyo a la agricultura mecanizada que se resolvía desde Los Pinos, casi siempre mezclada con oscuros negocios en beneficio de unos cuantos. Así, la economía creció sostenidamente de los años treinta a los sesenta, por lo que el tamaño del gobierno llegó a sus niveles más elevados durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo.

Fue tal el crecimiento del sector público estatal y paraestatal del gobierno que, para la década de los setenta, se tuvo que institucionalizar una reforma administrativa que involucraba la planificación presupuestal, así como la integración de planes y programas

<sup>1</sup> A partir de 1948, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo, participaron en el diseño de programas para la modernización de América Latina, incluido México (CEPAL, 2018)

<sup>2</sup> La diferencia entre el régimen presidencial estadounidense y el presidencialismo mexicano es que en el primero, el presidente está limitado por el Poder Legislativo; en el segundo, el presidente tiene más facultades y atribuciones constitucionales y “metaconstitucionales”, ya que es apoyado por el partido hegemónico que ganó las elecciones desde 1930 hasta el año 2000. (Carpizo, 1994, pp. 82-83)

nacionales en los que se incluía el desarrollo urbano-industrial, educativo, de salud, del campo, de descentralización administrativa, de desconcentración y de polos turísticos y de desarrollo (Lozano y Ramírez, 2007, p. 45).

Después, tras las presiones de los movimientos sindicales y estudiantiles de los años sesenta, se tuvo que dar cabida a la reforma política de 1977,<sup>3</sup> para que los partidos clandestinos de izquierda pudieran participar oficialmente en las elecciones; por eso, en el siguiente sexenio (1982-1988), se buscó la manera de que la población participara en los Comités de Planeación Democrática (Coplade); además, se implementaron los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), coordinados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando su titular era Carlos Salinas de Gortari, para que desde los municipios se decidiera sobre obras y presupuesto local, pasando por encima de la autonomía estatal.

Durante esos sexenios fueron mínimos los logros alcanzados para dismantelar la maquinaria burocrática del gobierno federal, acostumbrada a los excesos centralistas y de las autárquicas decisiones e iniciativas presidenciales o de los secretarios de Estado.

De hecho, los CUD se tradujeron en una injerencia centralista directa en los municipios, pero con tal de recibir recursos federales para su desarrollo, cada fin de semana los gobernadores acompañaban al presidente a poner la primera piedra de alguna obra o para inaugurarla; ésa fue la tónica del liberalismo social de Salinas de Gortari, con la que pretendía consolidar el proyecto de Solidaridad; así, parecía mantener la hegemonía del PRI. Respecto a esta modalidad de gestión del desarrollo local, Luis F. Aguilar comenta:

En los años recientes han despertado exploraciones teóricas y políticas en busca de un nuevo balance entre la libertad y el orden, lo privado y lo público, el mercado y el Estado, los derechos individuales y las obligaciones sociales, la libertad y la justicia, la autonomía personal y la solidaridad comunitaria [...] A esta exploración pertenecen las propuestas de “socialismo liberal”, “economía social de mercado”, “liberalismo progresista”, que hoy socialistas, socialdemócratas, demócratas cristianos y liberales impulsan, con un ojo puesto en la historia y otro en el electorado. (Aguilar, 1993, p. 192)

Esta influyente forma de gestión, centralizada desde Los Pinos y determinada por el criterio del presidente, moldeó no sólo las políticas desarrollistas adoptadas en los

<sup>3</sup> “Después de meses de discusiones, la reforma política se plasmó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1977, junto con un paquete de 17 reformas y adiciones, necesarias para su funcionamiento. La LFOPPE, además de elevar a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, estaba orientada a la ampliación del sistema de partidos y la participación de éstos en el Congreso”. (Cámara de Diputados, 1977)

inicios de los años noventa, sino que distorsionó el desarrollo y generó ingobernabilidad y anarquía, en donde los grupos criminales y de poder político sacaron la mejor parte.

Aun con las reformas que se le hicieron al Estado por esos años, el centralismo y los excesos del presidencialismo siguen presentes hasta nuestros días; prueba de ello es el margen de concentración de poder político-administrativo y la influencia sobre las formas de gestión de que han gozado los últimos presidentes para tomar las decisiones más importantes sobre el desarrollo del país, pasando por alto la autonomía de los otros poderes y órdenes de gobierno; entre ellos quedan incluidos Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; y como empezó la actual administración, parece que terminaremos sumando también a López Obrador.

Aun en estos tiempos de alternancia y reforma del Estado, a falta de democracia interna en los partidos, cuando llega el momento de la sucesión presidencial y supuestamente se marca la “sana distancia” de los presidentes con su partido, se deja ver, bajo reglas no escritas, cómo su candidato logra la nominación del partido en el gobierno; recordemos que el candidato de Ernesto Zedillo era Francisco Labastida; el de Vicente Fox, Santiago Creel; la de Calderón, Josefina Vázquez Mota; y el de Peña Nieto, José Antonio Meade.

Y aunque no era presidente todavía, Claudia Sheinbaum fue la candidata de López Obrador para la Ciudad de México, lo que nos manda la señal de que para la siguiente sucesión presidencial en 2024, el tapadismo estará de regreso y obviamente López Obrador se convertirá, como en los viejos tiempos, en el “fiel de la balanza”; entonces, su candidato será el elegido por Morena y conforme quién sabe qué procedimiento cupular hará que se haga la voluntad del presidente, como en su momento lo hacía Plutarco Elías Calles mediante el PNR que él mismo fundó.

La diferencia ahora es que cuando pasan por la criba del sufragio popular y bajo el sistema pluripartidista, entonces el pueblo puede rechazar a los candidatos del presidente en turno y votar mayoritariamente por el que quiera, siempre y cuando las condiciones al momento de las elecciones y del lugar de que se trate sean las mínimas de seguridad, transparencia y respeto al voto. Aunque esto es mejor para los partidos, ha sido malo para la ciudadanía, porque tampoco han sido candidatos elegidos por sus bases, sino desde la cúpula de sus partidos en algunos casos y en otros por una sola persona, como ha sido el caso de Morena y del PRI.

Por otra parte, a pesar de los cambios estructurales registrados en el gobierno y la administración pública, en la etapa de transición del Estado “benefactor” al Estado “neoliberal”, el sector público del gobierno federal se sigue manteniendo altamente centralizado y dependiente de las decisiones del presidente.

Por ejemplo, en materia de comunicaciones, es el presidente Peña Nieto quien decide e informa sobre la construcción del NAICM, pero también anuncia y decide la construcción del tren rápido entre la Ciudad de México y Toluca. En materia educativa, es él quien cambia al secretario de Educación para que sea Nuño el que impulse la Reforma Educativa y el Nuevo Modelo Educativo que a su llegada son echados abajo por López Obrador.

Igualmente sucede en materia energética y de medios: los gobernadores, aun los que pertenecen a otros partidos, saben del poder económico concentrado en el gobierno federal, sobre todo en materia presupuestal, ya que, en 2018, de 5 280 millones de pesos, 72 por ciento de los recursos públicos fueron ejercidos desde el centro, con sólo 28 por ciento para transferencias no condicionadas para los 32 estados.

Pero en cuanto a los programas para el desarrollo económico y social, las entidades federativas reciben junto con los municipios 1789 432.3 millones de pesos, o sea el 33.9 por ciento del presupuesto total del gobierno federal (SHCP, 2018).

Si comparamos cómo se distribuye el presupuesto en Estado Unidos, vemos que esa proporción es a la inversa, con todo y que gastan bastante en ayuda externa y fuerzas armadas; allá, el 40 por ciento del presupuesto lo ejerce el gobierno federal y el 60 por ciento, las 50 entidades federativas, sus condados y municipios.

Los procesos de modernización y de “transición democrática”, impulsados desde las doctrinas neoliberales, tampoco fueron suficientes para que los grupos de poder del sistema corporativo (“líderes charros, sindicato de gobernadores y grupos de políticos con nexos empresariales y narcos”), que alientan las fuerzas monolíticas y centralistas, permitan el desmantelamiento de la maquinaria autoritaria, base del actual sistema político que garantiza los poderes discrecionales para el manejo de los recursos públicos que son destinados a los gobiernos estatales y municipales.

Lo que sí sucede con el actual régimen es que aun con los relativamente pocos recursos públicos con los que cuentan los gobernadores, la corrupción y el manejo discrecional en los gobiernos estatales y municipales siguen siendo un efecto de la descentralización sin transparencia y rendición de cuentas efectivas; no es raro que al término de sus mandatos, los gobernadores y funcionarios cercanos sean llamados a cuentas por las autoridades judiciales e incluso se les declare culpables por desfalcos al erario público.

La desconcentración de la administración pública federal durante los años setenta y los ochenta hacia las entidades federativas y la reubicación de organismos y empresas públicas o su liquidación durante los años noventa, no modificaron sustancialmente la

concentración de las oficinas del sector público en la Ciudad de México, pero dieron al gobierno federal un mayor control sobre la gestión de sus unidades administrativas foráneas por medio de delegaciones estatales.

Lo anterior dejó de lado o debilitó la posibilidad de reformas orientadas a la descentralización de sus funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. Los casos de los servicios educativos de nivel básico y de salud fueron la excepción en los años ochenta y noventa, pero aun así, el control sindical y otros aspectos administrativos fundamentales se mantienen bajo control central.

La descentralización política al estilo estadounidense<sup>4</sup> hubiera obligado al gobierno federal a poner en manos de los gobiernos estatales y municipales mayores recursos y autonomía, dando prioridad al desarrollo local en detrimento de las tres grandes concentraciones urbano-industriales, configuradas plenamente desde aquella época: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Su relego, distorsión y disimulo hubieran dado un sesgo diferente a los actuales procesos de concentración en unas cuantas ciudades y a los consecuentes desequilibrios territoriales propiciados por la política del desarrollo, basada en decisiones presidencialistas y no en planeación de mediano y largo plazos, como formalmente se plantea en el plan nacional de desarrollo de cada sexenio.

Es obvio que los desequilibrios del desarrollo en un país dependiente no se resuelven dentro del ámbito del Estado, aun cuando éste muestre signos de fortaleza en su capacidad de decisión para la asignación de recursos y en la determinación del tipo de proyectos, menos en el nivel de su aparato administrativo y tampoco por voluntarismos o protagonismos de los altos funcionarios de gobierno o del mismo presidente de la República, sino que están imbricados con elementos estructurales de la economía interna, donde participan actores económicos que propician el desarrollo de la economía informal, la cual aparece como la más grande de América Latina.

De acuerdo con el marco histórico-social en que se han gestado las políticas del desarrollo desde tiempos del Porfiriato (adaptadas a las necesidades impuestas por las

<sup>4</sup> “Los grandes principios políticos que rigen hoy día la sociedad norteamericana nacieron y se desarrollan en el Estado. Los Estados que forman la Unión Americana presentan todos, el mismo espectáculo. La vida política o administrativa se encuentra concentrada en ellos tres centros de acción: la comuna, el condado y por último el Estado. La sociedad comunal existe en todos los pueblos; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios; en la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos; pero la libertad comunal es cosa rara y frágil. Una sociedad civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal. La comuna y el condado no están organizados de la misma manera en todas las partes de la Unión; es fácil reconocer, sin embargo, que en toda ella los mismos principios casi presidieron la formación de una y otro”. (Tocqueville, 2005, p. 78)

presiones del capital externo, por las de la burguesía local y desde luego por la élite burocrática), veremos cómo esta fracción de clase que conforman los altos funcionarios de cada administración —ya incrustados en el aparato del Estado— se aferran a posiciones desde las cuales juegan un doble papel de clase.

Este papel de clase se refiere al del personal profesional tecnoburocrático al frente de los asuntos relacionados con el desarrollo nacional y el de los embriones empresariales, que por el lugar estratégico que ocupan dentro de los puestos de gobierno, mezclan atribuciones e “información privilegiada” con los intereses del capital, para convertirse así en beneficiarios asociados al capital.

Este proceso explica la mayoría de sus fortunas al término de cada sexenio, bajo el cobijo de un sistema de responsabilidades que no termina con los privilegios y las discrecionalidades al momento de tomar decisiones y gestionar los millonarios presupuestos que se gastan en enormes infraestructuras por todo el país, con el control principal del gobierno federal, espacio de poder donde el presidente tiene la primera palabra.

## 2. Particularidades del sistema político

Hay que reconocer que el caso mexicano bien se podría inscribir dentro de procesos más amplios que ocurrieron en forma simultánea, al menos dentro de la región latinoamericana, en donde las fórmulas de alianzas de clases también forjaron presidencialismos con liderazgos muy carismáticos entre los años veinte a cincuenta, la etapa conocida como *populista clásica*. Recordemos los casos de Obregón, Calles y Cárdenas en el México postrevolucionario; Víctor Raúl Haya de la Torre en Perú; Getulio Vargas en Brasil, y Juan Domingo Perón en Argentina.

Su diferencia ha sido ampliamente discutida y estriba en que el Estado mexicano mostró sus peculiaridades desde sus orígenes, ya que acá el populismo fue precedido de una revolución social que subordinó a la clase terrateniente tradicional y puso en el poder a un nuevo grupo proveniente de sectores populares y medios, cosa que no sucedió en la mayoría de los países latinoamericanos, donde los terratenientes transitaron en la etapa de industrialización hacia convertirse en burguesía al frente del desarrollo nacional; por eso el caso de México se distinguió por causas muy diferentes, como:

- a) El origen “revolucionario” de su clase gobernante.
- b) La recomposición de clases después de la lucha armada de 1910-1917, en la que se desplazó a la vieja oligarquía terrateniente mediante una reforma agraria, la descom-

posición del ejército porfiriano y la incorporación de las masas campesinas, obreras y sectores populares al partido del gobierno, incluyendo en un principio a las nuevas fuerzas armadas.

- c) La reconstrucción del Estado y el proyecto pequeñoburgués de desarrollo en apoyo a los campesinos, obreros, clases medias y burguesía local.
- d) La institucionalidad y constitucionalidad que se le dio a la sucesión del poder presidencial y de los gobernadores, bajo reglas que a valores entendidos fueron muy eficaces a lo largo del siglo XX.
- e) El carácter “nacionalista” del proyecto de desarrollo en contra de la burguesía extranjera y en favor del control estatal de recursos estratégicos.
- f) Su prolongada duración en el poder (1917 al 2000) sin interrupción, hasta la llegada de Vicente Fox apoyado por el PAN.
- g) Su transición de lo militar a lo civil a mediados de los años cuarenta y la relativa autonomía que la élite burocrática adquirió dentro del sistema político, hecho que le permitió programar y gestionar un modelo de desarrollo urbano-industrial y comercial, al margen de los principios constitucionales y compromisos emanados de la Revolución de 1910-1917.

Se trata de un sistema político, que aún con la transición democrática y la alternancia en el poder, ha sobrevivido mucho más tiempo que el de los otros países de la región. Esto hace que la clase política, en particular su élite burocrática, goce de muchas más prerrogativas para desarrollar la gestión gubernamental, instrumentar sus políticas y hasta ser más autoritaria y más excluyente en el momento de imponer sus decisiones e instrumentar sus planes y programas, que impactan y determinan el tipo de desarrollo, incluso por encima de otros grupos de poder que se le opongan, sean populares o de clases medias. El ejemplo del “gasolinazo”, en enero de 2017, dio muestras de que la decisión se tomó y se impuso a pesar del descontento generalizado y las protestas que se dieron por todo el país.

A esto hay que agregar la influencia, apoyo e inercias modernizadoras que se instalaron en América Latina a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, a instancia de presiones provenientes de los organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Pentágono, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y más adelante, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos organismos internacionales son los que impulsaron las doctrinas dominantes de desarrollo para la región, e impulsaron lo

que en algunos países llegó a reconocerse como formas y logros milagrosos de desarrollo, normalmente en referencia a los ritmos de crecimiento de sus economías entre las décadas de los años cuarenta a los sesenta.

Por lo que respecta a la configuración del sistema político-administrativo, la relación entre el centralismo-presidencialismo y la desconcentración son partes consecuentes de un mismo proceso histórico que se ha ido dando, ya que se identifican plenamente con la concentración del poder en el presidente.

Contrariamente, la descentralización ha sido tan tenue, limitada y viciada cuando se ha dado que en poco ha coadyuvado para definir los proyectos de inversión para el desarrollo nacional y menos para darle un equilibrio territorial con la participación efectiva de los diferentes órdenes de gobierno o entre los distintos poderes de la República; cuando esto se ha llegado a dar, ha sido porque se decidió mediante algún mecanismo diseñado desde el centro, como cuando se descentralizaron los servicios educativos y de salud hacia los 31 estados de la República.

La pregunta central gira entonces en torno al porqué de la persistencia del centralismo como forma de gestión pública, aun cuando el desarrollo del capitalismo en su fase postmoderna implica requerimientos importantes de desregulación, descentralización y cierta democratización, y que desde el neoliberalismo se percibe en la competencia de los precios y la calidad de los productos expuestos por los proveedores en sus aparadores y páginas de internet para que el público, después de comparar precios y calidad, decida en libertad por qué productos y servicios se decanta.

El presidencialismo —como mecanismo de toma de decisiones, operación del gobierno y administración federal— es parte y consecuencia de los desequilibrios que ha mostrado el desarrollo territorial y en ello hay algo más que las simples fuerzas concentradoras del capitalismo, el cual está dado por instancias que operan dialécticamente desde la superestructura.

Se trata de formas de gestión que sirven a la élite burocrática no sólo como mecanismo de concentración de poder, sino como una vía de acumulación, en la medida en que la concentración del presupuesto federal bajo su control le permite manejar a discreción acuerdos con la burguesía para la contratación y asignación de los megaproyectos, así como el manejo de fondos revolventes y partidas especiales, que se utilizan en provecho de sus privilegios de fracción de clase.

Este tipo de gestión eficiente tiene que ver con una forma de acumulación capitalista específica de la que se han beneficiado varias generaciones de esta fracción de clase, transformada en élite burocrática. Así se ha dado al desarrollo nacional un sesgo diferente del que toma en las sociedades avanzadas, en donde la burguesía se mantiene separada

del Estado, en tanto que éste opera como institución que representa y sirve a su clase, pero por medio de una burocracia profesionalizada, ya que el sistema de botín se superó desde el siglo XIX.<sup>5</sup>

La intención es profundizar en el estudio de estos fenómenos con la finalidad de poner al descubierto aquellos sistemas y formas de organización gubernamental que —por inoperantes en el pasado— deben superarse mediante el trabajo científico y la orientación política. Y que, a su vez, se implementen formas de gobierno y de administración pública que den paso a un desarrollo gestionado profesionalmente y desde planes y programas transexenales que garanticen una visión de largo plazo.

El propósito es comprender el funcionamiento de esta maquinaria poco trastocada desde la oposición, pues se sigue reproduciendo el sistema autoritario que sirve de refugio a arrogantes funcionarios formados dentro de redes y códigos de conducta patrimonialistas y clientelares, que accionan con trampas jurídico-administrativas y laberintos tecnoburocráticos. Trampas y laberintos que fueron construidos deliberadamente para usufructuar, en favor de esta fracción de clase, los máximos beneficios; funcionarios que son protegidos por la inmunidad que les brinda la legitimidad institucional del sistema político. Y que, además, los habilita con autoridad legal suficiente como los únicos portadores del conocimiento técnico, argumentando sobre su pertenencia a partidos “democráticos”, como fue el caso del “nuevo” PRI de los años noventa. Esto es una realidad de la que los priistas tenían conciencia, de ahí la pobre frase de campaña zedillista en 1994: “Yo sé cómo hacerlo”.

<sup>5</sup> El sistema de botín se refiere a la posibilidad de que los candidatos ganadores inviten a sus seguidores y a quienes apoyaron su campaña, a tomar los puestos de gobierno para que recuperen lo invertido en tiempo y recursos durante ese tiempo; así funcionaba la política en Estados Unidos hasta principios del siglo XX; en Europa, a finales del siglo XVIII el servicio civil de carrera creó cuerpos burocráticos capacitados en escuelas especializadas en manejo de asuntos de gobierno y con el tiempo sus puestos fueron ganados por concurso; esto definitivamente no se ha dado en México a pesar de la Ley de Servicio Civil de Carrera de 2002, salvo en algunas instituciones que ya existían como el INE, el Banxico y para los puestos diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

### 3. Orígenes del centralismo

La inercia centralizadora y concentradora que se vive en México data de tiempos precortesianos: el régimen despótico tributario de los aztecas, que duró por lo menos dos siglos, era centralista, despótico y basado en la imposición de tributos, tanto en especie como de servidores de los pueblos conquistados de prácticamente todos los pueblos de Mesoamérica.<sup>6</sup>

Durante los gobiernos independentistas —como el de Santa Anna, los de Juárez y Maximiliano, y finalmente el Porfiriato— lo anterior no se alteró, sino más bien afianzaron su poder sobre las estructuras centralizadas heredadas.

Después de lograda la Independencia —pese a un sector conservador en favor del régimen unitario— en 1824, México adoptó el régimen federal; pero aun con estos antecedentes, los conservadores volvieron a imponer el régimen unitario hasta 1845.

No obstante, los países latinoamericanos eran, por la naturaleza de su pasado, más centralizados que Estados Unidos, país donde se originó el federalismo, pero impulsado desde sus comunidades que operaban bajo principios de autonomía, dada en un principio la ausencia de un gobierno central y un antecedente de gobierno indígena con el que se hubieran mestizado.

Por el contrario, en el caso de México, donde sí se heredaron las formas de gobierno despótico-tributario y el de la monarquía absoluta, el naciente gobierno federal siempre dispuso, de hecho y de derecho, de poderes y recursos presupuestales mucho más amplios que los de los gobiernos locales.

Tocqueville definía la esencia del centralismo como:

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

Además, en México, la colonización del territorio nacional se llevó a cabo por medio de incursiones organizadas desde el centro; y en la medida en que otras regiones pobladas

<sup>6</sup> En 1954, Paul Kirchhoff dijo que: “Se designa Mesoamérica a la región centrosureste de México, y la zona norte de Centroamérica, donde florecieron las más importantes civilizaciones prehispánicas. Desde los olmecas, en lo que hoy es el sur de Veracruz y Tabasco; los mayas en la península de Yucatán, Chiapas, Guatemala, Belice y Honduras; los mixtecos-zapotecas en lo que hoy es el estado de Oaxaca, los totonacas al norte de Veracruz; los toltecas y aztecas en el altiplano, etc.”. (Garate, 2013)

por indígenas eran conquistadas y quedaban bajo el control central, Hernán Cortés las subordinaba con el nombramiento de sus autoridades locales desde su capitania en la sede de la Nueva España. Este acto era seguido del reparto de las mercedes y las encomiendas respectivas (Cué Cánovas, 1974, pp. 45-53).

Era obvio que las tradiciones precortesianas y coloniales acostumbraron en exceso a los hispanoamericanos al despotismo y a la centralización virreinal, por lo que el federalismo adoptado a principios del siglo XIX se convirtió más en un formalismo jurídico y una quimera ideológica que en una conquista real para las comunidades que formalmente dieron lugar al pacto federal al momento de la Independencia.

Así, el caudillismo se convirtió en la primera forma real de poder en los estados oligárquicos, que en México se prolongó hasta los años treinta del siglo XX, cuando con la reforma agraria los campesinos y los obreros sindicalizados fueron corporativizados por el Estado, resolviendo así luchas y pugnas entre los grupos revolucionarios. Este hecho permitió, además, transitar hacia un sistema presidencialista y centralista, que tuvo sus orígenes en la etapa cardenista y que se consolidó en el siguiente sexenio con el presidente Manuel Ávila Camacho.

De esta manera, cuando las transformaciones económicas y sociales exigieron mayores poderes para el presidente, fue fácil reconocer su existencia en la Constitución o adaptar la estructura jurídica secundaria, mediante el recurso de la iniciativa legislativa o el decreto presidencial; por eso el presidencialismo sigue encontrando parte de su arraigo en aquellas formas y usos de control político, practicados a lo largo de seis siglos, pero que ahora se mantienen gracias a la centralización fiscal y la concentración de recursos públicos en el gobierno federal.

El régimen federal nace, pues, con una intención descentralizadora que tiende al respeto y delimitación de facultades y funciones políticas de los gobiernos locales, como ha sido en Estados Unidos.

Esa forma se basa originalmente en un pacto constitucional entre varias entidades territoriales, que optan por la unión para formar un nuevo Estado-nación. Esta unión, y su vida normativa, se plasma en la Constitución; la estructura de su ley es diferente a la del Estado unitario que se organiza mediante departamentos territoriales, cuyas autoridades son nombradas desde el centro, además de que no cuentan con congreso local.

Por el contrario, en el sistema federal, la norma suprema, o sea, la Constitución, crea dos órdenes subordinados a ella, pero que entre sí están coordinados. De estos órdenes, que son el federal y el de las entidades federativas, ninguno de ellos, en teoría, puede por sí mismo cambiar las disposiciones de la ley creadora que les señala sus obligaciones y derechos.

Ésta es la manera jurídica de entender el federalismo y su esencia descentralizadora. La descentralización política es la contraparte del centralismo, además del resultado nato de la forma federalista de organización político-territorial (Carpizo, 1973, p. 15).

#### **4. Centralismo y desconcentración administrativa**

En el sistema político mexicano, la desconcentración aparece como estrategia para fortalecer el centralismo; esto, bajo formas administrativas y organizacionales que acercan al aparato de gobierno federal a las 32 entidades federativas.

Cuando se aplica con el espíritu federalista originario de equilibrio entre los tres órdenes de gobierno, entonces favorece su colaboración en el planteamiento y remedio de problemas con aportaciones propias y permite conocer con mayor proximidad la realidad y aspiraciones de los habitantes objeto de la atención.

Por eso propicia celeridad en el despacho de los asuntos propios del gobierno federal; en tanto instancia con una visión nacional de gobierno, elimina el trabajo rutinario en áreas normativas centrales y contribuye a perfeccionar la planeación y el control de la administración central mediante sus órganos desconcentrados, además de servir de tránsito a la descentralización, como se da en muchos otros regímenes federalistas del mundo.

El problema es cuando se trata de la única o la principal forma de presencia gubernamental en los estados, como ha sido en el caso México, ya que ésta sólo refuerza las formas de gestión centralistas. Así domina el escenario político de los gobiernos locales, para terminar subordinándolos a un proyecto de desarrollo diseñado y decidido desde el centro, que por lo regular concentra recursos presupuestales, humanos y materiales en regiones y proyectos, en detrimento de sus autonomías y del resto de las zonas del país, así como de lo que en realidad requieren los habitantes de cada lugar.

Como lo afirmó Arturo Sotomayor en su columna del *Unomásuno*:

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

El centralismo invocado en su momento para propiciar la igualdad, desarrollar armónicamente al país y evitar concentraciones de poder locales se fue haciendo ineficaz en tiempos posteriores a la etapa del milagro mexicano, para realizar el proyecto nacional determinado por la Constitución y los intereses de la ciudadanía.

De hecho, en las conciencias federalistas existe la tesis de que sólo se puede administrar eficientemente de cerca; por lo tanto, es tarea primordial evitar la concentración del poder en el centro, sea político, administrativo, económico o cultural en órganos, grupos, personas o regiones (INAP, 1985, p. 3). “Hay que desconcentrar para descongestionar el centro, para equilibrar poderes, para brindar el servicio a los que lo demandan, pero respetando la autonomía de los gobiernos locales” (Pardo, 1985, p. 43).

No obstante este consenso, dada la situación de los múltiples caudillos levantados en armas después de la Revolución, la estrategia del presidente Plutarco Elías Calles fue aglutinar a los jefes revolucionarios y a los sectores sociales y regionales que representaban en el Partido Nacional Revolucionario (PNR), de nueva creación, lo que se permitió legitimar los procesos electorales y contar con una plataforma corporativizada y pluriclasista, que se utilizó para llevar a cabo el “Proyecto de Desarrollo de la Revolución”.

Adolfo Gilly nos dice que:

La revolución destruyó el viejo Estado de los terratenientes y la burguesía exportadora. Se cortó la vía de transformación de los terratenientes en burguesía industrial y ésta tomó un nuevo origen, especialmente en la pequeña burguesía que utilizó el aparato estatal como palanca de acumulación capitalista (combinándose, por supuesto, con los restos de la clase terrateniente). Esto es, se dio la transición del Estado nacional oligárquico al Estado moderno. (Gilly, 1983, pp. 17-19)

La construcción del Estado moderno implicó la destrucción del viejo esquema de autoridad de la oligarquía terrateniente que encabezó Porfirio Díaz, por la nueva autoridad construida con base en un entramado político-social más diverso y complejo, que iba a estar representada por un presidente de la República elegido en las urnas y bajo el principio de la “no reelección”, posesionado de todos los poderes constitucionales que le daban la investidura de lo que, a juicio de Enrique Krauze (1997), con el tiempo se convertiría en la “Presidencia imperial”.

El Maximato de Calles fue una forma transitoria de aquella autoridad postrevolucionaria durante 12 años; también fue superado, después de la victoria política de Cárdenas en 1936, sobre el “máximo caudillo de la Revolución”.

A partir de ese momento, se logró un control férreo sobre las masas organizadas en el nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM); pero, también, la consolidación del

presidencialismo y del Estado moderno, condiciones todas para entrar a la nueva etapa de acelerado y estable crecimiento capitalista (Aguilar Camín, 1983, p. 19).

Vistas así las consecuencias de la Revolución, la democracia para México siempre ha sido considerada como causa de la pérdida del régimen de Madero y como una utopía ajena a la historia nacional. (Córdova *et al.*, 1994, VIII)

En la etapa postcardenista, el Estado requirió un aparato burocrático no tanto eficiente, pero sí tan amplio como lo exigía el tránsito del Estado “liberal oligárquico” al Estado “populista benefactor”. En este sentido, se pudo dar la mezcla de bonapartismo y autoritarismo plebiscitario con la supremacía de un Poder Ejecutivo fuerte, que contaba con la legitimidad que le dieron sus orígenes revolucionarios (Córdova *et al.*, 1994, pp. 1, 64).

## 5. Los presidentes frente al presidencialismo

A partir de mediados de los años cuarenta, y con el PRI reformado en enero de 1946 y con su nuevo nombre, la generación civil de los nuevos presidentes, el primero de los cuales fue Miguel Alemán, contó con una maquinaria político-administrativa para el manejo discrecional y abusivo de los recursos públicos.

Recordemos lo que dijo su amigo Fernando Casas Alemán a los periodistas en julio de 1946: “El primero de diciembre quebraremos la piñata. A ver qué nos toca”, y once de los viejos compañeros de banca de Miguel Alemán llegaron a tener altos puestos públicos.

Reconozcamos, dice Enrique Krauze, que “los alemanistas se apoderaron de México, pero lo hicieron crecer”; fue el sexenio cuando Jesús Martínez *Palillo* era golpeado y encarcelado constantemente, por hacer alusiones que dañaban la imagen del presidente; por eso tenía que salir al escenario con un amparo para evitar las detenciones.

Gabriel Zaid dijo más adelante: “El sistema político mexicano es la mayor empresa moderna del genio mexicano” (Krauze, 1997, pp. 101, 105).

Si desde aquella etapa inicial no se llegó a la tiranía tecnoburocrática, salvo en momentos críticos como sucedió durante el movimiento estudiantil de 1968, fue porque el gobierno estuvo anclado en compromisos políticos que lo obligaban a representar en muchos casos y momentos importantes a sectores populares, a los que no se podía dejar de servir como interlocutor legítimo (Pardo, 1995, p. 24).

Por eso mismo, la democracia, el federalismo, la vida republicana y la descentralización tuvieron que dar paso al tardío proyecto nacional de industrialización con un desarrollo

urbano híbrido, caracterizado por altos índices de éxodo demográfico campo-ciudad, que reflejaban el descuido que tuvieron los gobiernos posteriores por la reforma agraria de Cárdenas.

Una reforma agraria que de alguna forma propició una manera de consolidar asentamientos humanos en el campo, para iniciar por el contrario: la carrera hacia una de las más grandes concentraciones urbano-demográfico-industriales, con amplios sectores pauperizados, que poco a poco se fueron hacinando en los suburbios de la capital y, luego, sobre las pendientes de las montañas que conforman la cuenca del centro de México hasta llegar a tener 22 millones de habitantes.<sup>7</sup>

En un país donde el Estado surgió con un aparato altamente centralizado, la planeación para el desarrollo, las reformas administrativas y las políticas y programas de desarrollo regional fueron de vocación desconcentradora y no descentralizadora.

Así, la élite burocrática logró imponerse desde los años cuarenta del siglo XX sobre el régimen federal pactado con las entidades federativas, atentando contra sus autonomías y soberanías puestas en la Constitución desde 1824, pero, sobre todo, para tener un desarrollo territorial tremendamente desequilibrado (Pardo, 1995, p. 26).

Para quien trabaja en el gobierno federal, la tentación de centralizar siempre ha sido muy grande y los titulares de las dependencias muchas veces piensan erróneamente que si se desconcentra, se descentraliza, pero paradójicamente, si se desconcentra, se fortalece el control político en favor del presidente y de la centralización del poder de la República (Castelazo, 1985, p. 74).

En el caso mexicano, para lograr la unidad después de la Revolución, se le dieron atribuciones de excepción al Poder Ejecutivo, con lo que se afianzó el presidencialismo en un país en donde el caudillismo y los cacicazgos fueron instituciones forjadas a lo largo de los siglos. Estas herencias permitieron reconcentrar con relativa facilidad las decisiones importantes del país en un solo poder y, en particular, en una sola persona: el presidente de la República.

Los poderes excepcionales que tuvo el presidente hasta finales del siglo XX, tanto de hecho como de derecho, lo convertían en el “hombre fuerte” del país durante seis años. Era difícil encontrar en otra parte del mundo un jefe de Estado con tanto poder dentro de su país. Si a esto agregamos que las estrategias de incorporación de México al capitalismo en la etapa postrevolucionaria recayeron sobre los hombros de los caudillos

<sup>7</sup> Es importante hacer notar que la Ciudad del México está asentada sobre una cuenca que originalmente tenía cinco lagos que cubrían más de mil kilómetros del territorio; no era un valle y sus dimensiones son mayores a lo que hoy es denominada por el INEGI como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

revolucionarios que fueron llegando a la Presidencia de la República —en coyunturas de violencia interna y extremas presiones externas por un lado y, por el otro, con una situación financiera precaria—, tendremos entonces que la política de desarrollo se limitó a abrir las puertas al capital extranjero, para iniciar el periodo de sustitución de importaciones con crecimiento hacia dentro y fomentar el desarrollo incipiente de una burguesía nacional, con la que se ligó desde el principio la nueva élite gubernamental. Ésta sirvió de contrapeso a la fuerte presencia e influencia de las empresas extranjeras, en los momentos en que se fueron decidiendo las nacionalizaciones.

Ese grupo de generales, que fueron haciéndose de la Presidencia con base en alianzas, sentó las bases para un Estado corporativo de corte populista, que le permitió reservarse el derecho de monopolizar algunos renglones básicos de los recursos naturales previstos en la Constitución.

Se realizó la expropiación petrolera, a pesar de las fuertes presiones internacionales, y más adelante se participó en muchas otras ramas que, con el tiempo, dieron lugar a la creación de hasta 1 155 organismos paraestatales<sup>8</sup> con la doctrina de la “economía mixta”, la cual culminó el 14 de septiembre de 1982 con la estatización de la banca, antecedida por aquel discurso del presidente José López Portillo ante el Congreso de la Unión que remató diciendo “Defenderé el peso como un perro”.

Sólo en el contexto del caso particular, en donde se observa a cada presidente bajo el amplio margen de acción y operación político-económica y frente al enorme aparato burocrático-administrativo bajo su mando y en cierta forma a su servicio, es posible comprender los efectos prácticos del presidencialismo por sobre las formas de gestión centralizada en su persona y más cercanos colaboradores, que finalmente son las que materializan el quehacer del Estado.

Para ver lo que un presidente en turno pudo sentir y entender sobre su papel una vez en el poder, tomemos como primer ejemplo a Adolfo Ruiz Cortínez, que ya pasado el tiempo, dijo: “No abusamos del poder, pero no hicimos todo lo que debimos” (Krauze, 1997, p. 378).

Luego vino el licenciado Adolfo López Mateos, que se distinguió por sus viajes al extranjero durante su mandato; en una anécdota se nos cuenta que cuando iba a rendir su primer informe, el diputado Molina, del PAN, tenía la intención de interpellarlo; entonces el diputado Ortiz Ávila, del PRI, con pistola bajo el brazo izquierdo le dijo: “Si usted intenta interpellar al señor presidente, yo me lo sueno y ya me conoce”.

<sup>8</sup> “Para determinar cómo el Estado llegó a estar integrado por 1 155 entidades en 1982, después de que en 1934 contaba con tan sólo 15 paraestatales y a fines de 1962 con 206, es necesario acudir a la historia de nuestro país, en especial a la historia del México moderno”. (Rogozinski, 2018)

Más tarde el presidente López Mateos, que se dio cuenta de lo que había hecho para evitar aquel incidente, le dijo: “Abogado, así se maneja la política. La política debe hacerse con muchos sesos, pero si a los sesos les ponemos huevos, son más sabrosos [...]” (Krauze, 1997, p. 243).

La obediencia al presidente se refleja en lo que comentó ya de salida: “Durante el primer año la gente te trata como Dios y la rechazas con desprecio; en el segundo te trata como Dios y no le haces caso; en el tercero te trata como Dios y lo toleras con incredulidad; en el cuarto te trata como Dios y comienzas a tomarlo en serio; en el quinto te trata como Dios y no solo lo crees: lo eres” (Krauze, 1997, p. 272).

En el caso de Díaz Ordaz, cuando era secretario de Gobernación, se refirió así a una situación muy conflictiva relacionada con los ferrocarrileros movilizados para la huelga: “Hay que agarrar a los huelguistas por los huevos. Nos jugamos nuestro destino y nuestra historia como país [...] Hay que provocar una fricción con la guardia, forzar un estallido de violencia”. Ésa fue la misma estrategia que luego siguió el 2 de octubre de 1968 (Krauze, 1997, p. 230).

Él decía: “A Díaz Ordaz pueden atacarle lo que quieran; mentarle la madre o matarlo, pero que no sienta yo que tocan a México, porque la respuesta no tendrá límite ni fin”. No podemos dejar de lado que cuando se le tomó la foto oficial como responsable del interior, le dijo al fotógrafo: “No tengo ángulo, soy feo, así soy. Al secretario de Gobernación no sólo se le debe tener respeto sino un poco de miedo. Sí, prefiero ser Cromwell a ser un niño bonito”.

A esto hay que agregar su falta de comprensión, ya como presidente, de lo que estaba sucediendo en 1966 respecto del movimiento de los médicos residentes, cuando le solicitaron hablar con él; desde su arrogancia ya conocida desde mucho antes, dijo:

No acostumbro recibir de primera intención a las comisiones que lo soliciten [...] nos extraña la manera en que plantean ustedes su problema [...] Como presidente de la República debo respetar mi investidura y hacerla respetar; cuidar de los asuntos graves del país y no de todos los asuntos del país. (Krauze, 1997, pp. 297-298)

En otro momento expresó: “Aunque gobernar no es imponer la voluntad del gobernante sobre el gobernado, si eso se necesita para imponer el orden, así lo haré”. Y después lo hizo y con creces durante el movimiento estudiantil de 1968; recordemos que luego de la noche del 2 de octubre, dijo: “¡Por fin lograron sus muertitos!”

Más allá de ofrecer cuentas al pueblo, lo que hizo fue inventar que los mismos estudiantes se habían matado entre ellos, y luego, en 1977, López Portillo lo refrendó al enviarlo como embajador de México a España; entonces, antes de dejar el país, dijo en

su conferencia de prensa: “De lo que estoy más orgulloso es del año de 1968, porque me permitió servir y salvar al país del desorden, del caos, de que terminaran las libertades que disfrutamos [...] no tengo las manos manchadas de sangre” (Krauze, 1997, p. 355).

Como podemos ver, ser el “fiel de la balanza” a la hora del destape realmente fue una muy mala elección de López Mateos, haberlo escogido como su sucesor; a sabiendas de su carácter explosivo, los complejos personales que tenía por su fisonomía y lo reaccionario que era frente a cualquier asunto que alterara el régimen autoritario sobre el que estaba montado el sistema político mexicano de aquel momento.

Seguramente cualquier otro candidato hubiera tenido más sensibilidad política para tratar los eventos políticos tan delicados que tuvieron efecto durante aquel sexenio; su soberbia fue la “punta de lanza” con la que él trató todos los asuntos en los que líderes de trabajadores, médicos y estudiantes pedían hablar con él.

Luis Echeverría tuvo que ser su sucesor; por la manera como desde su cargo de secretario de Gobernación quedó involucrado en los diferentes conflictos que se dieron durante el sexenio anterior; por la forma en que se manejó la persecución, represión, encarcelamiento y, en particular, el asesinato masivo de estudiantes la noche del 2 de octubre.

Para lavar ese negro antecedente, que sólo se pudo llevar a cabo desde aquel régimen presidencialista que había a los límites del autoritarismo, Echeverría se trató de dar la imagen del “nuevo Cárdenas”, considerándose a sí mismo parte de la generación de intelectuales marxistas que habían llegado a la Presidencia, para llevar a cabo los cambios radicales y rectificar el rumbo histórico del país, alejándolo del modelo de “desarrollo estabilizador” heredado del alemanismo.

Echeverría siguió el camino señalado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe mediante su enfoque marxista de la dependencia, como lo estaba haciendo el Chile de Allende. Éste iba a ser la brújula de su gestión, para lo cual se apoyó en personajes de izquierda como Víctor Flores Olea, Enrique González Pedrero, Pablo González Casanova y Carlos Fuentes, quien decía en 1973: “El socialismo mexicano será resultado de un proceso de contradicción, de enfrentamiento entre la nación y el imperialismo, entre los trabajadores y los capitalistas [...] No apoyar a Echeverría equivalía a cometer un crimen histórico”.

Mientras que para Daniel Cosío Villegas, Luis Echeverría era un predicador; con su gobierno: “En México se empezaba a respirar un clima de libertad política” (Krauze, 1997, pp. 371, 374).

Durante esa gestión, el presidente Echeverría viajó tanto o más que López Mateos, de quien sacó la idea de encabezar a los países del Tercer Mundo al llevar su Carta de

los Deberes y Derechos Económicos de los Estados a la Organización de las Naciones Unidas (ONU); quiso intervenir en la pacificación del conflicto árabe-israelí, con la intención de ser nominado para el Premio Nobel de la Paz.

Echeverría se gastó mucho dinero en esos proyectos; pensaba que “el erario estaba para servir a la Revolución”, pues gastar era sinónimo de invertir. Decía: “En cinco años haremos lo que no se ha hecho en cincuenta” (Krauze, 1997, p. 375).

Cuando, en 1973, Hugo B. Margáin le sugirió no endeudar más al gobierno, le pidió la renuncia y nombró en su lugar como secretario de Hacienda a José López Portillo y a Francisco Javier Alejo como subsecretario, quien declaró que: “A partir de este momento la economía se maneja desde Los Pinos”.

Pero también desde su postura neokeinesiana, recomendó la creación de infinidad de fideicomisos, todos a cargo de la deuda externa, la mayoría improductivos y otros con números rojos, cuyos recursos se esfumaron por la vía de la corrupción (Krauze, 1997, p. 375).

Lo cierto es que más allá de sus largos monólogos egocentristas de todos los días, había un hombre formado en la intolerancia aprendida de su exjefe, el presidente Díaz Ordaz. Y cuando las cosas se ponían complicadas con la disidencia, Echeverría echaba mano de los elementos más represivos y truculentos que le ofrecía su cargo de jefe de gobierno y de Estado.

Por ejemplo, en junio de 1971, ocurrieron los asesinatos y persecución de cientos de alumnos recién salidos de la cárcel amnistiados por él mismo, cuando realizaban una marcha pacífica del Casco de Santo Tomás al Zócalo; su promesa al otro día fue de asombro, pero a la vez dijo que se ordenaría una investigación inmediata de lo sucedido, “caiga quien caiga”.

A los pocos días renunciaron el jefe del Departamento del Distrito Federal y el jefe de la Policía, pero de la investigación nunca se supo más. Alfonso Martínez Domínguez dijo días después que:

Echeverría había planeado con todo cuidado la operación para echarle la culpa a él y desembarazarse así del legado del 68 [...] En su despacho, sin soltarme, me dijo: “Alfonso. Usted vaya a su hogar, reúna a su esposa e hijos, y dígales que va usted a servir al presidente de la República. Dígales que ha renunciado usted al cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal”. (Krauze, 1997, p. 381)

En otro caso, en 1976, cansado de conocer las libertades que habían tomado algunos de los colaboradores y el mismo director en sus editoriales para criticarlo durante todo el sexenio, el periódico *Excelsior* fue intervenido y Julio Scherer desalojado violentamente.

*Plural*, revista asociada que por aquellos días dirigía Octavio Paz (posteriormente Premio Nobel de Literatura en 1990), decidió salirse del periódico junto con sus colaboradores, en solidaridad y protesta por el agravio a la libertad de prensa.

Un intelectual y poeta contrario a las visiones apologéticas, como Gabriel Zaid, decía: “El único criminal histórico de México es Luis Echeverría”.

Octavio Paz, por su parte, consideraba que:

En México no hay más dictadura que la del PRI y no hay más peligro de anarquía que la que provoca la antinatural prolongación de su monopolio político [...] que representa las tendencias autoritarias de la tradición revolucionaria, especialmente de su rama marxista. (Krauze, 1997, p. 372)

Para continuar con su obra, Echeverría decidió que el mejor sucesor sería su leal amigo de juventud, José López Portillo; dejó en el camino a Mario Moya Palencia, que medio año antes, de acuerdo con los valores entendidos de la sucesión presidencial, ya era considerado por el gabinete y la prensa como el “tapado” insustituible.

Pero la sorpresa vino, y para cumplir con su acostumbrada función, Fidel Velázquez “madrugó” y de repente se vino el destape desde la CTM. El nuevo presidente, corregido y aumentado, fue uno de los más conspicuos en su forma de asumir y potenciar los excesos del presidencialismo, al menos hasta ese momento. Fue quien rebasó los límites de lo acostumbrado, el que llegó al tope del nepotismo y de las excentricidades centralizadoras; hecho que sólo fue posible por la manera de asumir en México la investidura de la Presidencia.

En una analogía de una cita de Lucas Alamán en relación con la personalidad de los criollos y en particular de Antonio López de Santa Anna, Krauze retrata al expresidente López Portillo:

De ingenio agudo, pero al que pocas veces acompañaba el juicio o la reflexión; prontos para emprender y poco prevenidos en los medios para ejecutar; entregándose con ardor a lo presente y atendiendo poco lo venidero: pródigos en la buena fortuna y pacientes y sufridos en la adversidad. (Krauze, 1997, p. 385)

“Fui educado en la hidalguía”, “Soy el fiel de la balanza”, fueron algunas de sus frases que se hicieron célebres en la prensa política de aquellos días y que reflejaban el carácter

autárquico del sistema político mexicano; éstas fueron expresadas cuando se le preguntó respecto al “destape” de su sucesor y quién o cómo sería el procedimiento para designarlo (López, 1995, p. 19).

Ante este escenario de omnipotencia, al momento de su destape y conforme van pasando los días después de la toma de posesión, cada presidente debe experimentar una sensación de poder extremo. En el caso de López Portillo, “debió entrar en trance místico. El destino, la historia, el misterio, el cosmos, la providencia lo convertirían en el gran tlatoani de México. Quizá se sentía más que nunca ‘Quetzalcóatl’ [personaje central en una de sus obras literarias]” (López, 1995, p. 390).

Sin embargo, para no especular con apreciaciones ajenas, se pueden analizar las que él mismo hizo sobre este asunto, al referirse a su mandato presidencial en otra de sus obras: “Ya fui presidente. Ya fui el hombre, políticamente, más importante de mi Patria, en un Tiempo[...] Llegué al puesto más alto al que puede llegar un mexicano y con eso recibí satisfacción mi vanidad” (López, 1997, p. 49).

De la manera como concebía el momento que le tocó gobernar a México y su responsabilidad ante la historia, decía:

El gran mérito de una Revolución, consiste en cambiar las cosas tras construir un Estado que se haga responsable del principio y del camino. Me vi frente a un mundo en el que tenía que escoger; capital o trabajo, y determinado por mis raíces, me incliné por el trabajo y el nacionalismo, y tomé decisiones extremas con las que comprendí que agotaba yo las medidas revolucionarias que me permitía la Constitución [...] nacionalizamos la banca concesionada y establecimos el control de cambios. Al salirme de la ortodoxia monetarista choqué con el sector empresarial y los gurús extranjeros [...] Se me acababa el tiempo. Simplemente comprendí que conmigo se había agotado un Proyecto Nacional Revolucionario. Fui el último presidente de la Revolución. (López, 1997, pp. 49, 57)

Todos los expresidentes de México, al menos desde Miguel Alemán, habrán experimentado una sensación parecida en lo que se refiere a saberse el principal responsable de los destinos de la nación, y, por ende, en un sistema como el mexicano, el hombre más poderoso del país.

Las razones de ello tienen que ver, indudablemente, con el peso que tiene esta institución y su encarnación en la figura de cada presidente en la vida nacional. Aun cuando es obvio que su aplicación y funcionamiento le dieron a México el beneficio de largos episodios históricos de estabilidad política, también debemos estar de acuerdo en que ha sido un obstáculo para el avance de la democracia, así como para el desarrollo sustentable, justo y descentralizado como está previsto en nuestra Constitución federalista.

Para reafirmar el peso psicosocial y subjetivo que se le daba al cargo, recordemos que con motivo de una visita que hizo Ernesto Zedillo al puerto de Acapulco en 1997 para evaluar los daños del huracán Paulina, frente a la insolencia de un senador perredista que lo interrumpió durante su exposición sobre los hechos, al no encontrar mejor forma para refutarlo, el presidente fue tajante: “Respete mi investidura”; continuó con su discurso y el detractor fue prácticamente borrado de la escena por los miembros del Estado Mayor Presidencial.

En eso quedó el desaguizado, pero confirmaba la actitud de superioridad en que se ponían los presidentes frente a sus gobernados. Ante cualquier situación fuera de su control, echaban mano de ese margen que les daba la tradición de subordinación y sumisión del mexicano, frente a la imagen de la investidura presidencial.

Las fuentes de poder real del presidencialismo mexicano han sido materia de reflexión e investigación desde sus orígenes en la época de Antonio López de Santa Anna, pasando por Juárez y luego por Porfirio Díaz, hasta los momentos recientes en que se considera a Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox y el mismo Enrique Peña Nieto, con todo y que ellos han gobernado en tiempos de alternancia, pluripartidismo y congresos divididos.

La primera y más importante fuente de poder real es la que se encuentra en la legalidad constitucional, que le da elementos importantísimos de control y supremacía sobre el Poder Legislativo y como consecuencia de ello, también sobre el Poder Judicial.

De hecho, el presidente concentra la facultad real de legislar por medio del recurso de la “iniciativa presidencial”, como producto de la experiencia del Poder Ejecutivo de aplicar cotidianamente las disposiciones legales, pues en esa práctica y virtualmente en ninguna otra se legitiman los cambios, las reformas o las propuestas de nuevas leyes; ahí están las reformas “estructurales” impulsadas por Enrique Peña Nieto.<sup>9</sup>

A lo anterior, podemos agregar el “derecho de veto” del Ejecutivo a los “proyectos de ley” que proponga el Poder Legislativo, cuando éstos no sean de su agrado, así como el papel que juega en la publicación o no de las nuevas leyes, requisito indispensable para su obligatoriedad.

Debemos agregar su preponderancia en materia de tratados internacionales, reglamentos y la facultad exclusiva en materia de suspensión de garantías individuales, por

<sup>9</sup> Los primeros 20 meses del sexenio de Enrique Peña Nieto estuvieron marcados por la implementación de 11 reformas estructurales. Desde el sector de las telecomunicaciones hasta el combate a la corrupción y el Nuevo Modelo Educativo. El objetivo de ese ciclo de reformas fue el de solucionar los grandes problemas de México: elevar la productividad del país para impulsar el crecimiento económico. Fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos y afianzar nuestro régimen democrático y de libertades. (Bravo, 2017)

no mencionar otras más en materia general de salubridad, agraria y las derivadas de la regulación económica de las importaciones y exportaciones, sin olvidarnos de su papel de máximo jefe de las Fuerzas Armadas.

La segunda facultad, y también muy importante para el tema que aquí se trata, es la que se refiere a las atribuciones que tuvo hasta del siglo XX sobre el gasto público, el presupuesto y la contabilidad, sobre todo en un Estado interventor en la economía, mediante infinidad de empresas paraestatales, en donde destacaba la ausencia de contrapesos para el control del ejercicio del gasto.

Otra tercera facultad era la insuficiencia de garantías y mecanismos de protección de los derechos de los gobernados, frente a los actos del Poder Ejecutivo. Claro, ahora existen una serie de organismos autónomos del Estado, que procuran los derechos humanos, el control sobre política monetaria y el derecho a la información, pero aún con ellos, el influyentismo y la corrupción siguen siendo un distintivo de los procedimientos que se refieren al funcionamiento del Estado.

Por último, para no mencionar otras más, sólo reafirmaremos la importancia de ser el presidente honorario del partido que fue hegemónico durante siete décadas y que hasta la década de los ochenta gobernaba prácticamente a todo el país.

Tampoco olvidemos que aunque el PRI regresó para gobernar del 2012 al 2018 desde la Presidencia de la República, ahora es la oposición de izquierda neopopulista la que gobernará hasta el 2024 y hará todo lo posible para continuar en el poder hasta que sus opositores se lo permitan.

La inercia concentradora de poder que se fue dando desde los primeros años post-revolucionarios impidió que encontrara eco la demanda de descentralización y cuando ésta hizo acto de presencia en los años setenta, fue sólo en los prolegómenos de los planes y programas del gobierno. Cuando apareció algo serio relacionado o parecido a eso, se trató de la desconcentración; es decir, algo que iba en el sentido contrario, pero que favorecía al centro y desde luego, al sentir del presidente y del régimen político-administrativo que lo había llevado al poder.

El centralismo ha sido puntal de las políticas fundamentales del gobierno. Primero imperó con la idea de salvaguardar la unidad del mando político-militar, inhabilitar movimientos separatistas en el territorio nacional y consolidar un régimen independiente y soberano que le dio, al Estado y a sus gobernantes, el margen mínimo de operación para implementar las políticas de desarrollo, según el momento de que se trate (Gutiérrez, 1985, p. 89).

Una vez consolidado el poder, después de Cárdenas, la élite a que dio lugar se refugió en ese aparato centralizado de poder, para convertirlo en uno de los mecanismos clave para

su reproducción y para mantenerse como clase gobernante. Al mantenerse la resistencia a la redistribución de poder y a la descentralización, entonces tendrá ineludiblemente que acelerarse la desconcentración para que, a su vez, ésta asegure la eficiencia de la centralización (Gutiérrez, 1985, p. 89).

Esto pareció desvanecerse de mediados de los ochenta en adelante, cuando los sismos de 1985 arremetieron a la crisis, que se hizo más palpable durante la elección presidencial de 1988; pero el discurso modernizador del “liberalismo social” de Salinas de Gortari volvió a poner la balanza centralista del lado del presidente y del gobierno federal.

## **6. Centralismo, descentralización y desconcentración del desarrollo**

Aunque en última instancia, en los sistemas centralizados la mayoría de las formas de la desconcentración se aleja del principio federativo y de la descentralización, hay que tener en cuenta que no por ello se deberá tender solamente a descentralizar, pues esto no encuentra sentido ni en la forma más pura de federalismo, ya que siempre se habrán de reservar para el gobierno federal conjuntos de facultades, funciones y atribuciones que son propias a su naturaleza de órgano superior de gobierno que debe ejercer el tutelaje sobre los otros niveles de gobierno.

Para ello y sólo para ello debe reservarse el recurso de la desconcentración. Con un proceso en sentido contrario, estaríamos asistiendo a la desaparición de la forma original de gobierno, producto del pacto federal; es decir, estaríamos en presencia del surgimiento de entes independientes.

La descentralización, por su parte, siempre estará ahí como recurso, para avanzar en el equilibrio de poderes entre los pactantes y en el perfeccionamiento del federalismo y la democracia, que incluye el reconocimiento de las autonomías locales.

En este orden de ideas, tanto la desconcentración como la descentralización son fenómenos político-administrativos dependientes de la forma como se estructura el gobierno federal, las entidades federativas que lo engendran y el grado de desarrollo político de la sociedad en su conjunto.

Dado el origen absolutista y centralizado del Estado moderno y el carácter concentrador del capitalismo, como modo de producción dominante, tendremos que las tendencias concentradoras en el nivel del aparato político-administrativo del gobierno son parte de su naturaleza innata.

De ahí la relación histórico-dialéctica entre desconcentración y descentralización, pues en la medida en que el desarrollo de las fuerzas productivas sociales ha requerido mayor autonomía, productividad y eficiencia por parte del gobierno federal, éste ha tenido que

implementar reformas administrativas eficientistas, como la simplificación de trámites, la capacitación de personal y desconcentración territorial, funcional y de recursos de algunas de sus oficinas en la capital, pero en las que se mantiene siempre el control político centralizado y la subordinación de las élites locales.

Entonces, la descentralización en México ha tenido que relegarse y en el mejor de los casos, emerger subordinada a otras formas de control político, sobre todo en los gobiernos de los países en donde las economías de enclave y dependientes pueden operar bajo niveles de productividad menores a los de los países desarrollados, debido a las formas de explotación extensiva que implantan sobre la población autóctona y sus recursos naturales.

El centralismo, el presidencialismo y la desconcentración como estrategias y técnicas de control y dominación sobre recursos públicos y decisiones son formas que obedecen a una etapa inferior de desarrollo del capitalismo dependiente, en la que la colectividad territorial del centro se pone por encima de las colectividades periféricas, con el auxilio de las oligarquías locales, formadas principalmente por caciques modernos del campo y las ciudades.

Por su parte, el parlamentarismo, el federalismo, la descentralización, el municipalismo, la democracia y sobre todo las figuras de organismos no gubernamentales y otras instituciones que se incuban en el seno de la sociedad civil posmoderna obedecen a una etapa superior. En dicha etapa, las fuerzas productivas sociales locales alcanzan un nivel de desarrollo más elevado, donde las relaciones sociales de producción ponen a estas colectividades en un nuevo esquema de equilibrio, el cual permite que las formas de reproducción sean más autónomas, eficientes y directas, es decir, más democráticas.

## Conclusiones

Queda claro que el régimen federal no necesariamente concuerda con estructuras de gobierno y administración descentralizadas; de igual manera, los regímenes unitarios no necesariamente son centralistas.<sup>10</sup> El sistema político reconstruido en los años postrevolucionarios requirió reconcentrar el poder para sentar las bases de un desarrollo con

<sup>10</sup> “Los Estados unitarios tienen un único centro de impulsión, de tal manera que las funciones constituyente, legislativa, judicial y de control se radican en esa cabeza. Este tipo de Estado es la forma más común de organización a la que evolucionó el Estado-nación luego del absolutismo. La centralización del poder tiene algunas conveniencias en materia de practicidad y de reducción de las trabas burocráticas, pero puede tener los defectos que supone la concentración del poder” (*Enciclopedia de Ejemplos*, 2017).

Uruguay, Perú y Colombia, entre otros, funcionan como regímenes unitarios y curiosamente la administración pública de este último funciona mucho más descentralizada que la de México.

crecimiento sostenido, pero al término del llamado milagro mexicano, la élite gubernamental no tuvo ni la intención ni la capacidad para desmontar la inmensa maquinaria burocrático-administrativa que se forjó durante cuatro décadas de poder omnímodo.

Por el contrario, casi todos los esfuerzos por modernizarla y hacerla más eficiente sirvieron más para sofisticarla, endurecerla y llevarla a los límites del autoritarismo, la centralización del poder y la corrupción. Así, el desarrollo del país fue cautivo de los intereses y la percepción unipersonal del presidente en turno y bajo la voluntad de un reducido grupo de altos funcionarios y empresarios, el grupo de los tecnócratas, habilitados como los planificadores oficiales del desarrollo nacional.

La reforma administrativa, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la programación presupuestal, los programas regionales para los polos de desarrollo, los de desconcentración y descentralización, la planeación democrática, los Convenios Únicos de Desarrollo entre federación y gobiernos de los estados e incluso el proyecto de un “nuevo federalismo”<sup>11</sup> fueron más parafernalia de tecnicismos modernizantes que factores reales para transitar a un desarrollo democrático y sustentable, apegado a los principios constitucionales del pacto federal y del municipio libre. Por ello, la concentración urbano-demográfico-industrial en unas cuantas áreas del país y la dispersión en medios rurales desolados por la descapitalización fueron la característica fundamental del subdesarrollo de finales de siglo XX, asociado a la globalización neoliberal que hoy impera en el México de las finanzas y las industrias maquiladoras del país.

Por lo tanto, se debe reconocer que la lucha por el poder que se dio en el escenario de la sucesión presidencial en el 2000 por sí sola no engendró los cambios que se requerían para llevar al país a una etapa superior de desarrollo en la línea que aquí se señala, incluso considerando que por los siguientes 12 años el PRI quedara fuera de la residencia oficial de Los Pinos.

La posibilidad de un replanteamiento para el desarrollo descentralizado, democrático, sustentable, con equilibrio territorial y justicia social puede vislumbrarse mediante la transición que están ofreciendo los nuevos órganos autónomos del Estado como el Instituto Nacional Electoral (INE), los Congresos Legislativos, el Instituto Nacional de

<sup>11</sup> Ernesto Zedillo propuso durante su gestión avanzar hacia el “nuevo federalismo”, que consistió en revertir el ominoso centralismo. En realidad, lo nuevo del federalismo como estrategia gubernamental era que se insistiera en ir más allá de la simple desconcentración administrativa. A partir de 1996, dos terceras partes del Ramo 26 para desarrollo social (7 300 de 11 000 millones de pesos) fueron transferidas para ser manejadas por los municipios; se trató de una forma muy limitada de demagógica descentralización desde el centro. (Espinoza, 1996)

Estadística y Geografía (INEGI), el Banco de México (BM), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y otros más, que vienen acotando poderes de decisión al presidente de la República.

Desde luego que en México tendrán que actuar como protagonistas principales los amplios sectores de la sociedad civil que conforman todas las colectividades territoriales representadas formalmente ante el Congreso Legislativo por sus diputados y senadores, en las que además deberán considerarse seriamente las autonomías locales; nada de esto será suficiente si la democracia se reduce a sus aspectos representativos, pues en lo que seguimos altamente limitados es en una democracia participativa en todos los niveles.

## Bibliografía

- Aguilar, H. (1983). *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*. México: UNAM, Nueva Imagen.
- Baca, J. (1985). Descentralización y desconcentración, en *Revista de Administración Pública* (67-68), pp. 33-42. México: INAP.
- Carpizo, J. (1994). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- (1973). *Federalismo en América Latina*. México: UNAM-IIS.
- Castelazo, R. (1985). A mayor desconcentración administrativa mayor concentración política. *Revista de Administración Pública*, (67-68), pp. 65-76. México: INAP.
- Córdova, A. y otros. (1994). *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*. México: Aldus.
- Cué, A. (1974). *Historia económica y social de México 1521-1854*. México: Trillas.
- Gilly, A. (1983). La guerra de clases en la Revolución Mexicana (revolución permanente y autoorganización de las masas). *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*. México: Nueva Imagen.
- Gutiérrez, S. E. (1985). Burocracia federal en los estados de la República. Descentralización o desconcentración. *Revista de Administración Pública*, (67-68), pp. 89-94. México: INAP.
- Jeannetti, E. (1985). La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional. *Revista de Administración Pública*, (67-68), pp. 15-32. México: INAP.
- Krauze, E. (1997). *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets Editores.
- Kliksberg, B. (1996). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP.
- López Portillo, J. (1995). *Mis tiempos*. México: Nueva Imagen.
- (1997). *Umbrales*. México: Nueva Imagen.

- Lozano, M. y A. Ramírez (2007). El impacto de las políticas de planificación regional en el desarrollo del Caribe mexicano, *Teoría y Praxis* (3), pp. 43-52. Quintana Roo: Universidad de Quintana Roo.
- Pardo, M. (1985). La desconcentración. ¿Para qué?, *Revista de Administración Pública* (67-68), pp. 43-50. México: INAP.
- (1995). *La modernización administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública. México: El Colegio de México.
- Sotomayor, A. (1980). Finta democrática. Desconcentración administrativa, México: *Unomásuno*, 21 de abril.
- Tocqueville, A. (2005). *La democracia en América*. México: FCE.

## Mesografía

- Aguilar, L. F. (1993). El liberalismo social del presidente Carlos Salinas de Gortari: una interpretación, *Revistas de la UNAM, Conferencias magistrales*, pp. 189-221 (Visita: 16/10/2018) [www.revistas.unam.mx/index.php/rmcphys/article/view/49956](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcphys/article/view/49956)
- Bravo, M. Á. (2017). *Las 11 reformas del gobierno de Peña Nieto*, México, *Publimetro*, 16 de mayo. (Visita: 26/10/2018) <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/05/16/las-11-reformas-estructurales-del-gobierno-de-pena-nieto.html>
- Cámara de Diputados (1977). *Nuevo Siglo. Reforma política de 1977*, México, Congreso de la Unión. (Visita: 28/10/2018) [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)
- CEPAL (2018). *Acerca de la Sede subregional de la CEPAL en México*. (Visita: 15/10/2018) <https://www.cepal.org/es/sedes-y-oficinas/cepal-mexico/acerca-la-sede-subregional-la-cepal-mexico>
- Enciclopedia de ejemplos (2017). *20 ejemplos de Estado unitarios y federales*. (Visita: 28/10/2018) <https://www.ejemplos.co/20-ejemplos-de-estados-unitarios-y-federales/#ixzz5VG7EczPq>
- Espinosa, V. A.e (1996). *Algo central. El nuevo federalismo*. México, *Nexos*, 1 de noviembre. (Visita: 26/10/2018) <https://www.nexos.com.mx/?p=8048>
- Gárate, A. (2013). *Mesoamérica* (Visita: 12/03/2018) <http://www.mx1.cetys.mx/Expos/Mesoamerica/>
- Rogozinski, J. (1993). II La formación del sector paraestatal mexicano. una visión histórica. *La privatización de las empresas paraestatales*, México, IPEA A. C. (Visita: 21/10/2018) <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1993PEP.html>
- SHCP (2018). *El presupuesto 2018 en 8 puntos*, México, SHCP. (Visita: 23/10/2018) [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2018/PEF\\_2018.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2018/PEF_2018.pdf)



### CAPÍTULO III

## La necesaria gestión para la cuenca central de México<sup>1</sup>

Si la urbanización es la forma de asentamiento espacial habitual humana. Si, tendencialmente, todo es urbano, ¿no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión entre espacio y sociedad?

Borja y Castells

### Resumen

Desde la Antigüedad, las ciudades fueron el espacio de reproducción de las civilizaciones, pero la Revolución Industrial del siglo XIX las trastocó al grado de que para el siglo XX requirió la intervención del Estado para regular su crecimiento, basado en sus facultades constitucionales. Para ajustarse a la dimensión de la escala metropolitana que han ido adquiriendo, se han hecho reformas a su legislación que le permitan mejorar su planeación y gestión urbana. Con este fin, se ha modificado el régimen institucional de las regiones donde sus ciudades se han expandido hasta llegar a convertirse en megalópolis, e incluso se ha creado un cuarto orden de gobierno.

A falta de esas reformas en México, la expansión urbana ha sido espontánea, fragmentada, irregular, invasiva de suelos, insustentable y con pésima movilidad; condiciones que han generado muy mala calidad de vida e ingobernabilidad.

Palabras clave: *Estado, constitución, régimen institucional, gestión, orden de gobierno.*

### 1. Ciudades, Constitución e historia del desarrollo urbano

A más de un siglo de promulgada la Constitución de 1917, la pregunta central es: ¿Por qué en tiempos de “urbanización completa”, en México se mantiene una Constitución y leyes de desarrollo urbano que no contemplan con determinación suficiente la escala metropolitana de sus ciudades?

<sup>1</sup> Ver el artículo publicado en el número 37 de la Revista *Buen Gobierno* que realicé junto con Joaquín Jiménez Mercado, en donde tratamos este mismo tema.

Pero, además, ¿por qué se mantiene una legislación obsoleta que no corresponde con su dimensión; pero, en cambio, se pretende competir con otras ciudades del mundo, que sí operan con las ventajas que exige la globalización?

A pesar del subdesarrollo institucional que padecen nuestras ciudades, la posición geográfica del territorio mexicano, su complejo sistema montañoso, evolución natural y variedad de climas contribuyeron a formar un mosaico de condiciones ambientales con una gran biodiversidad muy propicia para el desarrollo de los grupos humanos que llegaron a la cuenca del centro de México hace aproximadamente 12 mil años.<sup>2</sup>

Por lo tanto, la sedentarización se inició tempranamente hace once mil años, facilitada por aquellos parajes con un rico hábitat natural que eximió al ser humano de seguir siendo cazador-recolector y carroñero; por eso, desde hace por lo menos ocho mil años pudieron prosperar formas de agricultura y domesticación de animales a orillas de ríos y lagos, mientras que en las estepas y desiertos del norte de América, los grupos humanos se mantuvieron en atraso por la escasez de vegetales, frutos y animales.

Dadas esas condiciones ambientales, desde hace más de dos mil años destacaron, por toda Mesoamérica, civilizaciones muy avanzadas como los olmecas, mayas, zoques, teotihuacanos, toltecas, cholultecas, tarascos y aztecas, etnias fundadoras de ciudades que tuvieron centros ceremoniales muy importantes y agricultura muy productiva como para sostener a varias decenas de miles de habitantes. Según datos diversos, se calcula que tan sólo la cuenca del centro de México llegó a tener entre uno y tres millones de habitantes (Gibson, 1967, p. 9).

Cuando Hernán Cortés consumó la Conquista en los valles y cuencas de México, Oaxaca, Puebla, Pátzcuaro y Tlaxcala fueron retomados con todo y su gente, ya que contaban con artesanos, albañiles y arquitectos para construir las nuevas ciudades coloniales, que luego crecieron y prosperaron durante 300 años; además, otras, como San Miguel de Allende, Querétaro, Guanajuato, Guadalajara, León y Zacatecas tuvieron su origen en la explotación minera, agrícola y ganadera, pero también formaron parte de un proceso de urbanización temprana en el país.

La decisión de los aztecas de fundar Tenochtitlán en 1325 sobre una isla del lago de Texcoco, luego la de Hernán Cortés de asentar allí mismo la capital de la Nueva España en 1521, y más adelante, la de los insurgentes de convertirla en la capital federal de los poderes del nuevo Estado-nación en 1824, fueron los orígenes institucionales de una política urbana centralista, que determinó el futuro desarrollo económico, social, político y cultural de la República mexicana.

<sup>2</sup> Los restos del hombre de Tepexpan descubiertos en 1947 datan de hace 12 mil años (*Historia Universal*).

Por tratarse de una sociedad que se mestizó y estratificó en castas, sus barrios, plazas, iglesias y mercados tomaron formas arquitectónicas que todavía hoy reflejan aquellas desigualdades sociales; esto sigue siendo visible en ciudades como la de México, Puebla, Guanajuato, Zacatecas y Guadalajara, donde sobreviven palacios, conventos y casas de hacendados con parques y jardines exclusivos, así como edificios públicos y catedrales con signos emblemáticos del poder de hacendados y eclesiásticos, que fueron la clase dominante hasta principios del siglo XX y cuyos espacios hoy se han convertido en Patrimonio Cultural de la Humanidad (Rosique, 1983, p. 85).

En 1824, los insurgentes, en pugna con realistas y conservadores, decidieron que la Ciudad de México se convirtiera en el Distrito Federal, para darle asiento al nuevo Estado-nación; entonces sobre un mapa, improvisadamente, con un compás se trazó un círculo que representaba dos leguas de radio equivalentes a 222 kilómetros cuadrados y así se decidió cuál sería su dimensión inicial.

Esa arbitrariedad definió el territorio de la capital y, después de varios litigios entre pueblos y gobierno, en 1854 el general Antonio López de Santa Anna reconoció para el Distrito Federal una forma y extensión geográfica irregular y mucho más amplia; luego, en 1861, Benito Juárez, ya como presidente, definió un tamaño y forma ya muy parecido al actual; pero finalmente fue hasta 1897, durante el gobierno de Porfirio Díaz, que se definió su forma y dimensión actuales (Legorreta, 2008, p. 42).

Es importante señalar estos antecedentes, porque dejan en claro que el desarrollo urbano existente hasta la Independencia ya le había impuesto al territorio nacional unas líneas tanto de uso territorial y de sus recursos naturales, como de formación de regiones, de poblamiento y de caminos, orientadas por un marco jurídico y estrategias de control político heredadas del gobierno colonial.

Con lo anterior, se fueron tomando decisiones de distribución demográfica y de formas de propiedad de la tierra, como la hacienda y las rancherías, anteponiendo a ese mundo de latifundios, la lógica del desarrollo capitalista iniciado por Hernán Cortés inmediatamente después de consumada la Conquista (Semo, 1973, p. 34).

Más adelante, el temor que produjeron las invasiones extranjeras que se tradujeron en la pérdida de la mitad del territorio y la llegada de Maximiliano de Habsburgo, traído por los conservadores en 1864 para gobernarnos después de perder la guerra intervencionista con Francia, propició una tendencia histórica de parte de los mexicanos por concentrarse políticamente en la Ciudad de México, algo que con el tiempo favoreció un desarrollo territorial muy desigual entre norte, centro y sur del país, que también tuvo sus repercusiones demográficas durante el siglo XX.

De cualquier manera, en abril de 1914, México volvió a ser invadido por Estados Unidos en Veracruz para favorecer el triunfo de Venustiano Carranza sobre el gobierno de Victoriano Huerta, que no había aceptado rendir honores a la bandera estadounidense por un incidente ocurrido con marineros en el puerto de Tampico.<sup>3</sup>

El mismo riesgo de invasión se dio en 1938, motivado por la decisión del general Cárdenas de nacionalizar la industria petrolera, de tal manera que los gobiernos post-revolucionarios mantuvieron la idea firme de forjar un Estado fuerte, centralizado y altamente concentrado en la capital nacional.

Por eso, Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz propiciaron con sus políticas concentradoras y modernizantes el milagro mexicano, con una industria ligera de sustitución de importaciones y una urbanización preferencial para la Ciudad de México.<sup>4</sup>

Hay que recordar que en la misma cuenca del centro de México, en los inicios de nuestra era (siglo I d. n. e.), fue fundada la ciudad de Teotihuacán, que llegó a tener más de 40 mil habitantes y mantuvo relaciones comerciales y culturales durante varios siglos con distintas civilizaciones de Mesoamérica.

Sin embargo, para el siglo VIII, la ciudad fue abandonada de manera inexplicable; algunos arqueólogos que han estudiado ese fenómeno piensan que posiblemente su entorno natural fue alterado por la explotación agrícola a que fue sometido, dada la exigencia de tributos a los pobladores de la periferia; pero ésa es sólo una de las hipótesis que se tienen al respecto.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> “Los planes de los círculos gobernantes de los Estados Unidos estaban lejos de limitarse a la toma de Veracruz. Ésta solo serviría de punto de partida para el avance de las tropas estadounidenses hacia el interior del país, y llegar hasta la capital” (Alperovich y Rudenko, 1971, p. 177).

El presidente Woodrow Wilson inició sus intervenciones militares en América Latina ocupando Santo Domingo en 1913, en octubre de ese mismo año Nicaragua, al año siguiente Haití, Cuba y México. En 1908 decía a sus alumnos: “Nuestra historia ha sido en su mayor parte la historia de nuestros negocios”. Y según Gastón García Cantú: “La teoría intervencionista de Wilson se apoyaba en el principio, para muchos norteamericanos indiscutible, de que los Estados Unidos son la nación conductora de Latinoamérica”. (García, 1971, pp. 278 y 281)

<sup>4</sup> Roger Hansen (1970), Luis Unikel, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza (1976) sintetizan bien esa etapa, dejando en claro que las tendencias a la concentración demográfica e industrial en la Ciudad de México fueron producto de una política urbana centralista. (Unikel, Ruiz y Garza, 1976)

<sup>5</sup> Hay varias hipótesis, pero ninguna es ampliamente satisfactoria, de acuerdo con el interesante trabajo de Millon: “A nivel teórico, las diversas propuestas no ofrecen una explicación satisfactoria, pues a partir de un elemento, casi siempre único, se desarrollan una serie de concatenaciones que conllevan al temido colapso. Es posible que tengamos que hacer un análisis diferente de las causas que llevaron al colapso teotihuacano ya que es muy diferente el impacto que pudiera tener en las diferentes clases sociales que componían la sociedad teotihuacana”. (Millon, 1988)

Asimismo, con todo y que los chilangos no tenemos a dónde ir, debemos estar conscientes de que la Ciudad de México ha crecido tanto que ha alterado el hábitat natural de prácticamente toda la cuenca, sobre la que se asentaron en su origen los aztecas. Por ello está previsto su colapso total en un futuro no muy lejano, como tal vez le ocurrió a Teotihuacán después de siete siglos de haber habitado y sobreexplotado esa parte de la cuenca central (Toledo, 2017).

Tenemos, pues, que el desarrollo urbano logrado hasta hoy es producto de aquellas decisiones tempranas que iniciaron con la llegada de los aztecas, que ya incluían acciones de desecación de los lagos para construir las avenidas peatonales entre los siglos XIV y XVI, que luego fueron ensanchadas para los caballos y carrozas de los españoles una vez consumada la Conquista.

Más adelante, en el siglo XIX, se fue desarrollando el tejido urbano por donde transitaban tranvías y ferrocarriles, ya que desde 1891 se había iniciado el gran salto de la expansión ferrocarrilera para comunicarse con los pueblos vecinos de Coyoacán, San Ángel, Mixcoac, Tlalpan, Tacuba, Azcapotzalco y algunas ciudades más alejadas como Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Cuernavaca, Querétaro, Guanajuato, León, Zacatecas, Monterrey y El Paso.<sup>6</sup>

Luego, en los inicios del siglo XX, con el avance de la Revolución Industrial se les abrió paso a los camiones de carga, autobuses y automóviles y se pavimentaron cientos de miles de kilómetros de calles, avenidas y bulevares.

Más adelante, cuando el tránsito se fue congestionando en los barrios centrales, se entubaron prácticamente todos los ríos que alimentaban los cinco lagos originales de la cuenca; así, en los años cincuenta, se inauguró el Viaducto Miguel Alemán; en los años sesenta se construyó el primer tramo del Periférico, que con el tiempo se fue alargando hasta completar la primera herradura que iniciaba en el Toreo de Cuatro Caminos, en los límites del Estado de México, y terminaba en el Canal de Cuernavaca, después de Villa Coapa.

Ya en los inicios del siglo XXI, durante la gestión de López Obrador, se inició un segundo piso al primer tramo entre Mixcoac y Perisur, que después se prolongó por el sur hasta Tepepan y hacia el norte, hasta el fraccionamiento Arboledas, en Tlalnepantla,

<sup>6</sup> Con José Ives Limantour como secretario de Hacienda y Crédito Público y el apoyo de las leyes de 1897 y 1908, se logró la participación del gobierno en la compañía de Ferrocarriles Nacionales de México; entre 1902 y 1903 compra el Ferrocarril Nacional Mexicano y el Interoceánico, y en 1906 rescata de la quiebra al Ferrocarril Central Mexicano, marcando así el origen del monopolio estatal, que hizo posible la consolidación de los proyectos de construcción que se acercaron a los 20 mil kilómetros de vías en el país (Sánchez en Uvalle, 2010, pp. 353, 361, 362)

lo que generó movilidad preferencial hacia la parte central de la Ciudad de México, donde se encuentra la mayor cantidad de centros de trabajo, educativos, de salud y espacios de recreación.<sup>7</sup>

Las carreteras y autopistas también permitieron comunicarse con las capitales de los cinco estados vecinos y toda la República, pues es algo en lo que se ha invertido bastante del presupuesto federal; de esa manera, las colonias populares siguieron creciendo sobre las faldas de los cerros, mientras que infinidad de zonas habitacionales se fueron construyendo sobre los antiguos sembradíos del oriente.

Los fraccionamientos residenciales se ubicaron en el sur sobre los pedregales de San Ángel, mientras que los suburbios se construyeron en el poniente y norte de la ciudad, en lo que hoy es Interlomas y más allá de la zona de Ciudad Satélite. Finalmente, los asentamientos irregulares que hoy se expanden sobre el Estado de México forman parte de lo que el INEGI reconoce como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Ésa es la tragedia ambiental de la cuenca debido a los impactos propiciados por la densidad demográfica, la industrialización y la expansión metropolitana. En 1960, los municipios conurbados tenían dos millones de habitantes; hoy, además de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, las cuales tienen nueve millones de habitantes, hay 59 municipios conurbados con más de 12 millones, ocupados en 70 por ciento en las últimas cuatro décadas.

En los municipios conurbados predominan las construcciones improvisadas, bajo un patrón de desarrollo territorial disperso, extensivo, de baja altura, muy precario en servicios, infraestructura y comunicaciones, que exterminaron cualquier tipo de especies animales silvestres, que en otros tiempos formaban parte de una de las más ricas biodiversidades de América Latina y del mundo<sup>8</sup> (Benlliure, 2008, pp. 63-64).

A falta de una instancia gubernamental de escala territorial para gobernar y planear sus metrópolis, la gran concentración y expansión urbana de sus ciudades se ha conver-

<sup>7</sup> En el estudio *Diagnóstico de movilidad en la Ciudad en México: El impacto del crecimiento vehicular (problemas, estadísticas y evaluación de políticas)*, se muestra la problemática actual de movilidad, transporte, destinos de viaje, horarios, puntos conflictivos, accidentes y grado de contaminación en la ciudad, al analizar las políticas públicas respectivas. (Instituto de Investigaciones Parlamentarias)

<sup>8</sup> Rosique y Méndez, en tomo I de *La biodiversidad en la Ciudad de México*, obra emblemática de tres tomos, editada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de Biodiversidad, afirman que en la cuenca sigue habiendo amenazas de devastación por: “Alteración de hábitats, sobrexplotación, contaminación química, cambio climático, especies introducidas, incremento de población humana, sequías, inundaciones, incendios, vulcanismo, sismos, etcétera”. (CONABIO, 2016, p. 176)

tido en el enemigo número uno del futuro desarrollo; mientras tanto, lo que tenemos son gobiernos fragmentados que no pueden incidir eficazmente en los asuntos que afectan a escala regional y que están alcanzando muchas de las ciudades.

A propósito de la Constitución que rige la gestión de las ciudades, Guy Peters dice que las decisiones fundacionales determinan el desarrollo y funcionamiento de Estado y sociedad; eso obliga a los actores a ajustarse legalmente a ella, por eso las leyes se convierten en agentes conservadores, pues como principio de derecho, la gestión de los gobernantes se tiene que apegar en gran medida a sus mandatos.

Además, las leyes se interpretan de acuerdo con sus principios y se moldean al contexto en que se aplican, aunque dejan filtrar intereses diversos que se alejan del interés público, pero que benefician a actores que operan desde el mercado o también para ajustarse a la diversidad de gustos y necesidades de grupos y personas (Peters, 2003, p. 25).

En la retórica de los gobernantes se invoca constantemente a la Constitución para legitimar sus acciones; es una práctica que a la hora de hacer que se cumpla, las decisiones se acomodan a discursos que la adecuan o distorsionan, de tal manera que, al momento de las decisiones, la Carta Magna y sus leyes secundarias se vuelven letra muerta.

Si a esto se le agrega que las reformas metropolitanas no están a la medida de lo que está pasando con las ciudades en materia de expansión y crecimiento fuera de su territorio original, entonces el desarrollo regional se mantiene atrapado en un enjambre de actuaciones y arreglos improvisados, que alejan al país del umbral del Estado de derecho y de una gobernabilidad metropolitana que atienda con eficacia la urgente necesidad de competitividad, productividad, sustentabilidad y calidad de vida que se demanda en todo el país.

Si el desarrollo urbano nacional se hubiera apegado, desde hace más de cuatro décadas, a la Ley General de Asentamientos Humanos y luego al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, en este momento las ciudades mexicanas no tendrían los problemas de desorden territorial, concentración y dispersión urbana y demográfica que presentan, con ciudades anárquicas dominadas por las leyes del “capitalismo salvaje”.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> “El capitalismo salvaje crea monopolios y controla el mercado, que operando a través de las multinacionales genera una enorme desigualdad social. Los pocos ricos son cada vez más ricos y la mayoría de pobres se vuelven cada vez más pobres”. (Klikberg, 2013)

## 2. La gestión del desarrollo metropolitano

En los principios del siglo XXI se está cumpliendo en todo el mundo la tesis que Henri Lefebvre (1972) planteó sobre la “urbanización completa de la sociedad”. En 1979, mediante el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, se puso atención al problema de la expansión de las ciudades, se legisló y planeó para detener la concentración en la Ciudad de México y otras ciudades más.

Sin embargo, ante la crisis de fin del sexenio 1976-1982, lo que siguió fue un desarrollo de ciudades precarias, compactas, agregadas, fragmentadas y reagregadas, cuyos equipamientos separados en complejos integrados hicieron que se incorporaran mayores superficies de territorio dispuestas en complejos residenciales y comerciales, con variedad y sofisticación de esas facilidades y gustos de la clase media urbana; así apareció la modalidad urbana de “comunidad cerrada y *shopping mall*”, como forma dominante para los suburbios.

De alguna manera, tendríamos que reconocer que eso es parte de lo que ha venido sucediendo en la mayoría de las zonas metropolitanas de México, pero particularmente en las ciudades más grandes como Guadalajara, Monterrey, León, Puebla y no se diga la Ciudad de México (Pradilla, 2011, pp. 34, 38).

Para detener este proceso de desarrollo urbano deshumanizado, se requiere que el mismo Estado cree organismos autónomos de escala regional, con capacidades legales para planificar sus ciudades en crecimiento. Lamentablemente, lo irónico es que las mismas instituciones que hicieron posible la industrialización y la urbanización de México, hoy se resisten a modificar su marco jurídico, pues partidos, sindicatos, bancos, inmobiliarias, constructoras y gobierno retrasan cualquier propuesta que lo modifique en perjuicio de sus intereses inmediatistas, alejando a nuestras ciudades del paradigma de riqueza, inteligencia, sustentabilidad, salud y felicidad que se está logrando en muchas otras ciudades del hemisferio norte (Glaeser, 2012).

Por el contrario, centralismo, patrimonialismo, corporativismo, clientelismo y corrupción son el coctel de elementos con el que la clase política y una minoría de empresas, apoyadas por un sistema pluripartidista inoperante, se siguen beneficiando con ciudades que retardan su desarrollo sustentable, atrapadas en un régimen institucional perverso; por lo mismo, estos poderes fácticos no ven con buenos ojos transformar el viejo federalismo, que pone a los altos funcionarios al frente de la gestión metropolitana, a operar con reglas que sólo favorecen a algunos.

Lo cierto es que al presidente y a los gobernadores les gusta ponerse a la cabeza de la gestión urbana por encima de los gobiernos locales y de la ciudadanía, espacio donde

se asientan las ciudades con las economías más dinámicas del país; así, cada uno, desde su ámbito de gobierno, toma las decisiones sobre las grandes obras de infraestructura y servicios, con lo cual limitan a los alcaldes a ejercer las facultades menores que les permite la Constitución, de tal manera que entonces se dedican a autorizar la conversión de suelos de conservación a suelos urbanos, pasando por encima de los más elementales principios de sustentabilidad.

Por eso Robert Dahl afirmaba que “los funcionarios y particularmente los de más alto rango, no renunciarán a los poderes extraordinarios que tienen sobre la gestión de las ciudades” (Dahl, 2002, p. 286).

En México, una vez que ganan las elecciones, toman las dependencias como botín<sup>10</sup> sin que medie la rendición de cuentas, en ausencia de un servicio civil de carrera que garantice una gestión profesional de calidad.

Pero cuando los actos informales al margen de la ley son lo común, entonces esas reglas perduran y sólo cuando fracasan, se abre un periodo de cambios institucionales; mientras tanto, permanecen dada la aceptación de quienes se benefician de ellas (Peters, 2003, p. 89). Ése es:

El régimen institucional real que se encarga del pilotaje político de la zona que se compone de varios espacios institucionales jerarquizados, desde el nivel supranacional que establece las reglas internacionales del comercio, el dinero y los modelos de gestión gubernamental, hasta el nivel local que comprende las estructuras desconcentradas del Estado-nación encargadas de la planeación territorial, el régimen fiscal y los asuntos electorales. (Terhorst en Jouve y Lefèvre, 2002)

Si en el régimen institucional de nuestras zonas metropolitanas prevalecen los vacíos legales y reglas del juego deficientes, entonces lo que tenemos son gobiernos ineficientes que operan del centro hacia sus orillas territoriales, en donde los límites entre unas y otras instancias gubernamentales sirven de barrera, de tal manera que se complica la continuidad territorial de políticas de gestión en obras y servicios.

A ese problema se suma la falta de coordinación efectiva y la colaboración entre las diferentes instancias, porque el conflicto político entre partidos y gobiernos locales así lo establece o porque los límites territoriales determinados por la Constitución lo impiden.

<sup>10</sup> “El sistema del botín, o de los despojos, es traducción de la expresión *spoils system*, con la que en los EE.UU. se designa al sistema tradicional de considerar a los cargos administrativos del gobierno como ‘botín de guerra’, a disposición de las autoridades elegidas para apartar a sus ocupantes anteriores y nombrar en ellos a sus seguidores y ayudantes en la campaña, para premiarlos por su colaboración y también para asegurarse un cuerpo de administradores leal, que no boicotee sus políticas desde la burocracia”. (<http://www.eumed.net/diccionario/definicion>)

De esta manera, ante la ausencia de una ciudadanía organizada, los gobiernos estatales, y sobre todo el federal, intervienen en esas zonas para excluir o minimizar la participación de los gobiernos de cercanía, que son los que conocen los problemas de la conurbación.<sup>11</sup>

En la gestión metropolitana termina por dominar una visión burocrática de tipo weberiana, en donde las jerarquías operan supeditadas a reglamentos y procedimientos administrativos que se aplican ritualmente, sin tomar en cuenta la especificidad de los problemas locales.

Lo que sí importa es mantener el sistema de botín, que garantiza el control de los recursos públicos; en este tipo de intervenciones, lo que menos cuenta es el tejido social de los barrios y su integración regional en la escala metropolitana de la que forman parte; menos aún, la destrucción de patrimonio cultural y ambiental del entorno natural sobre el que están creciendo las ciudades.<sup>12</sup>

En este sentido, el cambio institucional sólo modifica la estructura organizacional existente y la adapta al conservar los elementos de dominación política tradicional; así, las instituciones ineficientes con malos resultados se mantienen, porque ello conviene a los poderes fácticos del *statu quo*; para lograr un cambio histórico, se requiere una movilización social más profunda, donde la democratización de las estructuras se asome como solución civilizada y pacífica; de no ser así, lo que sigue es una revolución violenta e impredecible (Peters, 2003, pp. 89-90).

En la globalización las ciudades crecen, pero lo importante es saber si las constituciones y leyes que definen las facultades de los gobiernos corresponden con la necesidad de intervenir en los asuntos de su expansión, porque lo que sí ocurre es el aprovechamiento financiero y especulativo del mercado inmobiliario y de construcción, para disponer de suelo urbano y edificar allí donde se agregue valor a las propiedades semovientes; ésos son los elementos que propician el desarrollo de megaproyectos inmobiliarios, plazas comerciales, puertos navales, aeropuertos, etcétera.

<sup>11</sup> Si bien desde las reformas al artículo 5 Constitucional, en 1983, se faculta a los municipios para asociarse en la prestación de los servicios públicos, llama la atención que sea una práctica poco recurrente en zonas urbanas. En efecto, de los más de 2427 municipios que existían en el país cuando se levantó la “Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal”, había 527 bajo acuerdos de asociación, de los cuales sólo 43 correspondían a zonas urbanas (8% del total nacional). (Santín del Río, 2002, p. 67)

<sup>12</sup> Los centros históricos con patrimonio cultural y otros lugares que son reservas naturales terminan siendo alterados y ambientalmente destruidos por decisiones centralistas que pasan por encima de la voluntad de pueblos y comunidades urbanas originarias; tales fueron los casos del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México en Texcoco, que el gobierno de López Obrador detuvo, el Tren Rápido Ciudad de México-Toluca, que también tuvo problemas con varias comunidades por donde pasa y ahora los proyectos del Aeropuerto de Santa Lucía y el Tren Maya, que se construirá pasando por varias zonas de reserva ecológica y de patrimonios culturales de la humanidad.

Previendo esta situación, desde hace varias décadas se advirtió que la Ciudad de México debería dejar de crecer; pero a pesar de que hubo leyes, planes e instituciones, el resultado fue totalmente contrario, pues de 350 mil habitantes que tenía la ciudad en el año 1900, hoy la ZMVM casi llega a los 22 millones.

Después de haber desecado los cinco lagos que ocupaban más de 1000 km<sup>2</sup> de superficie, ahora hay que sumar a esa población los seis millones de habitantes de las ciudades de las entidades federativas que forman la Corona Regional de la Ciudad de México (Delgado, 1999, p. 171). Para esto, en 2013 se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME).

Ésa es la problemática metropolitana de México; las acciones y decisiones relacionadas con su desarrollo en el arranque de este sexenio (2018-2024) son muy similares a las de sexenios anteriores; es decir, para la gestión de escala metropolitana no existe ninguna instancia institucional de peso, que se haga cargo de las ciudades conurbadas con otros municipios, aunque desde hace varias décadas el INEGI reconozca la formación de 59 zonas metropolitanas en el país.<sup>13</sup>

### 3. El cambio institucional para el desarrollo urbano

En marzo de 1976, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), pionera en su momento. En diciembre de 1976 se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), y en 1977 aparece la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; acto seguido, en 1977, se le encarga a la Comisión de Conurbación del Centro del País, integrada por seis gobernadores y el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Programa de Ordenación Territorial para toda la región, pero el gran tamaño de su pleno y la falta de cooperación entre sus actores la hizo inoperante, por lo que desapareció en 1989 sin resultados significativos.

En los inicios de los años noventa se fueron creando Comisiones Metropolitanas intergubernamentales como la de Asentamientos Humanos, la Ambiental, la de Transporte y Vialidad, la de Seguridad, todas para el ámbito de la ZMVM; sus aportaciones también fueron muy limitadas porque no tenían reconocimiento constitucional y su pleno sólo fue compuesto por funcionarios gubernamentales.

<sup>13</sup> “El Gran Londres cuenta con la Agencia de Desarrollo del Gran Londres; Lyon, en Francia, cuenta con la Dirección de Asuntos Económicos del Gran Lyon, el Gran Toronto cuenta con el Comité de Desarrollo Económico del Gran Toronto; el Gran Santiago cuenta con la Comisión de Fomento Productivo, Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico del Gobierno Regional Metropolitano de Chile. En enero de 2007 se instaló el Consejo de Competitividad de la Ciudad de México, pero solo se trató de un Consejo restringido al DF, dejando fuera a los municipios conurbados del Estado de México”. (Zentella, 2007)

Las bases para la planeación urbana se encuentran plasmadas en los artículos 25, 26, 27, 115 y 122 de la Constitución; en ellos se establecen los preceptos generales de la acción de cada uno de los órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Tales artículos son referentes para las constituciones estatales, sus leyes orgánicas, la de planeación para entidades y municipios y sus códigos administrativos; para la Ciudad de México se toma en cuenta el Estatuto de Gobierno y la Ley de Desarrollo Urbano, pero en ningún artículo constitucional se habla del fenómeno metropolitano ni de las zonas metropolitanas.

El artículo 25 establece la obligación para el Estado de actuar en materia de planeación, pero sólo se refiere a la economía, no hace mención del desarrollo urbano y menos del metropolitano; el artículo 26 reitera que los tres órdenes de gobierno deberán actuar acorde con el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 27 dicta la obligatoriedad del Estado para el ordenamiento de los asentamientos humanos a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El artículo 115 dota de autonomía al municipio para conducir la ocupación de su territorio, en la que abarca la prospectiva territorial y su gestión. Si bien la autonomía puede ser benéfica para la planeación local, esta libertad discrecional fragmenta en la práctica la planeación de escala regional, en la medida en que cada gobierno local actúa en función de sus intereses, ya que la descentralización, incluidos aspectos presupuestales, no está considerada para el federalismo mexicano.<sup>14</sup>

En el sentido contrario, no hay facultades para que los municipios realicen acuerdos de planeación metropolitana con municipios de otros estados y menos con ciudades de países vecinos, aunque ahora resulta que las alcaldías de la Ciudad de México sí pueden establecer ese tipo de acuerdos; cualquier acción en ese sentido por parte de los municipios debe hacerse conforme un acuerdo coordinado con su gobierno estatal y con apoyo del federal, los tres regidos por la ley federal en la materia.

En cambio, *L'Île de Paris*, a pesar de ser la capital nacional, conserva su antigua forma de gobierno de comuna con sus 20 municipios, en donde la policía depende del Ministerio del Interior, los bomberos del Estado Nacional y el sistema de transporte del Sindicato de Transporte Parisiense. Además, en su complejidad administrativa, tam-

<sup>14</sup> En Estados Unidos, el gobierno federal gasta 40%, los estados 35%, y los gobiernos locales 25%. Estas cifras son decisivas por las transferencias estatales y federales a los gobiernos locales. Es imposible separar la educación (10-45-45), la salud (20-20-10-50 privada), las pensiones (15 federal, 5 estatal, 80 privada), la justicia (10-45-45). (Robert Agranoff, 2005)

bién es uno de los 95 departamentos territoriales de Francia, típico del sistema unitario francés, que desde los años ochenta se reformó para crear 22 regiones territoriales, de entre las que surge la *Region de Île-de-France*, compuesta por ocho departamentos con su propia Asamblea Constitutiva y su Consejo regional.

Este último, a su vez, cuenta con una segunda Asamblea que agrupa las fuerzas de la sociedad civil originaria del territorio, que son las que forman el Consejo Económico y Social Regional, por medio del cual, las cámaras y sindicatos exponen sus reivindicaciones ante los poderes públicos; estructura político-administrativa que sienta las bases de la planeación de servicios e infraestructuras metropolitanas del Gran París, para lo cual se cuenta con autonomía y un presupuesto casi tan elevado como el de *L'Île de France* (París centro) y personal suficiente para llevar a cabo todas las tareas de este cuarto orden de gobierno (Rosique, 2007, pp. 139, 141).

En nivel secundario de la jerarquía jurídica, la Ley General de Asentamientos Humanos reafirma la autonomía de los municipios para lo relacionado con sus programas de desarrollo urbano y aunque señala la obligatoriedad para ser congruentes con los planes estatales y federales, no prevé los alcances y estructura de los planes regionales, sobre todo en materia de ordenación territorial, por lo que también deja fuera la posibilidad de planear con visión metropolitana, aunque sí se contemple el fenómeno de conurbación.

En el artículo 24 de dicha ley, se ofrecen elementos para la circunscripción territorial y bases para la elaboración y ejecución de proyectos; el problema radica en que se reparten tareas entre los gobiernos estatales y municipales, pero no para el ámbito federal, que sí cuenta con una estructura institucional y presupuesto para la gestión de proyectos de alcance metropolitano.

Para la Ciudad de México, el artículo 122 de la Constitución nacional ya reformado (2016) dice en el inciso C:

La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión. Para la eficaz coordinación, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública [...] La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

La redacción de este inciso, producto de la reciente reforma política realizada por el Congreso de la Unión para la Ciudad de México, es reproductiva de la forma en que se vienen gestionando los servicios y megaproyectos de obras en las zonas metropolitanas del resto del país desde hace muchos años.

La expectativa es que seguirá siendo el gobierno federal el que determine el futuro de las zonas metropolitanas importantes, pues nada nos dice que el Consejo Metropolitano de la ZMVM va a asumir las facultades que mantienen las secretarías federales y estatales, que sí están facultadas para tomar las decisiones en la materia.

La Ley General de Asentamientos Humanos define la concurrencia funcional de los gobiernos de la ZMVM para participar en conjunto en la instrumentación de los programas aplicables. También le da facultades a las delegaciones (ahora alcaldías) para elaborar programas y ejecutar acciones de servicios públicos o construcción de obras con municipios colindantes, pero previa aprobación del jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Obviamente, este marco jurídico va quedando rebasado por la actual Constitución de la Ciudad de México en lo que se refiere a la facultad que ahora tienen las alcaldías de entablar acuerdos con los municipios conurbados con ellas.

La Zona Conurbada de la Ciudad de México, en la fracción LXXX del artículo 7 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), es definida como la continuidad física y demográfica formada por la Ciudad de México y los centros de población situados en los territorios municipales de las entidades federativas circunvecinas.

Mientras, la fracción LXXXI define la ZMVM como ámbito inmediato de influencia socioeconómica y físico-espacial de la zona urbana del Valle de México, integrada por las 16 delegaciones y los municipios correspondientes del Estado de México e Hidalgo.

Las definiciones de las leyes secundarias no alcanzan para proyectar las acciones de escala metropolitana que se requieren, ni para establecer negociaciones entre funcionarios de las unidades político-administrativas y representantes de otras instituciones, como la ALDF, los congresos locales y menos con los actores económicos y sociales que padecen la descoordinación gubernamental, pues los megaproyectos de escala metropolitana pasan por otros canales que se limitan al gobierno federal, en donde el presidente de la República y sus secretarios de Estado son las figuras centrales durante cada sexenio.

La LDUDF señala atribuciones del jefe de Gobierno para celebrar convenios de desarrollo urbano con el gobierno federal, estatal y municipal, así como facultades para participar en la elaboración de los programas previstos para la Ley de Planeación cuando

afecten el territorio de la Ciudad de México; no obstante, ahora que se decidió el abandono del actual aeropuerto, no queda claro qué instancia va a determinar el futuro de ese espacio estratégico para la Ciudad de México.

Por su parte, el Estado de México dispone de cuatro herramientas jurídicas en materia de planeación y coordinación. La constitución estatal, en su artículo 139, establece responsabilidades para el gobierno estatal y municipal de participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación.

Lo anterior, en función de la agenda metropolitana que tiene que ver con abasto, empleo, agua, drenaje, asentamientos humanos, coordinación hacendaria, desarrollo económico, preservación, protección civil, restauración del equilibrio ecológico, salud, seguridad, transporte, turismo y aquellas que resulten necesarias.

El mismo artículo 139 señala que hay que conformar comisiones metropolitanas con las otras entidades y entre los municipios al interior del estado, cuando sea declarada una zona metropolitana. Para ello, hay obligatoriedad de presupuestar, por medio del congreso local y los cabildos, las partidas necesarias para ejecutar los planes y programas metropolitanos, aunque eso en realidad no funciona así; el funcionamiento de dichas comisiones ha sido limitadísimo y de poca valía para las decisiones importantes, pues el que normalmente decide es el gobernador.

La Ley Orgánica Municipal, en su artículo 31, refuerza la atribución del municipio en materia de planeación y coordinación conjunta para el desarrollo de localidades conurbadas. Por eso, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios introduce el concepto de planes regionales con la participación de los municipios para lograr la integración y armonización regional limitada al territorio mexiquense, mientras que el gobernador tiene la atribución de celebrar convenios con el gobierno federal y sus municipios, pero éstos no lo pueden hacer entre ellos; ésa es la limitación para resolver sus propios problemas de conurbación metropolitana.

El libro V del Código Administrativo del Estado de México refuerza las mismas actividades, pero aun en el caso de las conurbaciones y las zonas metropolitanas, está abocado a atender lo concerniente y de manera exclusiva al territorio del Estado de México, aunque faculta al gobierno estatal y municipal para participar en la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas junto con el gobierno federal y las entidades vecinas.

Todo parecía ir en el sentido correcto cuando, en 2002, en el Estado de México se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano; sin embargo, en 2014 ésta fue absorbida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y quedó en nivel de subsecretaría.

A pesar de ser la entidad más poblada del país y con más población metropolitana (14 millones), el gobierno estatal no mostró una idea clara de lo importante que es go-

bernar esa entidad con visión metropolitana; para su gobierno, lo que existe es la Zona Metropolitana Cuautitlán-Texcoco, que para su atención tiene dividida en siete regiones; la ZMVM es una referencia que de vez en cuando aparece en su agenda pública, sobre todo cuando hay conflictos con el gobierno vecino.

En síntesis, los instrumentos legales y las prácticas de gestión son débiles en materia metropolitana, ya que no se definen con claridad las responsabilidades y obligaciones para las diferentes dependencias gubernamentales y menos para los actores económicos o la ciudadanía en general (Rivero, 2012).

La actuación del Estado en planeación metropolitana es laberíntica desde su origen por la cantidad de comisiones, leyes, jerarquización, manera en que cada quien interpreta y hace valer su soberanía, así como por la diversidad de metodologías y estrategias que se siguen al momento de intervenir.

A lo anterior se suma el hecho de que entre académicos, planificadores y políticos siempre ha habido desprecios mutuos; unos son criticados de muy teóricos e idealistas y los otros de muy pragmáticos. Lo que resulta de este divorcio es que los planes, proyectos y estudios se van a los archivos y las decisiones se toman sobre la marcha en un contexto politizado en el que la ley es sólo una referencia fácil de eludir.

#### **4. El desarrollo metropolitano en el sexenio 2012-2018**

Hubo varios eventos de campaña de Enrique Peña Nieto relacionados con el tema metropolitano, en los que se expusieron los resultados de investigaciones impulsadas desde universidades, centros de investigación y, en particular, la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y la Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara de Senadores, que estuvo trabajando seriamente en la Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana durante varios años (Iracheta *et al.*, 2010).

En esos documentos de varios tomos, quedó claramente expuesta la problemática del fenómeno metropolitano, con propuestas legislativas para la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos muy bien elaboradas; sin embargo, pareciera que aunque fueron escuchadas por el candidato del PRI, nada o casi nada fue tomado en cuenta ya no digamos en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, sino tampoco en las acciones que se llevaron a cabo durante todo el sexenio (Rosique, 2015, p. 132).

El Congreso de la Unión, donde se ha venido trabajando el tema con apoyo de asesores, consultores y expertos de la comunidad académica nacional e internacional, ha dedicado muchos años y recursos al estudio de los problemas de las ciudades y las formas de gestión metropolitana más exitosas.

Lo curioso es que, en el quinto año de gobierno, vimos episodios muy parecidos a los de otros sexenios. El presidente publica el PND 2013-2018, que por cierto, no habla nada del tema metropolitano, ordena el proyecto del tren rápido Ciudad de México-Toluca, la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y un Plan Nacional de Densificación de la Vivienda; también crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para detener la dispersión urbana que se produce en los ejidos y en los bienes comunales.

Adicionalmente, en 2013 se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis, integrada por los gobernadores del Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para decidir qué días hay contingencia ambiental en la zona.

En específico, el PND 2013-2018 tiene como prioridad lo económico, pero no lo urbano ni metropolitano. El documento está integrado por cinco capítulos con sus ejes de política pública y su estrategia integral.

Los ejes están constituidos por acciones en los ámbitos económico, social, político y ambiental para avanzar hacia el “Desarrollo Humano Sustentable”; lo preocupante es que no hay suposición alguna que sospeche que la fuente de los problemas de calidad de vida, competitividad, productividad y sustentabilidad tiene su origen en el desorden espacial-territorial que impera en todo el territorio nacional.

Lo que sí se observa es que a los gobernadores les interesa anunciar o inaugurar obras en las zonas metropolitanas de sus entidades, donde lideran los proyectos más costosos de los municipios metropolitanos, pero sin conceder mayor participación a los gobiernos locales; allí donde la ciudad es una sola y requiere gestión intergubernamental y gobernanza pública, privada y social.

Si se entienden bien los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, de acuerdo con nuestro federalismo, los gobernadores tienen que ver por el desarrollo de toda su entidad. Pero la Constitución también dice que el municipio es libre, autónomo y soberano para definir sus planes de desarrollo urbano y regional, reservas territoriales y ecológicas, utilización del suelo y tenencia de la tierra urbana, además de hacerse cargo de los panteones, mercados, rastros, servicios de seguridad pública, agua potable, drenaje, alcantarillado, limpia y equipamiento urbano en calles, parques y jardines.

Lo que observamos es que todas estas acciones públicas se dan de manera fragmentada y politizada en un ámbito donde la alternancia y lo electoral pesan más al momento de la toma de decisiones; mientras, las reformas sobre lo metropolitano no llegan y los funcionarios siguen gobernando bajo un marco legal sin visión de alcance regional.

Descentralizar el poder, democratizar la gestión intergubernamental y aplicar un nuevo federalismo en los principios de subsidiaridad mejorarían lo metropolitano, con un presidente y gobernadores que se desempeñaran mejor en el ámbito de sus funciones; también, que se habilitara constitucionalmente a los municipios de las zonas metropolitanas con facultades para formar Consejos Metropolitanos con estructura y presupuesto, a fin de actuar sobre los problemas de la escala regional, ya que se trata de instancias de proximidad territorial que trabajan al lado de la ciudadanía.

En otros países como Estados Unidos o Francia no se ve a los presidentes, resolver los asuntos metropolitanos de Nueva York, Los Ángeles o París, sino son jefes de Estado que se preocupan por los temas de escala nacional e internacional; los problemas metropolitanos son reservados para instancias gubernamentales intermedias de escala regional y lo vienen haciendo bien.

Si bien el Fondo Metropolitano surgió en una coyuntura de alternancia y conflictos electorales, lo cierto es que su legalidad y legitimidad constitucional fue muy limitada como para asignar presupuesto y dictaminar los proyectos metropolitanos, además de que dichos proyectos no significaron avances sustantivos en las zonas metropolitanas por lo limitado del presupuesto aplicado.

Más bien, tanto el presidente Peña como los gobernadores siguieron centralizando la gestión de las regiones más dinámicas por medio de sus gabinetes. Por eso, interés más impulsar las reformas educativas, energética, de telecomunicaciones, electoral y fiscal, antes que meterse en un tema de baja rentabilidad política, aunque sí estratégico para el desarrollo nacional.

## **5. Teorías políticas y Estado de derecho**

La ciencia política aporta teorías que dan respuestas a preguntas del porqué algunos sistemas políticos son más eficaces para mantener el Estado de derecho. En el caso del sistema político mexicano, nos preguntamos: ¿por qué, después de una revolución social tan prolongada y sangrienta, la Constitución de 1917 —como producto fundamental de los acuerdos políticos alcanzados entre los grupos armados— no se pudo consolidar como la principal referencia para la acción pública del nuevo Estado?

En este trabajo, específicamente nos importa saber, ¿por qué, habiendo un marco jurídico para el desarrollo urbano que ha creado organismos públicos y formulado planes y programas para los tres órdenes de gobierno, han sido la informalidad y la improvisación las que han determinado el crecimiento anárquico de nuestras ciudades?

Aristóteles consideraba que: “La Constitución era la estructura que daba orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana”. Thomas Hobbes decía que “habría que construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos”. Montesquieu ponía atención en el equilibrio que debería existir entre los poderes de la República.

Locke y Rousseau complementaron la idea para la construcción institucional del Estado moderno, al considerar que el contrato social permitía su tránsito hacia la democracia y la justicia social; de ahí que para Hegel, el “Estado es un todo orgánico” (Rosique, 2007, pp. 8, 16).

Por eso, el estructuralismo ve al gobierno como actor determinante para la toma de decisiones urbanas. Para ser más específico, el constructivismo afirma, a partir de su teoría de la agencia, que la Constitución no es agencia, ya que no tiene voluntad propia, pero condiciona las interacciones de los agentes que sí la tienen y operan orientados por sus intereses en los “campos de poder” del desarrollo metropolitano, donde hay cosas en juego, según Bourdieu (Bourdieu, 1990, p. 135).

Por su parte, el enfoque legalista no es considerado teórico, ya que es formalista, descriptivo y positivista, analiza la ley y las instituciones, dando lugar al gobierno de las leyes y no de los hombres; el sistema político estadounidense está más cercano al Estado de derecho.

En este enfoque, lo importante es saber que el Poder Legislativo dicta las leyes, el Ejecutivo las pone en vigencia y el Poder Judicial las interpreta, más allá de que los actos informales son considerados poco relevantes. El caso mexicano queda lejos de esta perspectiva, pues no encontraría una explicación satisfactoria sobre cómo se han desarrollado sus ciudades.

En todo caso, el conductismo y la teoría de la elección racional tomaron fuerza a mediados del siglo XX; analizan la conducta de los individuos relevantes dentro de las organizaciones públicas y privadas al margen de la ley, ya que éstos se orientan por las reglas que se ponen en juego y sus propios estímulos: egoísmo, castigos y recompensas explican sus decisiones mercantiles y de lucha por los presupuestos; espacios conflictivos donde se resuelve la necesidad básica de tener techo, centro de trabajo y demás requerimientos (Gutiérrez, 2007, pp. 111, 113).

## Conclusiones

La Constitución es parte del régimen institucional que comanda las regiones formadas por las zonas metropolitanas del país. Aun con leyes, organismos y planes y programas de desarrollo urbano, los resultados no son satisfactorios, pues no se han desarrollado instancias territoriales de escala metropolitana que actúen en gobernanza. Con la reforma a la Ciudad de México de 2015 y su Constitución de 2016, la ZMVM mantiene el régimen de gobiernos fragmentados incapaces de impulsar mayor productividad, competitividad y sustentabilidad esperadas.

Frente a estos problemas, la reforma metropolitana sigue pendiente en el Congreso, a pesar de que, por varios medios, legisladores y académicos han aportado una diversidad de estudios en los que hay consenso sobre lo que se debe hacer para mejorar el régimen institucional; pero las decisiones políticas no llegan porque afectan los intereses de los poderes fácticos vinculados a bancos, constructoras y empresas inmobiliarias que se benefician con las malas instituciones.

El régimen metropolitano de cada zona está dominado por un marco jurídico y un Estado que beneficia a estos actores, los cuales se resisten a las reformas constitucionales con las que se podría mejorar la productividad, competitividad y sustentabilidad de los territorios más dinámicos del país.

Ante la “urbanización total del planeta”, la única salida es gobernar con visión metropolitana y asumir la cultura de la urbanidad que hace posible vivir en ciudades con una ciudadanía participativa que permita el desarrollo sustentable y la buena convivencia entre todos los actores metropolitanos.

Una solución constitucional sería profundizar en una reforma que aporte a las zonas metropolitanas un régimen institucional que incorpore a los gobiernos locales y actores económicos y sociales en la toma de decisiones sobre la planeación y el desarrollo de escala metropolitana. Mientras no suceda así, serán el centralismo, la concentración, el corporativismo, la precariedad y la informalidad orientada por las leyes del mercado las que dominen la anárquica gestión metropolitana, que afecta todas las variables del desarrollo nacional.

## Bibliografía

- Alperovich, M. S. (1971). *La Revolución Mexicana de 1910-1917 y la política de los Estados Unidos*. México: Ediciones del Fondo de Cultura Popular.
- Benlliure P. (2008). La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento. En Jorge Legorreta (Coord.). *La Ciudad de México a debate*. México: Ediciones EON-UAM-A.
- Borja, J. y M. Castells (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. México: Conaculta-Grijalbo.
- Dahl, R. (2002). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- CONABIO (2016). Contexto histórico. Historia ambiental de la cuenca. *La biodiversidad en la Ciudad de México*, (1), pp. 172-179. México: CONABIO.
- Delgado, J. y otros. (1999). La corona regional de la Ciudad de México. Primer Anillo exterior en formación. En Delgado, J. y Blanca R. (Coords.). *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I. Transiciones*, pp. 171-194. México: UAM-Plaza y Valdés.
- García G. (1971). *Las invasiones norteamericanas en México*. México: Era.
- Gibson, Ch. (1967). *Los aztecas bajo el dominio de los españoles (1519-1810)*. México: Siglo XXI.
- Glaeser, E. (2012). *El triunfo de las ciudades*. España: Taurus.
- Gutiérrez M. y J. Montes (2007). *La elección pública en la administración pública*. México: UNAM-FCPS. Tesis doctoral.
- Hansen, R. (1971). *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Iracheta, A. y otros. (2010). *Mesa interparlamentaria para la reforma metropolitana*. México: Cámara de Diputados.
- Lefebvre, H. (1972). *La Revolución Urbana*. Madrid: Alianza.
- Legorreta, J. (2008). (Coord.) *La Ciudad de México a debate*. México: EON-UAM-A.
- Mori, A. (1979). La ciudad de los informes. México: *Unomásuno*, 7 de septiembre.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pradilla, E. (2011). *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. México: UAM-Porrúa.
- Rosique, J. A. (2007). Evolución de las teorías del buen gobierno. *Revista Buen Gobierno* (2), pp. 6-27. México: FUNDAMESPA.

- (2007). Gobernanza democrática y globalización: los modelos de gobernanación interactiva en las ciudades de París y México, *IAPEM. Esferas del quehacer público* (66), pp. 115-163 México: IAPEM.
- (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018: El discurso perdido sobre el desarrollo metropolitano. En Ramírez B. R. y Eibenschutz R. (Coords.). *Repensar la metrópoli II. Reflexiones sobre planeación y procesos metropolitanos. Tomo II*. México: UAM-PUEM.
- (1983). *Tierra y movimientos sociales en la historia de México*. México: Cuadernos de Investigación, UAM-X.
- Sánchez J. J. (2010). La administración pública en la dictadura porfiriana. En R. Uvalle (Coord.). *200 años de la administración pública en México*, pp. 337-376. México: Gobierno Federal, SFP, UNAM.
- Santín del Río (2002). Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal. En T. Cieslik (Comp.). México: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Oficina Regional América Latina, p. 67.
- Semo, E. (1973). *Historia del capitalismo en México. Los orígenes, 1521-1763*. México: Era.
- Tershorst, P. (2002). Continuités et changements des régimes urbains: les cas d'Amsterdam. En Bernard J. y C. Lefèvre (Eds.). *Metrópolis ingobernables*, pp.125-152. Madrid: INAP.
- Unikel L., C. Ruiz y G. Garza (1972). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

## Mesografía

- Agranoff, R. (2005). Estudio Comparado sobre techos competenciales. *Estados Unidos*, Obsei. (Visita: 5/12/2016) [https://www.upf.edu/obsei/\\_pdf/doc\\_sostres\\_usa\\_es.pdf](https://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_usa_es.pdf)
- eumed.net pulse. *Glosario de conceptos políticos usuales*. (Visita: 5/10/2016) <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=497>
- Historia Universal*. (Visita: 5/09/2016) [historiacultural.com](http://historiacultural.com)
- Instituto de Investigaciones Parlamentarias (Sin fecha). Diagnóstico de movilidad en la Ciudad en México: El impacto del crecimiento vehicular (problemas, estadísticas y evaluación de políticas). México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 117 pp. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-9f6f5328e0f0853d4453d481cbffa2b6.pdf>
- Kliksberg, B. (2013). *Kliksberg afirma que es la causa de la desigualdad. "Capitalismo salvaje" es criticado por experto*. (Visita: 21/12/2016) <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/capitalismo-salvaje-es-criticado-por-experto-619796.html>

- Millon (1988). El fin de Teotihuacán (Visita: 31/10/2018) [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/42620/7/5.CAP 5.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/42620/7/5.CAP_5.pdf)
- Presidencia de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018*. (Visita: 5/10/2016) <http://www.economia.gob.mx/transparencia/programas-del-plan-nacional-de-desarrollo>
- Toledo, V. (2017). *Colapso o sustentabilidad: ¿adónde va Ciudad de México?* México: Regeneración. (Visita: 29/10/2018) <https://regeneracion.mx/colapso-o-sustentabilidad-adonde-va-ciudad-de-mexico/>
- Wikipedia. *México prehispánico*. (Visita: 5/10/2016) [https://es.wikipedia.org/wiki/México\\_prehispánico](https://es.wikipedia.org/wiki/México_prehispánico)
- Zentella, J. C. (2007). Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020. En Thomas C. (Comp.) *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?*, pp. 7-24. México: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Oficina Regional América Latina



## CAPÍTULO IV

# Constitución de la Ciudad de México: su histórica fragmentación político-territorial

La constitución es la estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana. El legislador y el gobernante están íntimamente ligados a la ciudad; porque la constitución o el gobierno deriva su organización de sus habitantes. En sentido general diremos que la ciudad es la organización ciudadana con capacidad para gobernarse por sí misma.

Aristóteles

### **Resumen**

Aprobar la Constitución de la Ciudad de México fue un ejercicio delimitado por la reforma política que el Congreso de la Unión envió a la Asamblea Constituyente, la que mantuvo al Distrito Federal dentro de sus antiguos límites geográficos; por eso no se superó la fragmentación territorial de su zona metropolitana. ¿Por qué los legisladores no se plantearon el tema de su escala regional, a sabiendas de la dimensión que la ciudad ha alcanzado y si las constituciones de otras metrópolis del mundo sí lo han hecho? Por eso, con esta Constitución no se resolvió el problema central de gestión urbana, que es la coordinación y cooperación entre la infinidad de instancias públicas que forman el endeble régimen institucional que se encarga de la región, si se consideran sus dimensiones reales.

Palabras clave: *Constitución, fragmentación, instancias, régimen institucional.*

### **Breve recuento histórico**

Es un hecho que las grandes ciudades de América Latina como Río de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires, Santiago, Bogotá y la Ciudad de México recibieron el siglo XXI con poblaciones millonarias que se habían duplicado sobre sus territorios en las últimas cinco décadas. Asimismo, su urbanización precaria, producto de fuertes migraciones,

generaron un crecimiento desordenado en sus periferias hasta desbordar sus límites político-administrativos originales, produciendo zonas metropolitanas en las que intervinen descoordinadamente los gobiernos locales.

En el caso de la Ciudad de México, este fenómeno alcanza varias decenas de municipios del Estado de México y algunos del estado de Hidalgo que, además, en su escala megalopolitana involucra a tres entidades federativas más, sumando cerca de quinientos cincuenta municipios.

Por estas razones, estamos de acuerdo con la apreciación que en 1980 ya tenía Leonor Judith Padlog cuando decía que:

La urbanización en América latina no es el reflejo de un proceso de modernización, sino la expresión, a nivel de las relaciones socioespaciales, de la agudización de las contradicciones sociales inherentes a su modo de desarrollo determinado por su dependencia específica dentro del sistema capitalista monopolista. (Padlog, 1980)

Las reformas a los gobiernos de nuestras viejas ciudades que se mantuvieron sin crecer durante varios siglos no fueron necesarias, pero con el crecimiento que empezaron a tener en el siglo XX, el asunto fue tratado de manera diferente en cada país; esto, debido a la diversidad de actores políticos y económicos que operan dentro de ellas, así como la función social, cultural o política de cada ciudad dentro de su país, pero también, por el régimen constitucional de cada Estado-nación.

Por eso, es difícil aplicar modelos homogéneos, aunque parezca que, por su tamaño demográfico y extensión, deberían de organizarse de la misma manera, ya que como bien decía Carlos Fuentes:

Los pueblos latinoamericanos son parecidos en muchas cosas, pero no en sus sistemas políticos, ya que las constituciones en que se sustentan son producto de movimientos sociales muy diferentes y se adecuan y son interpretadas de acuerdo al grupo que llega al poder; en ocasiones dictaduras, en otros populismos, y luego hasta democracias. (Fuentes, 1996)

En cierto sentido, Fuentes tenía razón, pues, aunque efectivamente se trata de países que fueron colonizados durante tres y hasta cuatro siglos por España y Portugal, ahora todos son dependientes, subdesarrollados, atrasados, en casi todos se habla castellano y la mayoría de su población es católica; pero en cuanto a sus regímenes políticos, cada uno se fue dando sus propias constituciones de acuerdo con sus movimientos de independencia y éstas se modificaron conforme quienes fueron llegando al poder, aunque ahora se interpretan de manera diferente.

Lo anterior fue muy común durante el siglo XX, cuando por revoluciones, golpes de Estado o movimientos sociales se forjaron diferentes formas de gobierno, unos más democráticos, otros autoritarios y otros dictatoriales.

Por eso, en distintos momentos, unos países tenían dictaduras militares, a veces de izquierda o de derecha; otros, los menos, mantenían democracias emblemáticas como el caso de Costa Rica; otros más eran controlados por gobiernos con partidos únicos, como en Cuba.

En el caso de México, después de haber tenido dictaduras, golpes de Estado y al menos dos revoluciones, lo que se tuvo durante casi todo el siglo XX y lo que va del XXI es un régimen presidencialista autoritario, primero apoyado en un partido hegemónico y luego de una larga transición política que ha durado medio siglo.

Se trata de una partidocracia donde interactúan varios partidos viejos y nuevos, que permiten conservar casi intacto el régimen presidencialista. Esto le ha dado a México algunas etapas de estabilidad económica y política, con instituciones que aportan legalidad y legitimidad a los procesos electorales, pero que no repercuten en la consolidación de una ciudadanía participativa.

Es justamente por eso que, a partir del nuevo régimen pluripartidista, la capital nacional ha sido vista como un espacio político estratégico, que debe ser sujeto a reformas políticas para que, además de ser el centro histórico, económico, político y cultural más importante del país, pueda sortear los graves problemas de legitimidad política que tuvo por casi todo el siglo XX.

Un siglo frente a una ciudadanía cada vez más numerosa, movilizada e inconforme por ser tratada políticamente como menor de edad, ya que durante todo ese tiempo no tuvo diputados ni senadores ante el Congreso de la Unión, pero tampoco contó con un congreso local y, por lo mismo, nunca su propia Constitución ni elegía a sus gobernantes locales; derechos políticos que ha tenido la población de los otros 31 estados y sus municipios desde el siglo XIX, cuando se optó por el régimen federal.

Durante mucho tiempo, la reforma política fue vista como un riesgo de gobernabilidad, primero por el gobierno federal y el PRI, ya que un gobernador con tanto poder y, además, de la oposición, pronto se podría posicionar políticamente para llegar a ser el presidente de la República, tal como sucedió con López Obrador.

Luego, también por las conveniencias de los líderes de los nuevos partidos, quienes se dieron cuenta de que cualquier cambio podría afectar sus intereses al momento de llegar a ejercer como gobierno. De hecho, ése fue el caso, ya que desde 1997 los partidos de izquierda ganaron el gobierno del Distrito Federal, primero con Cuauhtémoc Cárdenas y a partir del 2000 con López Obrador.

Una vez que la izquierda empezó a tomar las decisiones sobre las grandes obras y a manejar el multimillonario presupuesto que el gobierno tenía para administrar obras, servicios y programas sociales para la ciudad más grande del país, su postura y estrategias respecto a las reformas para el gobierno de la ciudad y, sobre todo, para la participación ciudadana, empezaron a parecerse más a la postura del gobierno federal.

Cuauhtémoc Cárdenas, por ejemplo, aceptó en 1997 supeditar la discusión de la Ley de Participación Ciudadana hasta que se decidiera la Reforma Política del Distrito Federal, algo que sucedió hasta 1999 cuando ya se iba; pero sólo se incorporaron algunas de las consideraciones de democratización, a pesar de la insistencia de académicos y organizaciones sociales que habían participado en reuniones convocadas por legisladores.

Lo que siempre quedó claro fue que hacía falta un nivel de organización vecinal intermedio entre los atomizados 1360 comités vecinales y las autoridades de las 16 delegaciones (Zermeño, 2004, p. 152).

López Obrador, consciente de estos antecedentes, cuando tomó protesta como candidato del PRD para jefe de Gobierno del Distrito Federal, manejó el tema como una reivindicación política que la población interesada esperaba escuchar como compromiso del nuevo gobierno; por eso se comprometió ofreciendo que:

La primera iniciativa de ley que enviaré a la Asamblea, será la de convertir los actuales comités vecinales en gobiernos ciudadanos, en gobiernos de la gente... los transformaremos en gobiernos vecinales. Es decir, vamos a crear la cuarta instancia de gobierno, con representantes electos democráticamente por sus vecinos y con personalidad jurídica y presupuesto propio. Se trata de no generar burocracia, que rindan cuentas, que manden obedeciendo y que sea la asamblea de ciudadanos la máxima autoridad.

Para lograrlo, propuso destinar 500 mil pesos al año para cada uno de los comités vecinales. El hecho es que esa nueva ley quedó archivada en la Asamblea Legislativa. Se argumentó otra vez, como en 1998, que todas las reformas a la ley de participación ciudadana deberían esperar a que fuera aprobada la Reforma Política del Distrito Federal, cosa que no sucedió hasta 2016 (Zermeño, 2004, p. 158).

En aquel contexto, las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados habían empezado a discutir las posibilidades de una reforma política para el Distrito Federal desde 1997, en las que se consideraba una redistribución territorial para las delegaciones.

Incluso se llegó a hablar de subdividir a las más pobladas —como Iztapalapa y Gustavo A. Madero— y ampliar el territorio de la Ciudad de México, dado que ahora 11 millones de habitantes más habían ocupado, de manera irregular y desordenada, los suelos de

conservación del oriente y sur del Distrito Federal y las laderas de los cerros y barrancas de varios municipios del Estado de México, todos dentro de la misma cuenca central, conocida como el Valle de México.

Otro de los aspectos que más preocupaba era la descentralización del poder político, pues, por una parte, desde tiempos de la Independencia, el gobernante del Distrito Federal siempre estuvo bajo el control del Poder Ejecutivo federal, ya fuera durante la corta etapa de centralismo o aún después de restablecido el federalismo.

Dicho control se dio por parte de algún ministro o directamente del presidente de la República. Esto fue así ya que, más allá de ser la capital nacional, la ciudad no representaba retos urbanos o demográficos muy complicados, pues se trataba de una ciudad pequeña y sin mayores complicaciones políticas, como las que sí se habían generado en algunas ciudades de provincia como Celaya, Querétaro, Morelia, Zacatecas o San Luis Potosí, en donde se produjeron movilizaciones políticas y militares históricamente relevantes para México.

Por otra parte, la composición territorial del Distrito Federal estuvo compuesta por municipios hasta 1928, cuando su gobierno se convirtió en departamento con 13 delegaciones, cuyos titulares eran nombrados por el jefe del Departamento, por acuerdo con el presidente.

Eso sucedió así debido a problemas político-electorales que afectaban los intereses del presidente Plutarco Elías Calles; desde ese entonces, el jefe del Departamento fue nombrado por el presidente de la República. Ese grado de centralización se mantuvo casi sin variaciones hasta 1997.

En la nueva Constitución de 2016, las delegaciones se transformaron en alcaldías. Aun cuando sus titulares ya eran electos por la ciudadanía desde el 2000, su capacidad de decisión y funciones de gestión fueron siempre muy limitadas económicamente para resolver los asuntos locales, pues siempre dependieron del gobierno central en materia de decisiones, pero también para realizar obras importantes, ya que contaban con presupuestos muy restringidos, en comparación con los que se concentraban en las áreas del gobierno central. Digamos que mientras el gobierno ejerce 90 por ciento del presupuesto, a las delegaciones se les reparte el diez por ciento.

En su momento, hubo quienes consideraron que lo más razonable de acuerdo con el tamaño real de la Ciudad de México era crear el Estado del Valle de México, como la entidad federativa número 32; otros llegaron a pensar que dentro de esa nueva entidad se podría delimitar un distrito específico para las oficinas del gobierno federal. Sin embargo,

por razones políticas eso nunca prosperó, pues por una parte, el Estado de México ya no estaría dispuesto a perder más territorio del que había cedido cuando se crearon los estados de Guerrero, Morelos e Hidalgo.

La otra razón política importante para no reformar el gobierno del Distrito Federal era el temor de otorgarle mucho más poder al gobernador de una ciudad con ocho millones de habitantes, pero, además, en manos de gobernantes de la oposición; en ese sentido, las alianzas PRI-PAN nunca permitieron que prosperara una reforma que ampliara los límites geográficos de la ciudad.

Aun así, en 2002, la Cámara de Diputados propuso una reforma; pero por complicaciones políticas en el Senado, todo ese trabajo institucional ampliamente deliberado y muy costoso se quedó en los archivos sin que nadie pudiera desatorarlo.

Fue hasta 2016 que, después de dos años de discusiones y amplias consultas con la academia y muchas organizaciones de la sociedad civil, se logró la nueva Constitución; ésta mantuvo las mismas dimensiones territoriales que tenía el Distrito Federal e igualmente para las mismas 16 alcaldías, pero con una estructura política similar a la de los municipios, con las mismas limitaciones políticas y administrativas por su dependencia con los gobiernos central y federal.

A propósito de los limitados alcances políticos de esta última reforma con la que empezaron a funcionar, a partir de diciembre de 2018, tanto el gobierno de la ciudad como sus 16 alcaldías, siempre se dice que hay intereses enormes en México que impiden que las reformas alcancen los niveles estructurales que se requieren, porque entonces se alteraría el régimen original que resguarda el espíritu del federalismo, redactado por los independentistas en la Constitución de 1824.

Sin embargo, tendríamos que considerar que en países que dieron origen a los principios constitucionales que sirvieron a México para forjar su propio Estado-nación, que son mucho más ricos, poderosos y con intereses superiores a los que se puede tener en nuestra ciudad, como son Francia, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, reformaron los gobiernos de sus grandes ciudades en cuanto lo requirieron.

Lo anterior, desde una lógica de desarrollo regional en la que se considera, antes que nada, que el funcionamiento de sus metrópolis y megalópolis deben garantizar productividad y competitividad, con una movilidad muy eficiente para que sus parques vehiculares se desplacen con rapidez y seguridad, además de procurar una calidad de vida generalizada, pues se trata de países que dominan los mercados mundiales y se mantienen a la cabeza del desarrollo financiero, científico, tecnológico y turístico.

Entonces, la reforma política que se fue haciendo necesaria para sus grandes ciudades nunca quedó para el mañana, más bien fue resuelta desde un ayer que quedó en la historia del siglo XX y que la mantiene funcionando, bastante mejor que la mayoría de las megalópolis del hemisferio sur.

Tokio tiene hoy cerca de 40 millones de habitantes; Nueva York, 24; Los Ángeles, 18; Londres, París y Moscú, 14. Todas estas ciudades, desde sus diferentes regímenes políticos, se dieron gobiernos de escala metropolitana con capacidades de gestión de acuerdo con sus dimensiones territoriales, que resolvieron el problema de la fragmentación gubernamental y forjaron instancias públicas de dimensión regional eficientes, eficaces, con legalidad y legitimidad política, de acuerdo con principios y reglas democráticas válidas para ellos.

Resolvieron así sus problemas de vivienda, movilidad, transporte público y privado, agua, drenaje, energía, ambientales, de abasto, productividad, competitividad y sustentabilidad, bastante mejor de como se resuelven en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde los funcionarios y legisladores viajan por todo el mundo, pero no se les ocurre lo fundamental: cómo darles a sus ciudades formas de gobierno de acuerdo con sus dimensiones y necesidades.

Lo más importante de cualquier reforma que se impulse es garantizar para las grandes ciudades un buen gobierno de escala metropolitana, que se oriente en beneficio de las grandes colectividades que viven en ellas, independientemente de si son mexiquenses, capitalinas o turistas, las cuales esperan una gestión de calidad y estratégica, basada en planes de corto, mediano y largo plazos, que consideren el dinámico crecimiento a que ha estado sometida la región del centro del país desde mediados del siglo XX.

Una gestión que atienda los requerimientos de infraestructura y servicios por lo menos para el próximo medio siglo, en una ciudad que hoy cuenta con más de 21 millones de habitantes, quienes todos los días requieren movilizarse de un lado a otro, de tal manera que la superficie de la ciudad sea utilizada con sentido común y sin disminuir el paso de los siete millones de vehículos que hoy circulan, sobre todo por las vías que atraviesan las alcaldías centrales de la ciudad.

Hoy no hay una sola avenida directa que permita cruzar la ciudad de norte a sur de manera rápida; la única que había hasta principios del siglo XXI fue fragmentada por el Metrobús, que es un sistema de transporte lento, caro de construir y muy reducido en comparación del Metro. En todo caso, hay autobuses oruga que no requieren confinar carriles ni estaciones parecidas a las del Metro y que pueden transportar la misma cantidad de personas a la vez; eso sí, con orden en las paradas, cosa que no se ha hecho

salvo con el trolebús, que es un sistema en extinción al igual que el tren eléctrico, el cual prácticamente fue desaparecido de todos los rumbos por donde transportó a la mayoría de la población desde tiempos del Porfiriato.

Por lo tanto, para empezar con el análisis de lo que debe hacerse, es necesario realizar un recuento histórico del gobierno de la gran Tenochtitlán, que influyó en la forma de gobierno durante la Colonia, ya convertida en la capital de la Nueva España. Luego, hay que centrarse en la creación del Distrito Federal en los inicios de la Independencia, su funcionamiento bajo los regímenes centralista y federal entre 1824 y 1876, y la manera como fue gobernado durante el Porfiriato.

También hay que considerar importante su forma de gobierno centralizado durante la larga etapa postrevolucionaria y su gestión a partir de 1997 por los gobiernos de izquierda, incluido el proyecto público-privado para la modernización de su Centro Histórico durante el gobierno de López Obrador, la reforma política frustrada de 2002, el frustrado proyecto para el NAICM y la reforma que dio lugar a la nueva Constitución de 2016. Con esta última se está gobernando, y ahora forma oficialmente parte de una megalópolis ingobernable, en la que están involucradas seis entidades con 550 municipios, 16 alcaldías y más de 30 millones de habitantes.

Desde luego consideramos que, para comprender tanto la reforma política actual como la manera de gobernar y resolver los enormes problemas de la Ciudad de México, conocer su historia antigua es un punto de partida ineludible, pues como dice Arturo Pérez Reverte:

La historia está vinculada a la memoria. Para mí la historia es el presente, no es algo que se estudie, no es sólo académico, es motivo para comprender. Para mí, siempre, escribir sobre el pasado es aclarar el presente. Somos lo que somos, porque fuimos lo que fuimos. (Pérez Reverte)

Nuestro régimen político es el punto de partida desde donde se pactan los acuerdos no sólo para gobernar las entidades federativas del Estado-nación, sino incluso para crearlas y concederles su espacio territorial; su génesis forma parte de la historia de México y, como todos sabemos, cada nación se ha creado a partir de conquistas, colonizaciones, guerras civiles y revoluciones, que calan en lo profundo de los pueblos, sus instituciones y estructuras políticas y sociales a que dan lugar.

En la cuenca del centro de México se han producido por lo menos dos grandes culturas que hicieron posible la edificación. Primero fue la de Teotihuacán entre el siglo I y el siglo VII d. n. e., con más de 40 mil habitantes; civilización que llegó a tener

dominios militares y culturales hasta Centroamérica, y que compartió con los mayas intercambios comerciales para luego desaparecer sin dejar vestigios claros de la razón de su extinción.

Después, entre los siglos XIV y XVI florece dentro de la misma cuenca la gran Tenochtitlán, desde donde sometieron a casi todos los pueblos de Mesoamérica mediante un régimen despótico-tributario con características parecidas al modo de producción asiático que se desarrolló en sociedades hidráulicas de Egipto, Mesopotamia, China y la India.

Históricamente, lo curioso es que dicho régimen no se erradicó del todo con la Conquista, sino más bien se adaptó y adoptó de manera parcial durante la Colonia en beneficio de los encomenderos, las órdenes religiosas y la Corona, que se vio halagada por los maravillosos objetos de oro y otros tributos que se le hacían llegar.

Revisar la gestión político-administrativa actual de la Ciudad de México sin contar con una perspectiva histórica sería un error metodológico grave, ya que al conocer su pasado tenemos la oportunidad de saber, por ejemplo, por qué nuestro sistema político no pudo ser como el estadounidense, a pesar de que en aquel país se decidieron por un régimen presidencial y no por el parlamentario como el inglés.

Hay que tomar en cuenta que en Estados Unidos se extinguió a las tribus indígenas, lo que les permitió desarrollar formas de gobierno comunitario a partir de los pequeños asentamientos de colonizadores que fueron adueñándose y ocupando el territorio, no para conquistar a una población de nómadas difícil de incorporarse como fuerza de trabajo, sino para quedarse con sus tierras.

Por eso se logró una nueva nación sin las ataduras institucionales de las aristocracias europeas, con un gobierno que se fue forjando de abajo hacia arriba, primero por pequeñas comunidades, luego por condados, más hacia arriba por estados que luego se confederaron para darle unidad al país para al final crear un gobierno federal, republicano y con un presidente del Poder Ejecutivo.

Ese régimen quedó libre de las influencias étnicas y culturales de los pobladores indígenas originarios, a los que siempre se les vio como salvajes indomables que había que extinguir y, en el mejor de los casos, reducirlos a reservas territoriales alejadas de las ciudades de los blancos.

Esas diferencias históricas hicieron posible en México el fenómeno demográfico del mestizaje y de la interculturalidad, que mantuvo con vida y en activo a las comunidades indígenas que resistieron el maltrato de conquistadores, criollos y mestizos durante cinco siglos, mientras aportaban su valiosa mano de obra y tributos en especie, por lo que conservaron, en muchos casos, sus tierras y comunidades con sus usos y costumbres.

De esa manera, a lo largo de la historia, los gobiernos fueron reconociendo y construyendo una agenda pública en la que eran reconocidos ciertos derechos para los indígenas, que incluso hoy se refleja en las estructuras administrativas de las alcaldías del sur, con políticas públicas, programas y proyectos específicos en apoyo a sus fiestas y costumbres.

De hecho, en las alcaldías del sur de la ciudad y en los municipios conurbados del Estado de México, las tierras de cultivo y los bosques en torno a la cuenca central se mantienen bajo el régimen ejidal o de bienes comunales, formas similares a las que existieron desde tiempos prehispánicos; esto les ha permitido recuperar su autonomía, identidad y cultura propias para el manejo del suelo, sus animales y sus ritos religiosos.

Los vaivenes históricos han sido entre centralismo, federalismo, presidencialismo, desconcentración, descentralización y autonomía con un régimen político que históricamente se movió desde el despotismo tributario de los pueblos indígenas, la monarquía absoluta española impuesta durante la Colonia, el liberalismo de Juárez, las dictaduras de Santa Ana y Porfirio Díaz, la efímera democracia maderista, el Maximato de Plutarco Elías Calles y el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas. Desde el presidencialismo autoritario de Ávila Camacho hasta Ernesto Zedillo a finales de los años noventa, etapa a la que se le denominó “la monarquía absoluta sexenal”, “la dictadura perfecta” o la “presidencia imperial”, para finalmente arribar a la “partidocracia” que tenemos hoy, afianzada con Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador.

Todo este proceso de siete siglos muestra la transformación constante de nuestro régimen político, pero también su consistencia piramidal que siempre permite conservar la desigualdad entre clases sociales y un Estado que siempre termina manejado cupularmente por el grupo que logra hacerse del poder público, con independencia de la manera en que llegue al poder.

Todas estas etapas han sido el entorno institucional e histórico desde donde se ha organizado el gobierno de la Ciudad de México. Hay que considerar también qué políticas de desarrollo se han seguido y qué calidad de gestión se ha logrado sobre vivienda, movilidad, transporte público, energía, abasto de agua, descargas residuales, desechos sólidos, planeación urbana y sustentabilidad.

Para analizar con objetividad este fenómeno político-administrativo, se requiere optar por un enfoque teórico versátil, flexible y hasta ecléctico, que permita elaborar las hipótesis fundamentales del problema, identificar la información adecuada, ordenar sus variables, identificar los indicadores empíricos y analíticos, así como elegir los métodos de acercamiento a esta realidad, y así interpretar y comprender las acciones que dan lugar a la gestión, que ya en operación genera estructuras, moldea instituciones y pacta las reglas del juego, formales e informales, que son las que valen en los campos de poder.

Tenemos que reconocer que a partir de que se funda Tenochtitlán, una ciudad tan representativa de la identidad de los mexicanos, la figura de los emblemáticos tlatoanis como Moctezuma II y Cuauhtémoc dejaron huella de una manera de gobernar tan específica por su eficacia, que no se olvidó del todo con la Conquista.

Por su parte, vista desde el discurso de nuestro nacionalismo decimonónico, la Colonia fue una etapa de usurpación extranjera que sólo dejó lugar para emancipar a Juan Diego, la Virgen de Guadalupe y Sor Juana Inés de la Cruz. En cambio, el movimiento de Independencia nos permite idealizar a héroes como Hidalgo y Morelos que nos dieron patria, aunque en realidad tuvimos una nueva nación muy débil, pobre, con un vasto territorio despoblado y un poderoso vecino en el norte que se expandía.

Tal situación abrió el espacio ideal para personajes como el general Santa Ana, de tal manera que hoy podemos cualificar la orientación y el alcance de las reformas que se proponen para estructurar el gobierno de la Ciudad de México, así como su administración pública en acción, desarrollando megaproyectos que inciden en el desarrollo de la región.

En ese sentido, consideramos importante que para la etapa fundacional de la ciudad nos serán útiles las aportaciones teóricas de Michel Foucault sobre “gubernamentalidad” y el “Estado de la policía”, que se forma como estructura administrativa para gestionar los servicios y obras mínimas de una ciudad en formación, previo a la consolidación de un Estado-nación (Foucault, 2014, p. 380).

Para esa etapa también será de utilidad revisar el concepto de “modo de producción asiático”, también conocido como “despótico-tributario”, para comprender el funcionamiento de las sociedades hidráulicas. Éste fue el caso de la azteca, que se forjó en la cuenca del centro de México, lugar donde había más de mil kilómetros cuadrados de lagos, por lo que se debían construir enormes obras para llegar o salir de la ciudad y cultivar sobre chinampas construidas a base de lodos del fondo, que sacaban sin maquinaria alguna.

Una ciudad que requirió un cuerpo político capaz de centralizar el poder de decisión suficiente para el desarrollo y manejo de esas infraestructuras, así como para organizar la distribución de tareas de esa forma de agricultura *sui generis* entre la población oriunda y los macehuales esclavizados de otros pueblos subyugados; pero también para organizar el pago de tributos en especie o el trabajo para los beneficiarios de aquellos sistemas de riego.

Lo que se vino después de la Conquista fue un sistema de haciendas como forma de propiedad dominante, en convivencia con sistemas de propiedad comunal entre los indígenas y el sistema de la Iglesia, que prosperó como la única institución organizada con controles y organización en todos los territorios en proceso de colonización y que alcanzaron los cuatro millones de kilómetros cuadrados.

Por ello, será necesario confrontar la teoría del modo de producción feudal con las ideas emergentes del colonialismo, a fin de comprender cómo se iba formando la estructura de castas y clases sociales en relación con las nuevas formas de apropiación del suelo, cuál era la función sociopolítica de la capital de la Nueva España y cómo se estructuró su gobierno para cumplir con los mandatos de una monarquía, que por aquellos tiempos se desempeñaba con un rey de poderes absolutos.

Si bien sabemos que el movimiento de Independencia fue trascendental para la formación del nuevo Estado-nación, también tenemos análisis importantes, los cuales mandan señales de que las haciendas no sufrieron cambios importantes hasta el movimiento de Reforma, cuando la Iglesia tuvo que ceder al gobierno sus propiedades, que representaban más de la mitad de las haciendas y tierras comunales; en ese proceso también fueron desposeídos los hacendados españoles y algunos otros extranjeros, debido a las guerras entre México, Estados Unidos y Francia.

En estos procesos históricos, los mayormente beneficiados fueron los militares mestizos que lucharon al lado de Juárez y Porfirio Díaz, quienes tuvieron facilidades a su alcance para quedarse con las haciendas y tierras comunales de los indígenas que una vez más fueron despojados; en ese sentido, nos apegaremos a las teorías aportadas del colonialismo interno (González, 2003).

Más adelante, ya en el análisis de los tiempos postrevolucionarios, será de utilidad la teoría de Max Weber sobre la burocracia como cuerpo racional y profesionalizado que se fue forjando en el gobierno del Porfiriato, pues en la reconstrucción institucional que se procuró a partir de Álvaro Obregón, se ve un esfuerzo por transitar hacia la modernización del país al ampliar los servicios educativos y de salud, la creación de un banco central y la intensificación de la industrialización con empresas paraestatales.

Todo esto requirió el crecimiento del gobierno, que se acompañó con la organización de los trabajadores en sindicatos corporativos, el desarrollo de la agricultura, el reparto de tierras, la organización política de los campesinos y el apoyo a los sectores populares emergentes en las ciudades mediante procesos de urbanización incipiente, con transporte público, avenidas pavimentadas, ferrocarriles de carga y de pasajeros, servicio de agua potable y drenaje, todo encaminado a la consolidación de lo que sería el milagro mexicano (Carmona *et al.*, 1970).

Se trató de una etapa en la que, a falta de una burguesía nacional desarrollada, el gobierno se tuvo que ensanchar administrativamente con una burocracia creciente, a la cual se le sindicaliza de modo corporativo y se liga al partido oficial, se le capacita según sus funciones y se le profesionaliza en los campos diversos de la acción pública y productiva, de acuerdo con las empresas estatales para las que trabaja.

Además, se le otorgan derechos laborales básicos y complementarios, con un programa de jubilación atractivo para aquellos tiempos, además de darle la confianza y estabilidad que ninguna empresa privada ofrecía.

Todo eso encaja bien en la idea de las atribuciones fijas que cada funcionario cumple, ordenadas mediante leyes, manuales de organización y procedimientos, reglamentos administrativos para desarrollar los trámites de ventanilla y actividades metódicas que se convierten en deberes oficiales y necesarios para cumplir los fines de la organización burocrática, en este caso del nuevo Estado de tipo weberiano, que se había ganado el prestigio de acabar con una larga dictadura en favor principalmente de los empresarios y hacendados extranjeros; estas nuevas reglas eran diseñadas desde el gabinete que hacía las veces de cúpula tecnocrática cercana al presidente (Weber, 2002, p. 716).

Para esa etapa en la que el gobierno se convierte en el patrón y empresario más importante del país, el concepto de “Leviatán” de Thomas Hobbes permite comprender la omnipotencia que llega a tener el presidente de la República. Esto le permite impulsar las decisiones relacionadas con el desarrollo nacional, dada la gran estructura administrativa compuesta de secretarías de Estado, empresas estatales y paraestatales y el enorme presupuesto con que contaba el gobierno para los megaproyectos de infraestructura que se tenían que llevar a cabo por todo el país, como refinerías y pozos petroleros, presas hidroeléctricas, carreteras, autopistas, aeropuertos, hospitales, universidades y escuelas (Mussetta, 2009, p. 67).

Lo que vino después de los años setenta fue la crisis del “gran gobierno”, expuesto a detalle por Richard Rose (1998). Tal crisis fue analizada a profundidad desde las críticas más radicales que se le hicieron al Estado burocrático en los años sesenta y desde el neoliberalismo de Milton Friedman, para luego intentar reacomodar la reforma del Estado salinista desde una perspectiva que aporta la “nueva gerencia pública” aplicada en los países de Europa occidental (Olías, 2000).

Ya reformado con ciertos tintes democráticos, el Estado mexicano tiende a gobernar mediante políticas públicas bajo prácticas de gobernanza, alcanzando también por su discurso de liberalismo social al rediseño del gobierno de la Ciudad de México, que ya desde 1997 pasó a manos de la oposición de izquierda por vía de los procesos electorales. El Instituto Federal Electoral, ya como órgano autónomo del Estado, opera al margen del gobierno federal, política que se consolida con la aprobación de la nueva Constitución para la Ciudad de México en 2016.

## **Bibliografía**

- Bourdieu, P. (1990) *Sociología y cultura*, México: Grijalbo.
- Carmona de la Peña, F. y otros. (1970). *El milagro mexicano*, México: Editorial Nuestro tiempo.
- Fuentes, C. (1996). *En esto creo*, México: Siglo XXI.
- Mussetta, P. (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. En *Espacios Públicos* (12), pp. 66-84. México: FCPS-UAEMEX
- North, D. (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Padlog, J. L. (1980). Arquitectura, hombre y medio ambiente. México: *Unomásuno*, 14/09/1980.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Rose, R. (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: FCE.
- Zermeño, S. (2004). La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003). En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, pp. 145-166. México: IIS-UNAM, Indesol, Comecso.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: FCE.

## **Mesografía**

- González, P. (2003). *Colonialismo interno. Una redefinición*. México: UNAM. Recuperado de [http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/412trabajo.pdf](http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/412trabajo.pdf)

## CAPÍTULO V

# Ciudad de México: lo fallido de su gobierno

La globalización, entendida como el proceso de despliegue desregulado de las actividades empresariales, tanto productivas como comerciales y financieras, ha desarticulado la configuración histórica socioestatal del Estado de bienestar fordista. Ello ha significado la ruptura de la integración social no solo del plano delimitado de las sociedades estatal y nacionalmente organizadas, sino también en el terreno de las relaciones entre Estados.

Gerardo Ávalos Tenorio

### Resumen

Debido a su incapacidad para mantener la soberanía nacional frente a invasiones extranjeras, conservar su territorio completo y salir del subdesarrollo después de ser colonizado durante tres siglos, el Estado mexicano ha sido considerado desde el exterior como un Estado fallido; igualmente sucede con la Ciudad de México, que ante la ingobernabilidad sobre los indicadores urbanos básicos como movilidad, transporte público, vivienda, seguridad y expansión urbana sin control, se califica de una megalópolis fallida. La discusión aquí es si el término *fallido* tiene los alcances científicos que exige la Ciencia Política y saber cuál es la variable independiente: ¿el Estado o la ciudad? La pregunta es importante porque, si sabemos eso, podremos saber cómo diseñar las políticas públicas para resolver los problemas del Estado y la ciudad y qué orden tienen en el paradigma.

Palabras clave: *Estado fallido, megalópolis, políticas públicas, ingobernabilidad.*

### 1. Estado fallido y megalópolis fallida: una discusión teórica obligada

A finales del siglo pasado se empezó a hablar de Estado fallido al referirse a Somalia, país africano que mostraba una gran debilidad para responder a las necesidades básicas que requería en la resolución de sus problemas de pobreza extrema junto a una gran

incapacidad institucional de su gobierno para enfrentarlos. A partir de ese momento, el término se fue haciendo popular entre periodistas y científicos sociales para referirse a otros casos en donde se observaban rasgos de ingobernabilidad, sin que por ello sea considerado hasta la fecha como un término que cumple con los rigores científicos que exige la Ciencia Política.

Ante esta situación, para identificar las características del Estado fallido, el Centro de Estudios de *Fund for Peace* propuso identificar los aspectos siguientes:

1. Pérdida de control físico del territorio, o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza.
2. Erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones.
3. Incapacidad para suministrar servicios básicos.
4. Incapacidad para interactuar con otros Estados como miembro de la comunidad internacional.
5. Falta de una autoridad unificada, reconocida y más o menos legal sobre un territorio determinado. (Callejas, 2014, p. 88)

La definición de *Estado* siempre se vincula con un territorio y una población determinada; en la Antigüedad, los historiadores reconocieron la existencia de ciudades-Estado; después de la desintegración del Imperio Romano y el milenio de la Edad Media donde se impuso el feudalismo, la Época Moderna dio lugar a los Estados-nación europeos; en cada caso, la configuración socioestatal tomó como sede de su capital alguna de sus ciudades originarias: París, Londres, Madrid, Lisboa, Berlín, Roma y desde ellas se reconoció un territorio determinado, dando reconocimiento a los ciudadanos que lo integrarían.

Poco más adelante, con la primera colonización, los alcances geográfico-territoriales de esos Estados nacionales cruzaron los océanos para conquistar pueblos y ocupar suelos de los otros continentes; por eso, desde la subjetividad de sus integrantes, Bauman afirma que “Los territorios se pueden ver como los hábitats de significado, como espacios que se extienden y se contraen para formar hábitats de ofertas difusas y elecciones libres” (Bauman en García, 1999, p. 165).

Históricamente así sucedió por todo el mundo, pero después de tres o cuatro siglos, mediante movimientos independentistas, esas colonias dejaron de serlo para convertirse en nuevos Estados nacionales. En este sentido, la independencia impulsada por criollos y mestizos les permitió a los pueblos nuevos procesos de reproducción social, los cuales determinaron que cada sociedad llegara a ser lo que hoy es en el caso de América Latina: México, Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, Cuba, Perú, etcétera.

Edward W. Soja, en su libro *Postmetrópolis* (2008), enfatiza el hecho de que no sólo el Estado sino el resto de las organizaciones fundamentales de la sociedad, desde tiempos inmemoriales, han tenido su origen institucional en alguna ciudad. Asimismo, al lado de otros estudiosos, afirma que en el último siglo las ciudades se han convertido en actores

protagonistas mundiales, incluso por encima de su propio Estado-nación. Recordemos que para Henri Lefebvre, “cada sociedad produce su espacio” y ese espacio en el sistema capitalista está destinado a estallar (Lefebvre, 2013, pp. 14, 15).

En un sentido parecido, Gilberto Giménez afirma que el territorio: “También puede ser concebido como un lugar para la reproducción social ampliada o como la prisión que el hombre ha fabricado para sí mismo” (Giménez, 2000, p. 22).

Los sistemas de ciudades de cada país se ubican dentro de un territorio nacional, donde el Estado soberano es constitucionalmente el responsable de la seguridad, la protección del territorio, el control político en su interior y el desarrollo nacional.

En contrasentido a estas funciones plenas de capacidad institucional, la Ciudad de México es el “centro histórico-social y espacio producido”, según Lefebvre, que dio lugar a la institucionalidad de ese Estado nacional y soberano, el cual hoy es considerado como fallido desde algunos puntos de vista, sobre todo desde algunas voces estadounidenses de la década pasada.

Más allá de los alcances científicos que se puedan adjudicar al término, nuestra discusión es si el adjetivo *fallido* se puede aplicar también a la Ciudad de México, que desde 2014 es considerada oficialmente como el centro de una megalópolis, para la cual se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) como una instancia intergubernamental sin fundamento constitucional, como lo han sido todas las demás comisiones metropolitanas que se han creado desde mediados de los años setenta para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y otras más (Rosique, 2006, pp. 205, 211).

La CAME está presidida por un funcionario del gobierno federal y cuenta con representantes de los cinco gobiernos estatales y del gobierno de la Ciudad de México, cuyas funciones son limitadas para determinar el tipo de restricciones de circulación para los vehículos de la megalópolis, según los índices de ozono que miden los monitores dispuestos en algunos puntos de la ZMVM; adicionalmente, incluyen restricciones de funcionamiento para fábricas, gasolineras y otras unidades productivas que emiten gases contaminantes en esa región del centro del país.

Desde que la Ciudad de México empezó a desbordar sus límites de crecimiento hacia los municipios vecinos del Estado de México, no ha habido ningún organismo de escala metropolitana que cumpla integralmente con funciones de planeación regional estratégica, que cuente con patrimonio y recursos propios y menos que tenga representantes elegidos de manera democrática para ejecutar acciones que resuelvan los problemas de una ciudad que primero rebasó sus límites político-administrativos y luego los naturales de la cuenca del centro de México donde está asentada, o para establecer relaciones económicas, sociales y funcionales con las urbanizaciones y ciudades de los cinco estados vecinos.

Esto ha sido así porque, según la doctrina federalista de cada uno de los 32 estados que ahora forman la federación (incluido el antiguo Distrito Federal), éstos son soberanos y tienen autonomía sobre sus delimitaciones territoriales, por lo que no pueden ser gobernados en ninguno de sus aspectos por otra instancia política, salvo bajo las condiciones de subsidiaridad y coordinación expuestas en la Constitución nacional.

Varias dependencias del gobierno federal, estatales o municipales permanentemente diseñan y discuten con comunidades civiles y académicas planes urbanos de escala metropolitana y luego alcanzan acuerdos, pero no tienen recursos suficientes ni atribuciones para poner en marcha las metas que se proponen.

Asimismo, las relaciones intergubernamentales y la coordinación que se suponen necesarias para interactuar entre esos tres órdenes de gobierno derivan en acciones para resolver problemas ambientales, de vialidad, de uso de los recursos naturales, de manejo de aguas residuales, de desechos sólidos y de seguridad; estas acciones aparecen en leyes y reglamentos como formas de interacción recomendables, pero casi nunca como obligatorias, en la previsión de que la alternancia en el poder produce una fragmentación gubernamental insuperable, dependiendo de quién llega a gobernar en cualquiera de los tres órdenes.

En esas circunstancias, ninguna comisión metropolitana sin fundamentos constitucionales tiene fuero para impulsar y decidir sobre proyectos de escala regional, pues choca con las soberanías estatales y la autonomía de los municipios, que sí están consideradas en la Constitución.

A pesar de esta limitante, desde hace varias décadas hay comisiones legislativas especializadas en temas metropolitanos que se dedican a discutir y promover reformas jurídicas y propuestas de normas, con el fin de darles elementos legales a los gobiernos involucrados para que gestionen de manera más eficaz los problemas de escala metropolitana.

La gestión intergubernamental para regiones metropolitanas sí viene ocurriendo desde hace varias décadas en ciudades asiáticas, europeas y estadounidenses, donde ocurrió el mismo proceso de “metropolización”.

Hay varios ejemplos de gobiernos de ciudades que cuentan con organismos de escala metropolitana dedicados a resolver problemas de ciudades que crecieron cercanas a otras ciudades o municipios y que no pueden poner por encima los legalismos que les imponen sus marcos constitucionales, ya que eso las pondría en desventaja competitiva con otras ciudades del mundo, además de disminuir la calidad de vida de sus habitantes.

En lo anterior, los gobiernos locales no dejan pasar ni años ni décadas para impulsar las mejores reformas que contribuyan al desarrollo metropolitano de sus regiones en

constante crecimiento; no nos podemos imaginar que Nueva York, Tokio o Londres mantengan un subdesarrollo institucional con reformas a medias, porque las élites políticas y burocráticas no se ponen de acuerdo en cómo distribuir las facultades y funciones administrativas de una manera lógica, económica y eficiente, para que las ciudades a su cargo ofrezcan las mejores condiciones de movilidad, transporte y demás servicios básicos que les permitan funcionar de la manera más óptima posible; en eso, nuestra nueva Constitución para la Ciudad de México se quedó con más de lo mismo en materia metropolitana.<sup>1</sup>

Para el caso de la megalópolis mexicana, la contaminación que generan la industria; los siete millones de automóviles que circulan a diario por autopistas, carreteras y vialidades periféricas e internas; los desechos sólidos que se producen; los millones de personas asentadas en la Zona Metropolitana del Valle de México; las descargas de aguas residuales hacia ríos que llegan hasta el mar, más actividades mercantiles e inmobiliarias que invaden suelos de conservación y explotan irracionalmente sus recursos naturales son indicadores que fortalecen la idea de que se trata de una megalópolis fallida, término que también se puede aplicar a otras ciudades de México y del mundo (Real Estate, 2018).

En este mismo sentido, pero ahora como sinónimo, he aplicado el concepto de *megalópolis ingobernables* en dos libros anteriores (Rosique, 2006 y 2015), apoyado en el concepto que Bernard Jouve y Christian Lefèvre aplicaron en su libro *Métropoles ingouvernables* (2002), cuando analizaron la situación crítica de metrópolis europeas que también tienen varios millones de habitantes.

Además, hay que decir que los conceptos de *gobierno*, *gubernamentalidad*, *gobernación*, *gobernabilidad* y *gobernanza* pertenecen todos a una misma familia y hacen referencia a fenómenos asociados, pero cada uno tiene su propia acepción; es importante decirlo porque estos conceptos se han estado aplicando de manera confusa, diversa y abusiva, más allá del ámbito de las ciencias sociales.

Son conceptos que se utilizaron sobre todo a partir de los años setenta, cuando el Estado fordista tuvo una gran estructura burocrática, lenta y costosa, la del “gran gobierno” de Richard Rose, que empezó a observar procesos de descentralización administrativa y dio lugar a transiciones hacia diferentes formas de apertura participativa, en la que se pasa de

<sup>1</sup> “El Gran Londres cuenta con la Agencia de Desarrollo del Gran Londres; Lyon, en Francia, cuenta con la Dirección de Asuntos Económicos del Gran Lyon, el Gran Toronto cuenta con el Comité de Desarrollo Económico del Gran Toronto; el Gran Santiago cuenta con la Comisión de Fomento Productivo, Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico del Gobierno Regional Metropolitano de Chile. En enero de 2007 se instaló el Consejo de Competitividad de la Ciudad de México, pero sólo se trató de un consejo restringido al DF, dejando fuera a los municipios conurbados del Estado de México”. (Zentella, 2007)

políticas gubernamentales, diseñadas por los cuerpos tecnocráticos que operaban desde la cúpula de las dependencias estatales, al diseño de políticas públicas que se implementan de abajo hacia arriba o de manera transversal.

Se trata de formas de gestión de “gobierno abierto”, en donde se supera el paradigma burocrático anterior, dando lugar a procesos de gobernanza para la toma de decisiones, en las que participan los actores representativos del sector privado, social y académico, según el asunto público de que se trate (Rose, 1998).

En ese sentido, el “nuevo institucionalismo” ha puesto atención a estos fenómenos de interacción democrática, en la medida que se trata de cambios institucionales; es decir, cambio de las reglas del juego, de las limitaciones ideadas por el hombre que son las que dan forma a la interacción humana.

Por eso, en algunos casos, se está arribando a algo más que un cambio institucional: se trata de un cambio histórico, lo que le da nueva estructura funcional al Estado y demás organizaciones de la sociedad civil, incluidas aquellas encargadas de ofrecerle inteligencia a sus ciudades y territorios (North, 2001, pp. 13, 17).

Desde esta perspectiva de mayor interacción, relacionamos los términos de *Estado fallido* y *megalópolis fallida* con el concepto de *crisis de gobernabilidad* o su sinónimo de *ingobernabilidad*; términos que se enfocan en los desequilibrios entre los resultados económicos, sociales, políticos y ambientales esperados por la sociedad, dadas la persistencia de políticas gubernamentales operadas cupularmente desde el Estado burocrático, tan atacado desde los años sesenta por Milton Friedman y que culminó en 1980 con su famoso libro *Libertad de elegir* (Friedman y Friedman, 2008).

Si ampliamos la identificación de esta situación anómala de Estado fallido, diríamos que, con un Estado de esas características, las metas de equidad y protección social se fueron alejando del alcance de las mayorías y los canales de participación ciudadana quedaron muy limitados como para definir satisfactoriamente la orientación y el alcance de calidad en los asuntos públicos cruciales para el desarrollo justo de la sociedad (Rosique, 2006, p. 59).

Hasta aquí podemos afirmar que aunque el término no haya tenido el recorrido teórico y de investigaciones que lo avalen, el adjetivo de *fallido* se puede usar como sinónimo de *ingobernabilidad* para el Estado o las megalópolis, aunque lo más interesante para la Ciencia Política sería resolver si lo fallida de la megalópolis se debe a lo fallido del Estado, o si es la megalópolis fallida, con sus amplios protagonismos de hoy en el mundo global, la que engendra los elementos disfuncionales del Estado capitalista, como para ganarse el adjetivo de *fallido*.

Una discusión así nos remonta a la pregunta popular de ¿qué fue primero, el huevo o la gallina?, ¿la ciudad o el Estado? En el sentido de la teoría de la agencia impulsada por Berger y Luckmann, tendríamos que preguntarnos ¿quién es el actor-agente, la ciudad o el Estado? Es decir, tendríamos que analizar quién tiene más la capacidad y voluntad política para hacer que las cosas estén cómo están. ¿Es el espacio producido por la sociedad el que da lugar a la existencia del Estado? ¿O es el Estado el que produce el espacio urbano que se convierte primero en ciudad, luego en metrópoli y finalmente en megalópolis y cuyos agentes son las fuerzas productivas que le dan materialidad a la ciudad, y que desde esa base se le da forma al tipo de Estado que se requiere?

Recordemos cómo los arqueólogos y antropólogos han descubierto metrópolis de más de 11 mil años de antigüedad con plazas públicas, formas precarias de iglesia y protogobierno, que le dan coherencia e integridad a los pobladores que produjeron aquel espacio urbano.

En este sentido, desde los años noventa del siglo XX, Jordi Borja y Manuel Castells destacaban el papel de las reuniones internacionales de alcaldes de ciudades de todo el mundo, donde se llegaba a acuerdos y se tomaban decisiones sobre cómo gestionar los problemas climáticos de sus ciudades, además de mandar señales hacia otros organismos internacionales, dependencias del sector público y empresas privadas.

En esas reuniones internacionales se discutía lo que deberían hacer los Estados nacionales para mejorar la calidad de vida de la sociedad y la sustentabilidad del planeta. Por ejemplo, en 2010, se firmó el Pacto de la Ciudad de México, donde gobiernos locales y regionales mostraron los compromisos para mitigar emisiones y adaptar las ciudades a los desafíos e impactos del cambio climático.

Edward W. Soja fortalece esta mirada sobre la potencia institucional de las ciudades y afirma que, en su origen, aquellas metrópolis primitivas de hace 11 mil años fueron espacios urbanos producidos por sociedades ágrafas, las que a su vez engendraron esas primeras formas de protogobierno con funcionarios que ejercían de autoridad frente a la población ahí asentada. Espacios urbanos cuyas rústicas plazas eran punto de congregación donde se reproducía el discurso de pertenencia, el cual generaba la identidad territorial necesaria para darle vida social y política a la comunidad y así darle cohesión ideológica, generando obligación colectiva en favor de un territorio hecho suyo (Soja, 2008, p. 84).

Para reforzar esta idea desde la teoría de la agencia, Sequeiros Bruna afirma que: “Las personas, las instituciones, los grupos sociales, los movimientos sociales [...] todos ellos son actores con capacidad de agencia porque tienen voluntad, planifican y actúan con independencia, por sí mismos, dentro del margen de sus opciones” (Sequeiros, 2014).

En este sentido, nos preguntamos si el régimen institucional forjado a partir de las ciudades posmodernas se está convirtiendo en actor-agente, personificado en sus alcaldes, que son quienes interactúan en el ámbito nacional e internacional a través de las redes.

También nos preguntamos si es la ciudad, como espacio urbano producido históricamente por la sociedad, la que ha dado lugar a la existencia del Estado o lo está condicionando desde sus alcaldes u otros actores, en su calidad de agentes predominantes en el mundo global, para definir las prioridades de la agenda planetaria por encima de los Estados-nación que, en el nuevo contexto internacional, pierden buena parte de su soberanía.

Desde esa misma perspectiva, a mediados de los años noventa del siglo pasado, Jordi Borja y Manuel Castells, en su libro *Local y global* (Borja y Castells, 2000, pp. 36, 43), identificaron las ciudades como actores globales con capacidades extraordinarias para llegar a acuerdos internacionales al margen de sus Estados “soberanos”: Nueva York, Tokio, Frankfurt, París y Londres. Ciudades a las que situaron como ejes independientes en los procesos de globalización mundial frente a la debilidad de los Estados nacionales, más preocupados por sus asuntos domésticos y su propia existencia frente a los poderes crecientes de las redes internacionales emergentes y de los actores-agentes generados en el interior de las economías locales de sus propias ciudades altamente mundializadas (Taylor y Flint, 2002, p. 361).

De alguna manera, lo fallido observado en ese Estado proviene de esta afirmación, que también fue estudiada con mucho éxito en los trabajos de Saskia Sassen (1992), en los que analizaba el papel financiero que jugaban los centros corporativos metropolitanos, para definir hacia dónde viajan los capitales y en qué proyectos de desarrollo planetario se invierten (*Global cities*).

De regreso al punto de la megalópolis fallida con sentido científico-social, tendremos que demostrar que la decisión de los aztecas de fundar hace siete siglos la gran Tenochtitlán en aquel islote del Valle de México fue una decisión fallida, que con el tiempo dio lugar a la construcción institucional de un imperio que sometió durante por lo menos un siglo a prácticamente todos los pueblos de Mesoamérica. De ahí en adelante, esa decisión temprana fue determinante para que las siguientes generaciones tomaran ese mismo territorio como punto central para darle continuidad a la construcción de una enorme ciudad que hoy es la capital política del Estado fallido de la nación que hoy es México.

Con la conquista de los españoles en 1521, la decisión inicial de Hernán Cortés fue destruir los centros ceremoniales de Tenochtitlán para luego construir sobre ellos la capital de la Nueva España, como un espacio urbano desde donde se impulsó la colonización de un enorme territorio por conocer y conquistar.

Y aunque al principio Hernán Cortés eligió Coyoacán como el espacio de arranque para sus ulteriores empresas de ocupación, al ver que los pueblos originarios seguían concentrando sus actividades económicas y religiosas en torno al Templo Mayor y el palacio de Moctezuma (de iguales dimensiones a lo que hoy es el Palacio Nacional), se tuvo que mudar al mismo punto para construir la catedral y el edificio que hoy reconocemos como el Palacio Nacional, donde vivió por algún tiempo, antes de que sirviera como sede del virreinato de la Nueva España.

Tres siglos después, la generación de criollos y mestizos independentistas volvió a elegir la misma ciudad como la capital política del nuevo gobierno, lo que propició indirectamente una política urbana de origen. Después, la siguiente generación de militares liberales la seleccionó como el principal centro de desarrollo industrial y comercial del país, proyecto porfiriano que tuvo continuidad con el de los generales postrevolucionarios de los años veinte y treinta del siglo XX y luego con el de los gobiernos presidencialistas de los años cuarenta hasta los setenta, que dio como resultado el milagro mexicano (Carmona *et al.*, 1970).

Ese proyecto expansivo de metropolización en los años noventa decantó en una metrópolis con 17 millones de habitantes, proceso que no se pudo detener ni con el Plan Global de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, impulsados desde la SAHOP (Rosique, 1999, pp. 94, 121).

La realidad que se tiene hoy es la de una megalópolis fallida con más de 30 millones de personas que viven en un radio de 100 kilómetros cuadrados a partir del Zócalo de la Ciudad de México, y que involucra las ciudades capitales de sus cinco estados vecinos y más de siete millones de vehículos; pero, además, pone en gran riesgo el equilibrio ecológico de toda la región y su rica biodiversidad, que cuenta con innumerables especies endémicas de plantas y animales (CONABIO, 2016).

## **2. La emergencia de la industrialización en la Ciudad de México**

Desde la filosofía positivista de mediados del siglo XIX, Augusto Comte auguraba que el gran desarrollo de los últimos tres siglos en la Astronomía, la Física, la Química y la Biología, aplicado al desarrollo industrial, sería la base de un progreso que traería riqueza y comodidades suficientes para toda la humanidad.

De acuerdo con esta perspectiva, los conflictos por la lucha de clases y la desigualdad se reducirían a su más mínima expresión ante el progreso que produciría la sociedad emergente del conocimiento científico; pero para ello, se requeriría de un orden que

sólo el Estado positivista podría garantizar, considerando que serían los científicos y los industriales los que estarían al frente de los grandes proyectos en cada nación (Comte, 1995, pp. 123, 128).

Para decirlo con Cesare de Seta: “El nacimiento de la ciudad moderna se hace coincidir con la explosión de la revolución industrial y de todos aquellos fenómenos económicos, tecnológicos, sociales y políticos que la caracterizan” (De Seta, 2002, p. 334).

Por lo dicho a lo largo de la historia, también la ciudad como gran productor de espacios urbanos —con barrios históricos, colonias populares, fraccionamientos, suburbios, plazas públicas, edificios gubernamentales, parques, fábricas, comercios, templos y estadios— se convierte en el principal asiento de las organizaciones sociales básicas como la familia, la escuela, la iglesia, el mercado y el gobierno.

De todo esto, en su momento, también toma forma el Estado fordista, que impulsa la Revolución Industrial en las entrañas mismas de las ciudades. En todas ellas se organiza su nuevo funcionamiento a partir de leyes, reglamentos e instituciones que orientan las interacciones entre sus habitantes mediante valores internalizados colectivamente para convivir y vivir mejor (Peters, 2003, pp. 36, 37).

En el sentido de Cesare de Seta, la ciudad moderna en Europa aparece industrializada en su primera versión. Para el caso de la Ciudad de México, diríamos que también, pues para fines del Porfiriato la capital nacional ya contaba con más de cinco mil fábricas de distintos tamaños, a pesar de que apenas contaba con 350 mil habitantes, pero con un expansivo centro histórico, cuyas calles empezaron a ser iluminadas con luz eléctrica; se trataba de los inicios de la versión de revolución urbana que ya había tenido sus antecedentes en el Manchester de Inglaterra y el Chicago de Estados Unidos, medio siglo antes.

En ese proceso de industrialización, poco a poco se le fue dando estructura de escala metropolitana a la Ciudad de México con un innovador servicio de trenes eléctricos que desplazó rápidamente a los barcos que transitaban por sus canales; eso permitió transportar a sus habitantes con más rapidez que las carrozas tiradas por mulas o caballos, las cuales iban hacia los pueblos de una periferia en proceso de urbanización: Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa, Tlalpan y Xochimilco.

Para ese entonces, la ciudad ya contaba con una terminal de ferrocarriles en Buenavista, inaugurada en 1873 por el presidente Lerdo de Tejada, que articulaba una red nacional de centros productivos y ciudades con cerca de 20 mil kilómetros de vías, patios y estaciones que transportaban principalmente los productos de todas las haciendas y minas del país, además de comunicar a las ciudades más importantes de México.

En aquel entonces, Azcapotzalco, Naucalpan y Tlalnepantla ya empezaban a emerger como barrios industriales, mientras que el Centro Histórico cumplía con funciones

comerciales al contar con servicios bancarios, oficinas de gobierno y espacios recreativos y culturales como la Alameda o de abasto general como La Merced y el mercado de Jamaica, a donde llegaban diariamente frutas y verduras por el canal de la Viga desde las chinampas de Xochimilco.

Con el auge económico del Porfiriato, La Lagunilla, Tepito y Garibaldi retomaron su función precortesiana de lugares de abasto y refugios, a donde llegaban a vivir los inmigrantes del campo que se dedicaban al comercio y los nuevos oficios urbanos.

Monterrey, Puebla y Orizaba fueron otras ciudades que también tuvieron cierto crecimiento demográfico y expansión urbana por el auge industrial, impulsado con la llegada de grandes empresas europeas (Gómez, 2003: 784); lo que siguió al final de esta etapa fue la descomposición política de la dictadura, que acarreó retraimiento económico, muerte y destrucción para el campo y varias ciudades del centro y norte del país, durante los siguientes 10 años que duró la Revolución.

Fue después de 1920 cuando se inició un proceso de pacificación entre los ejércitos revolucionarios en pugna –se consolidó un nuevo gobierno apoyado en nuevos organismos y se logró el pacto político-militar que dio lugar a la fundación del Partido Nacional Revolucionario– y la población creció y se desarrolló con una fuerte vocación industrial para la Ciudad de México.

Luego, a partir de la postguerra, el desarrollo urbano-industrial escaló de manera exponencial, gracias a la tecnificación de la agricultura capitalista y los apoyos institucionales para el ejido, mientras se seguía el paradigma de modernización propuesto por la CEPAL.

En la coyuntura de los años cuarenta, el gobierno mexicano optó por la política de sustitución de importaciones, lo que le permitió un acelerado proceso de desarrollo en varios aspectos (industrialización, urbanización, electrificación, salud, alimentación, educación); etapa de crecimiento económico y estabilidad política que se prolongó hasta finales de los años sesenta.

Al igual que en otras regiones del mundo subdesarrollado, a partir de los años sesenta, al tiempo que se iniciaba una crisis agropecuaria, la Ciudad de México empezó a expandirse sobre la cuenca del centro de México, primero al conurbarse con 17 municipios vecinos del Estado de México, luego con 27, más adelante con 35 y así sucesivamente hasta llegar a 59 en los inicios del siglo XXI.

Así se consolidaron la ZMVM y otros procesos urbanos expansivos que se reportan como fenómenos análogos en otras 58 ciudades del país, y que ahora son identificadas como zonas metropolitanas, en donde lo común es la conurbación de municipios que empiezan a padecer los mismos problemas de fragmentación territorial y político-administrativa.

### 3. La transición de ciudad industrial a ciudad de servicios

Hoy, la Ciudad de México es por mucho la ciudad más grande del país; ha ocupado la mitad de lo que fue el Distrito Federal hasta 2016 y se ha expandido de manera fundamental hacia el norte, poniente y oriente; aunque se mantiene relativamente deshabitada la mayor parte del surponiente, donde está la extensión más amplia que existe del suelo de conservación, superficie que corresponde sobre todo a las demarcaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.

En estos últimos espacios están las altas serranías que forman el Corredor Biológico Chichinautzin, reserva natural protegida que incluye municipios del Estado de México y Morelos hasta llegar a Tepoztlán, todos ellos con una biodiversidad enorme, que incluye varias especies endémicas.

Por su parte, con el fenómeno de conurbación, el mapa geográfico de los municipios vecinos sobre la misma cuenca central ha tomado la forma de una herradura en torno a la Ciudad de México, de tal manera que los funcionarios del gobierno mexiquense, para realizar tareas de gestión pública, tienen que cruzarla a diario para ir hacia los municipios orientales, que quedan entre Texcoco y Amecameca, del lado opuesto a Toluca; lo mismo sucede con sus habitantes que trabajan, estudian o requieren realizar otro tipo de actividades en las alcaldías centrales de la ciudad.

Por resolver esos problemas de movilidad innecesarios y absurdos, se llegó a proponer una reforma política para crear el Estado del Valle de México, el cual consideraba las dimensiones reales que estaba alcanzando la Ciudad de México. Como nada de eso iba a ser posible dadas las resistencias del gobierno mexiquense, lo que éste reconoce para efectos de su trabajo político-administrativo es lo que denomina Zona Metropolitana Cuautitlán-Texcoco, formada por los 58 municipios conurbados y cuya gestión estatal se decide y opera desde Toluca mediante una regionalización propia.

Ante esta situación, la gestión intergubernamental entre el Estado de México, el estado de Hidalgo y la Ciudad de México, que está estipulada en la Constitución y leyes secundarias, se ha venido dando desde los años setenta mediante Comisiones Metropolitanas que, de hecho, no se reúnen salvo cuando los problemas de convivencia obligan a los comisionados a sentarse a la mesa para tratar de llegar a acuerdos y resolverlos coyunturalmente.

Hay que reconocer que, en los años noventa, algo de esto se daba con cierta regularidad para algunos casos de transporte público; pero en la realidad cotidiana, cada gobierno, ya sea federal, estatal o municipal y ahora alcaldías actúan por su propia cuenta en los asuntos que les competen y quedan fragmentados la gestión y el territorio, cosa que resienten y conocen los habitantes, sobre todo los que viven en las colindancias.

Por eso, si como ya dijimos, las comisiones metropolitanas no actúan decisivamente frente a los problemas de escala regional, entonces la gestión gubernamental es fragmentada, y eso se observa con claridad hasta en el paisaje urbano de la ciudad; por eso, sus obras de comunicación, vialidades, servicios de transporte público y privado, agua, drenaje, basura y seguridad operan por inercias muy defectuosas e ineficientes, a partir de acuerdos muy volubles, que varían o se dejan de lado al calor de la arena política que sube y baja cada tres años, cuando se vienen los tiempos de las campañas para ver quién gana las elecciones.

Por tanto, los proyectos del Metro de escala metropolitana siempre se complican, porque como el gobierno de la Ciudad de México es el titular de la empresa, hay dificultades para ponerse de acuerdo con los gobiernos federal y estatal a fin de ampliarlo, darle mantenimiento adecuado y modernizarlo, sobre todo en las líneas que van hacia los municipios conurbados.

Asimismo, de sur a norte y de norte a sur, las pocas vialidades son discontinuas o insuficientes para cruzar la ciudad más grande del país, ya sea porque nuevas ocurrencias de obras y modalidades de transporte público interfieren sobre proyectos del gobierno anterior o porque se importan de otros países con dimensiones y problemáticas muy diferentes a los de nuestra megalópolis.

Ésa es la razón por la que los automóviles aportan la mayor huella ecológica, ya que la red del Metro sigue siendo insuficiente, mientras que el Metrobús cuenta con vehículos caros y sofisticados que podrían suplirse con autobuses articulados mucho más económicos, que no requieren carriles exclusivos y sí pueden sustituir la infinidad de microbuses y autobuses con paradas previstas en banquetas convencionales. De esta manera, no habría necesidad de construir estaciones sofisticadas parecidas a las del Metro, tan costosas y equivocadas, al transitar por la superficie de avenidas y ejes viales que ya estaban resolviendo la circulación de los millones de automóviles que hay en la ciudad.

El Metrobús consta de vehículos que sólo transportan entre 160 y 240 personas, y aunque la construcción de Metro es más costosa, resuelve la movilidad de entre 1530 y 1800 pasajeros en cada tren y en la mitad de tiempo. Sólo cruzar la ciudad por Metrobús de norte a sur lleva más de hora y media; en el Metro, ese mismo recorrido se realiza en 45 minutos y la movilidad eficiente es muy importante, incluso como parte de los derechos humanos que promueve la ONU.

Desde luego que, por otra parte, ha sido equivocada la política de fomentar la compra de autos; pero como México es uno de los países que más autos ensambla, produce y exporta, hay una presencia fuerte de las empresas automotrices; entonces, los gobiernos han propiciado políticas de financiamiento para que, con poco dinero, la gente se enganche y así pueda comprarlos.

A ello, lo que siguió fue construir segundos pisos y autopistas subterráneas, ampliar pasos a desnivel, remodelar barrios con muchos tubitos y pasajes peatonales sobre proyectos que las constructoras presentan en maquetas, en lugar de invertir a largo plazo para ampliar e intensificar la red del Metro, considerando la escala regional que ha adquirido la ciudad y la necesidad de millones de personas que requieren movilidad diaria, eficiente y segura, en lugar de pasar el tiempo arriba del auto, gastar gasolina, oír radio y ponerse neurótico porque no avanza.<sup>2</sup>

La responsabilidad constitucional de gobernar el antiguo Distrito Federal quedó por muchos años prácticamente en manos del presidente de la República, ya que su gobierno se mantuvo bajo una figura centralizada; es decir, se manejó como un departamento, que a principios del siglo XX estaba dividido en 13 delegaciones territoriales y a partir de 1970 en 16, que son las mismas subdivisiones que hasta la fecha se mantienen para las alcaldías, con tamaños territoriales y demográficos muy distintos.

Hasta la fecha, lo anterior no ha llamado la atención de los legisladores o de la Asamblea Constitutiva, que debieron haber tomado estos asuntos como el motivo fundamental para reformar política y administrativamente la Ciudad de México y así mejorar la eficiencia de los servicios y obras, que se mantienen centralizados en el gobierno de la ciudad.

El hecho de haberse mantenido bajo el control del presidente significó que, entre 1917 y 1997, el gobernante del Distrito Federal formara parte del gabinete presidencial. Por lo mismo, los delegados territoriales del Distrito Federal eran nombrados por el jefe del Departamento, obviamente, con el visto bueno del presidente.

Lo anterior significó que, durante 80 años, los capitalinos no ejercieran su voto para elegir a sus gobernantes ni a los legisladores que los representaran en las cámaras federales, y al tratarse de un territorio que no alcanzaba la jerarquía constitucional de entidad federativa, tampoco tuvo congreso legislativo local; de esa manera, las leyes y reglamentos que se aplicaban para la Ciudad de México no tenían legitimidad democrática.

Fue hasta 1988 que se votó por quienes integrarían una Asamblea de Representantes, organismo con facultades limitadas para discutir y aprobar algunos reglamentos. Pero no fue sino hasta 1997, cuando los capitalinos pudieron elegir ante las urnas al jefe de Gobierno del Distrito Federal, que por cierto fue Cuauhtémoc Cárdenas, candidato

<sup>2</sup> De acuerdo con el Índice de Tránsito 2017 de Tom Tom: “La Ciudad de México se ganó el primer lugar como la más congestionada del mundo. En promedio, un conductor está hasta 101% más de tiempo atrapado en el tránsito durante horas pico en comparación con el mismo trayecto sin congestión vehicular. Según los datos más recientes del INEGI, hasta 2014, el Estado de México tenía más de 5 millones de autos circulando, la Ciudad de México, 4 millones 737 mil y Jalisco, en tercer lugar, con 3 millones 256 mil vehículos.” (*Excelsior*, 3/12/2018)

de la oposición, al ganar las elecciones. Y luego, en el año 2000, se otorgó el derecho de votar por los delegados territoriales, que en su mayoría también fueron de la oposición de izquierda.

Las relaciones intergubernamentales eran asuntos que se trataban a puerta cerrada entre el regente, el gobernador y el presidente de la República, este último en el contexto de un régimen de partido hegemónico, del cual el Ejecutivo era el presidente honorario, con poderes metaconstitucionales y facultades informales muy efectivas a la hora de tomar decisiones, sobre todo en lo que ocurría en todo el país y obviamente también sobre la capital.

Eso fue fundamental, porque de las ideas que tenía el presidente sobre lo que se debería hacer, se derivaban las interpretaciones del regente y demás funcionarios del gabinete para tomar decisiones en sus respectivos puestos.

Por ejemplo, respecto de la Ciudad de México, el presidente Adolfo López Mateos dijo en su informe de 1960 que:

La república puede enorgullecerse de tener por capital una de las más pobladas y extensas del mundo que en un sostenido y eficaz empleo gubernativo y una amplia colaboración ciudadana ha logrado convertirla también en una de las más cómodas y hermosas del orbe. (Mori, 1979, p. 26)

Obviamente se trataba de un momento en que la ciudad contaba apenas con cinco millones de habitantes, se había construido Ciudad Universitaria en el sur y la avenida División del Norte, con triples carriles forjados en lozas de concreto, cruzaba en diagonal desde la colonia del Valle hasta llegar a la calzada de Tlalpan; también acababa de aparecer Ciudad Satélite, como la mejor opción para la expansión urbana hacia el norte, sobre municipios del Estado de México.

Aparte, el regente Ernesto Uruchurtu, que estaba ganando prestigio por las obras de embellecimiento de la ciudad, con camellones llenos de flores, fuentes en algunas glorietas y la construcción de escuelas y mercados por varios barrios emblemáticos de la ciudad, ejercía su función de gobernante conservador con toda la fuerza que emanaba de su nombramiento avalado por el presidente; bien se ganó el mote de el “Regente de Hierro”, al clausurar salones de baile o perseguir sobre *jeeps* y con policías a los adolescentes que jugaban fútbol en las calles de las colonias.

Ya en la historia actual, antes de la reforma política aprobada el 29 de enero de 2016, en el artículo 122 de la Constitución, la Ciudad de México y el Distrito Federal eran reconocidos como lo mismo; con la reforma ha desaparecido la denominación Distrito Federal, pero en el aspecto geográfico su territorio sigue siendo exactamente el mismo.

Las 16 delegaciones se mantienen igual, con las mismas dimensiones, pero ahora bajo el estatus jurídico-administrativo de alcaldías, cuyo funcionamiento y forma de organización política incluye a 10 concejales elegidos en las urnas, pero que sólo opinan sobre los problemas de la jurisdicción, sin derecho a voto para la toma de decisiones que ejerce el alcalde.

Mantener los mismos límites geográficos de las delegaciones es prueba de que la organización gubernamental para la Ciudad de México se quedó atrapada en el diseño constitucional de principios del siglo XX, cuando llegó a su dimensión geográfica actual. Hoy la ciudad, en su imparable expansión urbana, está asentada mucho más allá de sus límites geográficos originales.

Recordemos que el general Antonio López de Santa Anna reconoció oficialmente en 1843 que ya no era posible mantener a la ciudad dentro de los límites de los 222 kilómetros cuadrados, trazados con un compás por los independentistas en 1824.

A partir de ese momento, el Distrito Federal se fue extendiendo hasta ocupar 1700 kilómetros cuadrados y llegar al sur hasta el cerro del Ajusco, al oriente hasta el lago de Texcoco y al norte hasta los pueblos de Tlalnepantla, Ecatepec y Huixquilucan, incluida la sierra de Guadalupe.

Hoy se sabe que las intenciones de esa decisión pasaban por el tema electoral, pues los habitantes del Distrito Federal de aquella época no tenían derecho a votar por sus gobernantes, ya que desde que la República adoptó el federalismo como régimen político en 1824 y si en este territorio los votantes eran contrarios al régimen centralista, ampliar el territorio los eliminaba como electores.

Después de los debates que se dieron en el Congreso Legislativo desde finales del siglo XX sobre una reforma política para el Distrito Federal y que no llegaron a feliz término, en 2016 se mantuvo contenida por las resistencias ideológicas de un federalismo encajonado en las fronteras territoriales entre el Estado de México y el Distrito Federal.

Esas resistencias tienen raíces institucionales muy antiguas, pues siempre que hubo reformas territoriales para crear nuevas entidades federativas, como cuando se funda el Distrito Federal, el Estado de México tuvo que ceder parte de su territorio para la formación de los estados de Guerrero, Morelos y parte de Hidalgo.

Se trata de una historia en apariencia dejada en el pasado; pero a la hora de debatir sobre la formación de la ZMVM, a pesar de que los 59 municipios mexiquenses tienen más población que el Distrito Federal, se entiende que hay muchos intereses políticos y económicos más que culturales e identitarios. La mayoría de esta población se compone de migrantes recientes, que vinieron de muchos otros estados de la República o son los

mismos capitalinos que se cambiaron a los nuevos fraccionamientos que allí se construyeron o que, al no encontrar condiciones para quedarse en la capital por el encarecimiento del suelo, pues fueron ocupando los municipios inmediatos.

De ahí que el mismo Distrito Federal registrara disminución de población en la década de los noventa, mientras que los municipios conurbados crecieron hasta quedar nueve millones de habitantes en la capital contra 13 millones en los municipios. Políticamente es tan importante, que Enrique Peña Nieto dejó su puesto de gobernador del Estado de México, con la mayor cantidad de población de todo el país, para convertirse en jefe del Ejecutivo federal.

Lo cierto es que la demanda de una reforma político-administrativa que vaya al fondo de los problemas de lo que hoy está reconocido por el gobierno federal a medias como una megalópolis, que ahora va más allá de los límites de la cuenca central, proviene de los grupos políticos que representan a los 22 millones de habitantes que hoy viven en la ZMVM, lugar que hace cinco siglos tenía 1000 kilómetros cuadrados de lagos, con un sistema de canales y chinampas que alimentaban a más de un millón de habitantes; recursos naturales y paisajes, que hoy están extinguidos y reducidos a un pequeño paraje de Xochimilco y Texcoco.

Lo que sigue es que nuestros legisladores se pongan a la altura de las circunstancias, pues los momentos constitucionales de principios y mediados del siglo XIX quedaron atrás y un nuevo federalismo en tiempos de metropolización galopante del país (con más de 130 millones de habitantes, 59 zonas metropolitanas en expansión y una región centro, donde se está consolidando una megalópolis con más de 30 millones de habitantes, que todos los días se trasladan de un lado a otro entre sus seis entidades, ciudades y más de 550 municipios) reclama racionalidad de políticas públicas territoriales, que resuelvan sus problemas actuales y futuros de habitabilidad, movilidad, seguridad y sustentabilidad.

Sólo ver las reformas metropolitanas que se han hecho en otros países para avanzar en formas de gobierno democrático, eficiente y sustentable, es reconocer la escala territorial de sus metrópolis, los retos que implica que se aglomeren decenas de municipios, a veces con dos o tres entidades políticas diferentes, que conviven todos los días con poblaciones que pasan de un lado a otro, ya sea por trabajo, educación, salud, negocios o turismo.

Éste es el reto que se debe afrontar, más allá de que los gobernantes en turno, al lado de actores económicos poderosos, consideren sólo lo que más les convenga, ya que la calidad, inteligencia y eficiencia de nuestras ciudades y sus territorios es lo que nos pone frente al futuro deseado.

En Francia, desde los años sesenta se dio reconocimiento oficial a la existencia del Gran París; más adelante, en los años ochenta, bajo criterios ecológicos y económicos, se

crearon las 22 regiones para el territorio nacional, mientras que los antiguos 95 departamentos pasaron a integrarse funcional y administrativamente a alguna de las regiones para participar en la elaboración de su propio Plan Regional.

Así, los años ochenta representaron un cambio profundo en la gestión del planeamiento regional impulsado por un proceso de descentralización, aunado al impacto de las nuevas tecnologías de la información y de transporte (tren de alta velocidad), que exigieron un replanteamiento del plan de 1976.

Comenzó así una larga fase de transformaciones que se extendería hasta 1994. El cambio principal fue de orden técnico-institucional. Las leyes de descentralización de los años 1982-1985 transformaron la región en una verdadera corporación local: el Consejo Regional pasó a ser elegido por sufragio universal (las primeras elecciones fueron realizadas en 1986) y cada región recibió más competencias y más recursos financieros. La región asumió, a su vez, la responsabilidad de la ordenación de su propio territorio y, por ende, de la elaboración de su Plan Rector.

En los inicios del siglo XXI, Edward W. Soja nos hace ver que los seres humanos somos intrínsecamente espaciales, que en la cotidianidad estamos comprometidos con la producción de espacios. Esta “creación de geografías” comienza por el cuerpo, con un sujeto humano como una entidad espacial implicada en una relación compleja con su entorno.

De esta manera, los espacios de la casa, la calle, la escuela, la oficina, la ciudad e incluso el territorio regional, nacional y el mundo entero están regulados por reglas y acuerdos que formal o informalmente aplicamos cuando nos movemos en torno a ellos.

Hay un lugar en la mesa donde se sienta el jefe de familia a la hora de la comida; en la recámara cada quien tiene su lado para dormir dentro de una misma cama y los cajones del ropero están dispuestos para cada uno de los miembros de la familia; en el salón de clases, el profesor dicta su cátedra desde un pedestal exclusivo, mientras que los alumnos lo escuchan desde el lado de la banca que les corresponde de acuerdo con sus calificaciones del último mes.

Asimismo, en la parroquia, el púlpito sólo puede ser usado por el sacerdote para oficiar misa; el despacho a puerta cerrada es el lugar de trabajo del director y nadie puede entrar sin autorización de la secretaria que está a la entrada; la ciudad cuenta con espacios públicos y privados que son utilizados bajos leyes, reglamentos y usos y costumbre acordados entre los vecinos y gobernantes; los países cuentan con fronteras artificiales y físicas naturales que son respetadas por la comunidad mundial, a riesgo de provocar un conflicto internacional (Soja, 2008, pp. 33, 34).

Esto nos da una idea de lo complejo que es lograr reformas territoriales; sin embargo, hay países y sociedades con culturas que promueven el cambio en favor de ser más productivos, competitivos, eficientes, sustentables; elementos que generan más bienestar para la mayoría y equilibrio entre la ciudad y el entorno natural en que está asentada.

En otras, como ha sido el caso de México, hasta los que más se han beneficiado por resistirse a reformas que mejoren nuestra vida en las ciudades han salido también perjudicados en sus negocios, sus familias y ellos mismos, por lo que no encuentran la forma de evitar las desventajas de vivir en un territorio urbano donde la anarquía es la característica cotidiana del paisaje urbano que nosotros mismos hemos creado.

## Bibliografía

- Ávalos, G. (2002). El relativismo político. En G. Ávalos (Coord.). *Redefinir lo político*, pp. 75-98. México: UAM.
- Carmona, F., G. Montañón, J. Carrión y A. Aguilar (1970). *El milagro mexicano*, México: Nuestro Tiempo.
- Comte, A. (1995). *Discurso sobre el espíritu positivo*. Madrid: Alianza.
- CONABIO (2016). *La biodiversidad en la Ciudad de México*. México: CONABIO.
- De Seta, C. (2002). *La ciudad europea del siglo XV al XX*. Madrid: Istmo.
- Friedman, M. y R. Friedman (2008). *Libertad de elegir*. España: Gota a gota.
- Giménez, G. (2000). Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural. En Rosales, R. (Coord.) *Globalización y regiones en México*, pp. 19-52. México: UNAM-Porrúa.
- Gómez A. (2003). Industrialización, empresas y trabajadores industriales, del Porfiriato a la Revolución: la nueva historiografía. En *Historia de México*, pp. 773-884. México: El Colegio de México.
- Jouve, B. y C. Lefèvre (2002). *Métropoles ingouvernables*. París: Elsevier.
- Mori, A. (1979). La ciudad de los informes. México: *Uno más Uno*, 7 de septiembre, p. 26.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

- Ramírez-Alujas, Á. V. y C. N. Cruz-Rubio (2012). Gobierno abierto/Open government. ¿Políticas públicas abiertas?: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios de gobierno abierto. *Buen Gobierno* (13), pp. 51-76, México: FUNDAMESPA.
- Rose, R. (2003). *El gran gobierno*, Barcelona: Gedisa.
- Rosique, J. A. (1999). *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: Retrospectiva y prospectiva al siglo XXI*. México: UAM-X.
- (2006). *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*. México: UNAM-UAM-FUNDAMESPA-Épica.
- (2015). *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*. México: UAM.
- Sassen, S. (1992). *The global city*, New Jersey: Princeton.
- Soja E. (2008). *Postmetrópolis. Estudio crítico sobre las ciudades y las regiones*. Barcelona: Traficante de sueños.
- Taylor, P.J. (2002). *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama.
- Zapata, J. S. (2014). La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, (9), pp. 87-110. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

## Mesografía

- Arteaga, A. (2017). *La Ciudad de México es la más congestionada... ¡en el mundo!* *Excelsior*, 3/12/2018, The Huffington Post México 22/02/2017 13: 31 [HTTPS://WWW.EXCELSIOR.COM.MX/COMUNIDAD/2017/02/22/1147741](https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/02/22/1147741)
- Ema, J. E. (2004). Del sujeto a la agencia (a través de lo político). *Athenea Digital*, 5, 1-24. (Visita: 1/03/2018) <http://antalya.uab.es/athenea/num5/ema.pdf>
- Real State. (2018). *Megalópolis: Las 10 ciudades más pobladas del mundo*. (Visita: 02/02/2018) <https://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercadoinmobiliario/urbanismo/11204-megalopolis-las-10-ciudades-mas-pobladas-en-el-mundo>
- Sequeiros, C. (2014). *Debate sociológico: Teoría de la Agencia*, Sociólogos/ Blog de Actualidad y Sociología (Visita: 02/02/2018) <http://sociologos.com/2014/02/27/debate-sociologico-teoria-de-la-agencia/>
- UCLG. (2015). El por qué los gobiernos locales y regionales son actores clave. (Visita: 23/02/2018) <https://www.uclg.org/es/temas/cambio-climatico>

## CAPÍTULO VI

# Centro Histórico: alteraciones del Patrimonio Cultural de la Humanidad

Quitarle su envoltura a cada objeto, triturar su aura, es la signatura de una percepción cuyo sentido para lo igual en el mundo ha crecido tanto que incluso, por medio de la reproducción, le gana terreno a lo irrepetible. Se denota así en el ámbito plástico lo que en el ámbito de la teoría advertimos como un aumento de la importancia de la estadística.

Walter Benjamin<sup>1</sup>

### Resumen

El turismo mundial está en crecimiento; es una forma de ocio que produce mucho dinero para una industria sin chimeneas basada en hoteles, restaurantes, museos, renta de autos, viajes aéreos y paseos por playas, selvas, bosques, templos, montañas y los centros históricos de las antiguas ciudades. Para tal efecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) los declara Patrimonio Cultural de la Humanidad, y así propicia un interés mundial por conocerlos, visitarlos e invertir en ellos; esto los está sometiendo a una gran presión por su uso intensivo, pero también por las intervenciones para conservar y restaurar edificios, fachadas, parques, plazas, fuentes y calles, bajo un patrón homogéneo que los clona con la presencia de marcas, con la finalidad primordial de generar divisas e ingresos para gobiernos y empresas turísticas, subestimando el impacto social y cultural que generan con esa política en la población local.

Palabras clave: *Centro Histórico, patrimonio cultural, homogeneizar, clonar, marcas.*

<sup>1</sup> “Tras una existencia de intensos pesares que incluyeron el ostracismo profesional y el exilio, la potente figura intelectual del filósofo y pensador alemán Walter Benjamin conocería póstumamente el reconocimiento que se le negó en vida. La reciente publicación de varias de sus obras y de libros sobre su vida, así como su influencia en otras disciplinas, resaltan claramente la amplia influencia que su pensamiento ejerce en la actualidad.” (*El Cultural*, 2018)

## 1. Valoración del Centro Histórico como espacio producido socialmente

Sin importar cómo en el imaginario patrimonial el Centro Histórico de la Ciudad de México ha llegado a ser lo que es y, más allá de toda polémica política o ideológica de por qué se le viene dando tanta importancia de tres décadas para acá, como Patrimonio Cultural de la Humanidad<sup>2</sup> se trata, como lo afirmaba Henri,

[...] de un espacio de representación vivido y producido socialmente, es la organización del espacio centralizado y concentrado que sirve a la vez al poder político y a la producción material, optimizando los beneficios. Las clases sociales se invierten y mudan en la jerarquía de los espacios ocupados. (Lefebvre, 1972, p. 60)

Eso ha sucedido en la cuenca del centro de México a partir del momento en que los aztecas decidieron fundar la gran Tenochtitlán.

Cuando hoy se visita el Zócalo de la Ciudad de México y calles aledañas, dependiendo de quién lo haga, la percepción que se tiene de ese lugar central es muy diversa, pues como espacio urbano producido por el capitalismo de nuestros tiempos, para unos es un producto que se consume, que se utiliza; es un lugar donde se organiza la propiedad, el trabajo, las redes de intercambio y los flujos de materias primas y energías que lo configuran.

Pero también es donde todo callejón, parque o edificio que lo compone queda trastocado y determinado por su carácter histórico, político y cultural, en virtud de su legado artístico, arquitectónico y científico, por la nostalgia o indiferencia que produce al visitante de primera vez o al oriundo que, en el hartazgo de la vida cotidiana, le ha perdido sentido.

También, para otros, es un lugar sujeto a la prueba del “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2013, p. 11) y a la práctica de la democracia que no acaba de llegar, la que incita a la protesta permanente, la rebelión estudiantil, la exhibición liberada con cuerpos al desnudo, la expresión de la diversidad multicultural, el conflicto entre vecinos y visitantes, los controles del Estado y las formas de dominación que aportan una modalidad de gobernabilidad poco satisfactoria para la mayoría.

De acuerdo con Lefebvre, recordamos que “cada sociedad produce su espacio”; nosotros diríamos que cada generación y nuestro Centro Histórico, con sus 10 kiló-

<sup>2</sup> La UNESCO tiene como misión favorecer la edificación de un sistema legal y de estímulos para la protección patrimonial y rescate de las obras culturales de valor inestimable, ya sean conjuntos urbanos, edificios particulares, áreas naturales u obras intangibles de la cultura mundial (UNESCO, 1972).

metros cuadrados de superficie, sus 668 manzanas y más de 1500 edificios coloniales, es un espacio histórico y cultural producido por propietarios, habitantes, empresarios, trabajadores y visitantes a lo largo de décadas e incluso siglos; unas veces lo han hecho simplemente como espectadores, pero otras como parte del espectáculo y, a veces, como actores políticos y económicos que son determinantes en las decisiones de cómo se produce, se reproduce, se altera o se conserva.

Esa complejidad sociológica es la que hace del Centro Histórico un lugar polémico, dinámico, intenso durante el día y soporífero por la madrugada, con una vida propia y diferente a la del resto de los barrios, colonias y suburbios de la megalópolis que se ha formado en torno a él. Además, hemos convertido al Zócalo en el lugar central<sup>3</sup> de todo el país, donde lo mismo el presidente de la República en turno sale al balcón de Palacio Nacional y da el “grito de Independencia” cada 15 de septiembre que otro presidente reprime a bazucazos a los estudiantes movilizados que han destrozado sus históricos portones.

Igualmente, un célebre fotógrafo se da cita con el pueblo para que se desnude sobre la misma plancha del Zócalo o que la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se plante allí por meses en protesta por la reforma educativa.

La globalización de nuestros tiempos nos hace saber que México ya no es sólo como lo veía Octavio Paz a mediados del siglo pasado en *El laberinto de la soledad*, pues ahora la mundialización de la economía y de la actividad turística impulsan a usar su Centro Histórico más intensivamente, tal y como sucede a las ciudades de Roma, París, Venecia, Estambul, Florencia, Praga o Viena; todas éstas, ciudades plagadas de valor cultural, considerado patrimonio de la humanidad.

Esa situación ha puesto a los centros históricos de esas urbes en riesgo de extinción o de erosión irreparable, pues es claro que la idea progresista en la posmodernidad es devastadora; está provocando la destrucción masiva del patrimonio tangible e intangible allí existente, sólo porque la idea dominante se parece más a la de los muebles de Ikea que se venden por todo el mundo; son para usarlos, desecharlos y destruirlos al poco tiempo de uso, como lo venimos haciendo con los aparatos electrónicos, los vehículos y la ropa, que cada año son superados por otros o quedan fuera de moda.

<sup>3</sup> La teoría del lugar central tiene sus bases en el clásico de Walter Christaller, en Alemania. Lo que ha retomado es la forma en la que las actividades económicas y la población se distribuyen en el espacio donde habitan (Christaller, 2000). En la geografía regional se habla del “lugar central”, en referencia a ciudades importantes por su tamaño demográfico y la importancia económica para un país o una región y ése es el caso de la Ciudad de México, a partir de su Centro Histórico.

Eso mismo ha sucedido a colonias emblemáticas de la Ciudad de México de los años cincuenta del siglo XX, como la Del Valle, la Nápoles, la Condesa, la Juárez, la Narvarte o Polanco, no digamos la Roma o la Santa María la Ribera, más antiguas; todas ellas, devastadas para darle prioridad al automóvil, al Metrobús y a los ejes viales, a los cambios de uso del suelo para extender las funciones comerciales y corporativas del centro original, frente a las clientelas crecientes de la megalópolis.

Por esta situación de expansión metropolitana imparable, la idea de “pérdida del aura” observada por Walter Benjamin, el Centro Histórico de la Ciudad de México —que cuenta con las ruinas prehispánicas que dieron forma a la gran Tenochtitlán, iglesias patronas en barrios mexicas que antecedieron a la Conquista, cientos de edificios coloniales que hoy albergan bancos, restaurantes, museos, hospitales o viviendas— está en riesgo al lado de monumentos, esculturas y múltiples obras de arte incorporadas a murales, cúpulas e infinidad de lugares convertidos en museos, patrimonio cultural que data de entre los siglos XIV y XX.

Hay que recordar que este lugar central ha estado expuesto a guerras civiles e invasiones extranjeras que en su momento arrasaron varios de sus edificios y plazas a punta de cañonazos. Además, en tiempos de paz, estas construcciones han sido alteradas por terremotos y formas profanas de intervención como son la demolición, reconstrucción, rescate, conservación, ruido, luces, flashazos, climas artificiales, aire, lluvia, sol, polvo, basura, aerosoles, traslados, manipulaciones inexpertas y ocurrencias para darles mantenimiento, sacarles provecho comercial y “cuidarlas”.

Esta situación real de uso intensivo que sobrepasa la capacidad de carga del Centro Histórico para darlo a conocer, promoverlo y de paso, tratar de protegerlo, manda el mensaje de que hay que mantenerse cerca de las percepciones artísticas con sentido profundo y experto sobre su valor estético, que no debería extinguirse bajo el ánimo de políticas productivistas y de crecimiento económico urgido, pues como bien dijo Benjamin:

El valor único de la auténtica obra artística se funda en el ritual en el que tuvo su primer y original valor útil. Dicha fundamentación estará todo lo mediada que se quiera, pero incluso en las formas más profanas del servicio a la belleza, resulta perceptible en cuanto ritual secularizado. (Benjamin, 1936)

Nadie que haya visitado los centros históricos mexicanos inscritos en la lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad (Guanajuato, Zacatecas, Querétaro, Morelia, San Luis Potosí) negará que las intervenciones para su mantenimiento, reconstrucción y conservación, sólo bajo el interés de la promoción turística interesada en los aspectos

comerciales (Secretaría de Turismo, GDF, 2006)<sup>4</sup>, pareciera que las homogeniza, las clona y las empaqueta, como sucede en muchas otras ciudades del resto del mundo, donde se les da trato de productos que se venden incluso en postales, camisetas y páginas virtuales, haciendo perder el encanto de su “aura” (Hiernaux, 2013, pp. 17, 34).

El carácter mercantil de los intercambios en México es una realidad que llegó empaquetada de Occidente desde los tiempos coloniales, tal y como lo expone Enrique Semo en su libro *Orígenes del capitalismo en México 1521/1763* (1973); eso nos hace pensar que la gestión del patrimonio sólo puede realizarse “a partir de su potencial productivo”, pues:

Ninguno de sus principios y objetivos quedará a salvo de las moralinas que promueven el análisis solo por razones patrimoniales, o culturales, estéticas, o identitarias; variables legítimas pero insuficientes, si se plantean por separado y desde un capitalismo que todo lo pervierte y desgasta. (Irigoyen, 2013, pp. 45, 60)

En un sentido, algunos quieren ver al Centro Histórico sólo como patrimonio público y colectivo, pero la declaratoria de la UNESCO de 1987 no lo exime de sus formas de apropiación y usos diversos; una cosa es que la calle de Palma, sus banquetas y arrollo sean consideradas espacio público y otra que cada uno de sus edificios no pertenezcan a personas físicas o morales que tienen derechos constitucionales de propiedad sobre ellos; ahí empezamos a tener problemas entre la noción de espacio público, patrimonio cultural, espacio privado, espacio mercantil y espacio social.<sup>5</sup>

Para empezar, porque eso que ahora se considera patrimonio histórico y cultural estuvo hasta principios del siglo XIX en manos de la Corona, la Iglesia, la nobleza y algunos sectores de la burguesía y hacendados coleccionistas, quienes se encargaban, a su entender, de conservarlos y negociar con ellos.

Por eso, debemos aceptar que el concepto de *patrimonio* es muy ambiguo, ya que involucra elementos jurídicos y artísticos sujetos a la apreciación subjetiva por lo intangible que es su apariencia estética y la misión social que cumplen; además, cada objeto se valora por su belleza o magnitud, pero también por su aportación científica, dado el testimonio que representa de civilizaciones y culturas del pasado (Rubio y Ponce, 2013, pp. 13, 16).

De acuerdo con la clasificación de patrimonio propuesta por la Comisión Franceschini (1964-1967), en el Centro Histórico podemos encontrar bienes arqueológicos, bienes

<sup>4</sup> Actividad que representa el 8 por ciento del PIB y es la tercera en generar divisas con cerca de 11 mil millones de dólares en 2006 y dos millones de empleos directos. (Secretaría de Turismo, 2006).

<sup>5</sup> Un parque, una casa privada, una plaza comercial o una clínica del IMSS pueden representar, cada una de ellas, una de las distintas formas que adopta el espacio en el Centro Histórico; pero, a la vez, también pueden ser consideradas Patrimonio Cultural de la Humanidad.

artísticos e históricos, bienes archivísticos y bienes librarios; para ello, basta mencionar sitios de renombre como el Templo Mayor, la Catedral Metropolitana, el Palacio Nacional, el Antiguo Palacio del Ayuntamiento, el Palacio de Bellas Artes, el Palacio de Minería o el Museo Nacional de Arte.

En esto no consideramos los bienes paisajísticos, porque éstos se han perdido debido a la contaminación del aire que impide disfrutar las vistas que antes se podían admirar desde el mirador de la Torre Latinoamericana; hacemos esta referencia porque la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial (UNESCO, 1972)<sup>6</sup> diferencia entre bienes culturales y bienes naturales, que deben cumplir con características estéticas o científicas específicas.

Si se reflexiona en el gran despliegue que adquirieron las actividades turísticas por todo el mundo a partir de mediados del siglo pasado —y que México es uno de los países tradicionalmente considerados como un destino importante por sus playas, ciudades coloniales y centros arqueológicos—,<sup>7</sup> entonces, tales privilegios obligan a no perder de vista la eficacia de las políticas locales y generales de intervenciones públicas y privadas sobre el patrimonio, ya que la importancia que tomó la modernidad (combinada con la productividad y competitividad de las ciudades, donde el crecimiento económico se pone por encima de cualquier otra política) nos exige ser cuidadosos con el bienestar inmediatista que ofrece la “turistificación” y la “museificación” del patrimonio cultural concentrado en el Centro Histórico (Hiernaux, 2013, p. 23).

Para enfocar el problema que se le plantea a los gestores del Centro Histórico, hacemos énfasis en la declaración de 1985 de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa (Convención de Granada), que dice que la mejor política es la que invierte en la conservación del bien, en su investigación y en su divulgación, pero conducida por campañas educativas y de sensibilidad al ciudadano y en general al usuario y consumidor viajero: se procura que la visita a los sitios turísticos, plazas y museos generen recursos que permitan la autosuficiencia y un manejo de los públicos que no dejen huella ecológica dañina para el patrimonio (Rubio y Ponce, 2013, p. 15).

<sup>6</sup> La *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural* surge en 1972 tras la necesidad de identificar parte de los bienes inestimables e irremplazables de las naciones. La pérdida de cualquiera de dichos bienes representaría una pérdida invaluable para la humanidad entera.

<sup>7</sup> La actividad turística con finalidades de ocio, descanso, actividad cultural, de salud, de negocios o por visitas a familiares apareció durante el siglo XIX; de hecho, fue en Inglaterra donde fraguó el término *turismo* y *turista* cuando se enviaba a los jóvenes a hacer recorridos de tres o cuatro años por Europa y más aún, ahí se ofrecieron los primeros viajes transoceánicos, lo que favorecerá las corrientes migratorias a América. Estos tipos de viajes se distinguieron de otros viajes motivados por guerras, comercio, etcétera. (Cuéllar *et al.*, 2006, pp. 81, 98)

Visto así, “la patrimonialización es un acto de sociedad que desdobra sus objetos, territorios y hábitos para proyectarlos en el futuro bajo norma formalizada, con un contenido simbólico determinado y aceptado por la sociedad que los elige para tal efecto” (Hiernaux, 2013, p. 18).

No obstante estas tendencias mundializadas en favor del patrimonio, en el Centro Histórico se demolieron infinidad de edificios coloniales que fueron vistos como estorbos para los avances de la modernidad y se edificaron nuevos: fue el caso del hermoso edificio que estuvo en la esquina de Madero y San Juan de Letrán, que se demolió para construir la Torre Latinoamericana, u otros que en su momento estaban en condiciones ruinosas y que siguieron la misma suerte, pues no hubo interés público ni privado por rescatarlos.

En ese sentido, Emilio Pradilla (2014) sostiene que

[...] los soportes materiales de los aparatos de Estado en lo económico demandan permanentemente una renovación que implica destrucción masiva para lograr acumular sobre nuevas bases, que en el capitalismo industrial y de servicios implica una “centralidad” con características particulares como nuevo elemento de la estructura “espacial” social; así, los “centros históricos” aparecen como un producto histórico acumulativo de la concentración y centralización de un lugar de la ciudad con múltiples elementos de la vida social y sus soportes materiales específicos: intercambio mercantil y monetario, actividades político-administrativas, ideológicas –incluidas la religión, la cultura histórica, los monumentos–, de vivienda, etcétera. (pp. 71, 75)

Esta situación es la que pasa por encima de los anhelos colectivos de conservar el patrimonio. Recordemos que la modernización a la que fue sujeta la Ciudad de México por su Regente de Hierro, Ernesto P. Uruchurtu, implicó demoler en parte varios barrios para construir nuevos parques, mercados, escuelas y ensanchar avenidas con glorietas y camellones llenas de flores. En un antecedente histórico internacional, tenemos el ejemplo de la destrucción del viejo París por su regente, el barón de Haussmann, quien tuvo que dar gusto a las propuestas de modernización que exigió el emperador Napoleón III (Harvey, 2003).

En su momento, el profesor Carlos Hank González también fragmentó barrios y colonias de toda la Ciudad de México para dar paso a los famosos ejes viales, hoy insuficientes para la movilidad de los cinco millones de vehículos que la circulan a diario; no olvidemos que el Eje Central Lázaro Cárdenas acabó con el “aura” que por muchos años la avenida San Juan de Letrán le dio al Centro Histórico; un proyecto de paso subterráneo entre Salto del Agua y la Plaza de Garibaldi hubiera podido mantener su encanto.

Otra situación de destrucción para el Centro Histórico fue la vivida durante los terremotos de septiembre de 1985, que derrumbaron infinidad de propiedades o las afectaron estructuralmente; en aquel trágico momento, la Ciudad de México amaneció con el Hotel Regis caído y en llamas, sólo por recordar un caso que simbolizó la impotencia colectiva de perder tantos tesoros de la arquitectura colonial y porfiriana durante esa catástrofe.

De alguna manera, estos hechos, más los imputados al proceso de modernización y a la necesidad de cambios funcionales para algunos inmuebles y avenidas antiguas, devoraron una buena parte del patrimonio en el Centro Histórico para renovarlo y darle un nuevo toque atractivo para sectores emergentes con capacidad económica y vocación de vida urbana intensa.

Ello propició “la vuelta a la ciudad”, que se manifiesta como movimientos demográficos, enmarcados dentro de lo que en Estados Unidos y Europa han dado en llamar *gentrificación*; es decir, que los sectores populares se van a la periferia a invadir suelos de conservación, mientras que clases medias emergentes, principalmente jóvenes, se mudan al centro remodelado.

Esos vaivenes de población de diferentes sectores sociales al Centro Histórico ratifican en todo momento que para algunos cuenta “la pérdida del pasado”, y manifiestan de manera objetiva su respeto y deseo por preservar esos valores heredados de generaciones anteriores e inculcar en las nuevas generaciones el “amor por piedras viejas”, “geosímbolos patrimoniales” (Hiernaux, 2013, p. 21) que dieron forma a sus ruinas prehispánicas, catedrales, conventos, plazas, palacios y haciendas.

Por otra parte, la realidad socioeconómica del Centro Histórico refleja las desigualdades e inequidades de una ciudad y un país de los que es núcleo y que lleva varias décadas de crisis con bajo crecimiento, alto desempleo que apenas encuentra refugio en la economía informal, con insatisfacciones por la calidad de vida, por el sistema de partidos que emergió después de una larga transición a la democracia.

Un Centro Histórico con un gobierno local, que aun apostando por políticas sociales de vanguardia, no acaba de resolver los problemas de movilidad, transporte público, inundaciones, basura y seguridad, que azotan y trastocan la vida cotidiana de todos, más específicamente la de los colonos de Peralvillo, La Lagunilla, La Merced, Tepito, Salto del Agua, donde el asalto a mano armada, el robo a los negocios y a las casas habitación más el cobro de derecho de piso forman parte indeseable de su vida cotidiana.

Ésa es la otra cara de este lugar central, que sigue siendo el escenario de comercio ancestral con calles que se forjaron por sí solas desde hace varios siglos, mientras se volvían especialistas en venta de ropa interior y de cama, casimires, artículos eléctricos, libros y papelería, papel y cartón, máquinas de escribir o vestidos de novia. Cada una

de esas calles sigue ahí con sus propietarios herederos de varias generaciones atrás, pero también con sus oficinas de gobierno, bibliotecas, escuelas, museos o almacenes y bancos de tiempos fundacionales.

Ése es el Centro Histórico que es visto y visitado por más de 23 millones de personas al año, quienes no dejan de regresar a él porque lo entienden como parte de su identidad, como un lugar cosmopolita en donde lo mismo van de compras que al cine, al teatro, a comer, a tomarse unos tragos en sus cantinas emblemáticas o simplemente a caminar por sus calles donde se respiran “aires del tiempo”.

El gobierno de la Ciudad de México ha estado bajo jefes provenientes del PRD desde 1997 hasta 2018; durante el sexenio de 2000-2006, visitantes nacionales ocuparon 50 millones de cuartos de hotel en todo el país; en la Ciudad de México se hospedaron cerca de 12 millones, de los cuales 9 millones fueron huéspedes nacionales.

Por eso el Centro Histórico es uno de los lugares más visitados del país, de ahí que el gobierno local lo haya considerado como uno de los lugares de desarrollo prioritario, aunque es la Secretaría de Turismo del gobierno federal la que determina esa prioridad.

La ley habla de cooperación intergubernamental entre los sectores público, privado y social; en el caso del Centro Histórico, en agosto de 2001, se firmó un convenio muy importante con la Fundación Slim para rescatar una buena parte de sus calles e inmuebles, al tiempo que se promovió entre los habitantes de la ciudad visitar de manera más frecuente el centro.

Lo anterior no hizo regresar al medio millón de personas que se calcula vivía ahí en los años cuarenta del siglo XX. Decisiones como congelar las rentas y mudar la actividad universitaria hacia el Pedregal tuvo impactos muy severos que ni con las políticas de recuperación incrementaron su población local a más de 33 mil personas, aunque sí el de los negocios y el turismo que agrega población flotante y que se calcula hoy en dos millones, como lo asegura Arturo Páramo (2014) cuando dice que:

*El boom del Centro se logró con un gasto público, hasta la administración pasada, de 400 millones de dólares, y de una inversión privada dominada por la Fundación del Centro Histórico, de Carlos Slim, que adquirió 78 inmuebles, equivalentes a 80 mil 900 metros cuadrados de vivienda y hospedaje y un número similar de oficinas.*

## 2. Cómo ven el Centro Histórico y a qué vienen sus visitantes

En la actualidad, al Centro Histórico –además de ser un lugar de centralidad económica y política al que diariamente acuden cientos de miles de personas a trabajar, estudiar, comprar y realizar trámites– llegan gente de negocios y turistas que quieren conocer sus calles y plazas formadas por fuentes, palacios y edificios coloniales, pero también sus museos, teatros, restaurantes, fondas, cafeterías, terrazas y cantinas, que son vistos como verdaderos oasis para disfrutar un ambiente relajado pleno de arte e historia.

De acuerdo con la revista *Forbes*, el centro ha sido catalogado como el cuarto mejor lugar del mundo para comer después de París, Roma y Tokio. La Ciudad de México fue nombrada por la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica como la “Capital Iberoamericana de la Cultura 2010”, ya que a su Centro Histórico se le suman otros sitios considerados Patrimonio Cultural de la Humanidad, como son la zona de canales y chinampas de Xochimilco, Ciudad Universitaria y la Casa Estudio Luis Barragán, entre otros.

Adicionalmente, la Secretaría de Turismo del gobierno de la ciudad cuenta con un catálogo sobre 845 sitios turísticos actualizados por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en 2012, de los cuales la mayoría están en el Centro Histórico, Coyoacán y San Ángel (Rosique, 2013).

En un trabajo más refinado, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) presenta la clasificación del patrimonio protegido en el Centro Histórico de la manera siguiente: 67 monumentos religiosos, 129 monumentos civiles, 542 edificios incluidos por ordenamiento de Ley 1972, 743 edificios valiosos que deben ser conservados, 111 edificios con valor ambiental que deben ser conservados, 17 edificios ligados a hechos o personajes históricos, 78 plazas y jardines, 19 claustros, 26 fuentes o monumentos conmemorativos, 13 museos o galerías y 12 sitios o edificios con pintura mural, todos ellos construidos entre los siglos XVI y XIX (Conaculta, 2010).

“Agradable”, “bello”, “interesante” y “seguro” son los adjetivos con que 95 por ciento de los turistas extranjeros califican al Centro Histórico de la Ciudad de México, en una encuesta efectuada por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) y que revela contrastes interesantes (Guía del Centro Histórico, 2016).

Ante la preocupación de saber quiénes visitan la Ciudad de México, de dónde vienen, a qué vienen, qué sitios visitan, cuánto tiempo pasan y si regresarán, entre 2004 y 2011, el gobierno del Distrito Federal, por medio de su Secretaría de Turismo, firmó un convenio

con el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM, coordinado por José Antonio Rosique Cañas, para llevar a cabo una encuesta anual a los turistas que visitan la Ciudad de México.

Dicho instrumento se aplicó en una muestra mensual de 480 personas al momento de salir de la ciudad por las casetas de las cinco carreteras más importantes, en las cuatro terminales de autobuses y en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez; a partir de 2005, se incrementó el número de encuestados a 640, toda vez que se obtuvo el permiso para entrevistar a los viajeros internacionales; en total, durante los ocho años se encuestó a 49 600 visitantes, sin incluir a sus acompañantes, que eran objeto indirecto de las preguntas.

El cuestionario tuvo tres preguntas filtro constantes y 31 reactivos que prácticamente no cambiaron, salvo cuando en 2006 la avenida Reforma fue tomada en protesta por el triunfo electoral de Felipe Calderón Hinojosa sobre Manuel López Obrador; las preguntas que se agregaron durante tres meses fueron para detectar los posibles cambios en la rutina de los visitantes a la zona centro; sin embargo, las tendencias no mostraron desviaciones importantes, pues el hecho resultó atractivo como parte de la visita.

El cuestionario se centró en conocer el perfil del visitante, motivaciones, duración y planeación de su viaje, puntos y tiempo de pernocta, gastos, destinos, desplazamientos, actividades, percepción sobre seguridad pública, limpieza de los lugares, experiencias y valoraciones sobre los servicios de la ciudad y de sus habitantes.

La información obtenida mensualmente era concentrada, codificada y analizada en un reporte mensual de formato PowerPoint. Luego, al fin de cada año se elaboraba un informe con el análisis sobre las tendencias y variantes que reflejaban los cambios, explicables por periodos de vacaciones escolares, puentes por días feriados o eventos extraordinarios como el día del “grito de la Independencia” y el desfile de las Fuerzas Armadas, las restricciones para asistir a recintos cerrados debido a la influenza H1N1 o algunos eventos artísticos y deportivos de gran escala.

Entre los datos destacables en los años 2004 y 2011, que estamos considerando, está el hecho de que 28 por ciento viajaron por negocios y 39 por ciento para visitar a familiares, de los cuales 84 por ciento tenían estudios medios y superiores, 17 por ciento fueron estudiantes, 30 por ciento personas con un oficio, profesionistas o ejecutivos y 21 por ciento amas de casa.

Un dato importante es que 70 por ciento se alojó con familiares o amigos y sólo 22 por ciento llegó a hoteles del Centro Histórico y sus alrededores; 39 por ciento se quedó una o dos noches y 48 por ciento entre tres días y una semana; 42 por ciento viajaron

solos, 25 por ciento hasta con tres acompañantes y 33 por ciento entre cuatro y más de siete; 46.5 por ciento vino de los estados más cercanos a la capital y 40 por ciento estuvo o se hospedó en algún lugar del Centro Histórico.

Sobre la opinión de la ciudad y su Centro Histórico, 63 por ciento se llevó una imagen excelente o muy buena, mientras que 19 por ciento mala o pésima; al 55 por ciento lo que más les molestó fue el tránsito (34), la contaminación (8) y la inseguridad (13). A pesar de estos porcentajes en percepciones negativas, 83 por ciento manifestó que sin duda recomendaría viajar a la Ciudad de México y 82 por ciento sin duda regresaría; un dato que preocupa es que 9 por ciento reportó haber sido objeto de actos delictivos como extorsión, robo, asalto y secuestro.<sup>8</sup>

## Conclusiones

En las últimas décadas, el Centro Histórico fue sometido a procesos de conservación, restauración y promoción turística que han producido una mayor afluencia de visitantes, entre los que se cuentan mayormente los habitantes de la misma Ciudad de México, turistas nacionales y, en menor medida, pero muy importantes por la derrama de divisas, los turistas extranjeros.

Los procesos de restauración, conservación y reconstrucción en calles, plazas e inmuebles han estado sujetos a influencias homogeneizantes de la UNESCO; sin embargo, el original contenido histórico-cultural prehispánico, colonial, porfiriano y de la etapa postrevolucionaria mantiene a actores y agencias con influencia en el Centro Histórico, dentro de formas de gestión que garantizan en el mediano plazo la conservación del “aura benjamina” que todavía existe a principios del siglo XXI.

No obstante que se percibe una fuerte presión por ser muy cuidadosos con los cambios y las remodelaciones que se hagan dentro de sus 10 kilómetros cuadrados, la tentación de caer en prácticas de fachadismo que se imponen no sólo a los frentes de los inmuebles sino también al mobiliario urbano, banquetas y adoquinados que sustituyen el pavimento, sigue vigente y puede repercutir en desencantos paisajísticos.

Desde luego que aprovechar económicamente el Centro Histórico es una realidad, que antecede a la Declaración de Quito y con el convenio firmado en 2002 entre el gobierno federal y la Fundación Slim, que por un lado mejoró la apariencia de sus calles y edificios; pero, por otro, reforzó una política de exclusión hacia los sectores desfavoreci-

<sup>8</sup> Los informes mensuales y anuales de estos años fueron entregados en versión impresa y digital a la Secretaría de Turismo y al Consejo de Turismo, como parte del compromiso establecido en los convenios anuales que se firmaron con la UAM-X y el PUEM. (Secretaría de Turismo, 2004-2011)

dos, pobres, drogadictos, prostitutas e indigentes, arrinconándolos hacia el barrio de La Merced o hacia calzada de Tlalpan; esto es, le dio más importancia a la población visitante que a la residente, lo que lo convierte por las noches en un lugar desolado y peligroso, donde lo único que puede funcionar bien son los antros.

Caer en el extremo de sólo “museificar” el Centro Histórico es negar la posibilidad de una vida urbana real que debe conservarse y reforzarse por el bien del tejido social de la ciudad entera. En cada uno de sus barrios hay ciudadanos que llevan una vida digna que, por sencilla y peculiar que nos parezca, no merece ser patrimonializada desde una perspectiva folclórica para ser vendida como parte de un viaje o *tour*, como serían las vecindades de La Merced donde, entre otros sectores sociales pobres, vive disminuida la población indígena, que ha llevado sobre sus hombros el pasado histórico del que todo el país está orgulloso.

Los visitantes del Centro Histórico se llevan una buena imagen de sus calles, plazas, restaurantes, hoteles y servicios, hecho que permite presumir que en realidad se trata de promotores potenciales para que se siga visitando y, a la vez, ellos mismos vuelvan en cualquier momento, porque tienen además una buena impresión de su gente. Ésta es una situación sobre la que se debe seguir trabajando desde las agencias turísticas y el gobierno, pues esas mismas personas se quejan del tránsito, la contaminación y la seguridad; opiniones negativas a las que se suman los empresarios y los colonos.

La autenticidad de una cosa es la cifra de todo lo que desde el origen puede transmitirse en ella desde su duración material hasta su testificación histórica.

Walter Benjamin

## Bibliografía

- Cuéllar, J. A. y otros. (2006). La Ciudad de México y su turismo: una mirada desde sus visitantes. *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, (13), pp. 81-98. México: UAM-X.
- Harvey, D. (2003). *París, capital of modernity*. Nueva York-Londres: Routledge.
- Hiernaux-Nicolás, D. (2013). Patrimonio turístico: discutiendo la noción de “aura” en la mundialización. En L. Rubio y G. Ponce (Eds.). *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos*, pp. 17-34. España-México: Universitat d’ Alicante-UAM.
- Irigoyen, J. F. (2013). La trivialización de la gestión del patrimonio urbano. En L. Rubio y G. Ponce (Eds.) *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos*, pp. 45-60. España-México: Universitat d’ Alicante-UAM.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Pradilla, E. (1984). *Contribución a la crítica de la “teoría urbana”; del espacio a la “crisis urbana”*. México: UAM-X.
- Rosique, J. A. (2013). El portal de Turismo de México: Metodología para la actualización de información electrónica. En L. Rubio y G. Ponce. *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos*, pp. 283-292. España-México: Universitat d’ Alicante-UAM.
- Rubio, L. (2013). Introducción. En L. Rubio y G. Ponce (Eds.). *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y caso prácticos*, pp. 13-16. España-México: UAM-Universitat de Alicante.
- Secretaría de Turismo (2006). México: hacia dónde vamos y dónde estamos en materia de turismo. Resumen ejecutivo. México: Sectur.
- (2003-2011). El turista que visita la Ciudad de México. Informe. México: Sectur-GDF.
- Semo, E. (1973). *Historia del capitalismo en México I. Los orígenes 1521-1763*, México: SEP.

## Mesografía

- Benjamin, W. (1989). *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*. Buenos Aires: Taurus. (Visita: 5/08/2016) Recuperado de [http://jacgmur.blogspot.mx/2009/03/la-teoria-del-arte-de-benjamin-es-una\\_27.html](http://jacgmur.blogspot.mx/2009/03/la-teoria-del-arte-de-benjamin-es-una_27.html)
- Cristaller, W. (2000). Teoría de los lugares centrales. *La guía de Geografía*. Recuperado de <http://geografia.laguia2000.com/general/teoria-de-los-lugares-centrales#ixzz4b9acUJvE>

- CONACULTA (2010). *Centro Histórico de la Ciudad de México*. (Visita: 8 /05/ 2016) [http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/destino\\_mes/cd\\_mexico/](http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/destino_mes/cd_mexico/)
- Fideicomiso Centro Histórico, *Guía del Centro Histórico*. (Visita: 8/05/2016) <http://www.guiadelcentrohistorico.mx/tags/turismo>
- Guía del Centro Histórico*. (2016). (Visita: 8/05/2016) <http://www.guiadelcentrohistorico.mx/tags/turismo>
- Novus, A. (2009). Benjamin y la pérdida del aura en *Edublog de filosofía*. (Visita: 26/04/2016) [http://jacmur.blogspot.mx/2009/03/la-teoria-del-arte-de-benjamin-es-una\\_27.html](http://jacmur.blogspot.mx/2009/03/la-teoria-del-arte-de-benjamin-es-una_27.html)
- Páramo, A. (2014). Población flotante en Centro Histórico. *Excelsior*. (Visita 8/05/2016) <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/01/12/937838#view-1>
- Seoane, A. (2018). Walter Benjamin, el filósofo que venció al olvido. *El Cultural*. (Visita: 25/12/2018) <https://www.elcultural.com/noticias/letras/Walter-Benjamin-el-filosof-que-vencio-al-olvido/11694>
- UNESCO (1972). (Visita: 12/03/2017) <http://www.unesco.org/new/es/mexico/work-areas/culture/world-heritage/>



## CAPÍTULO VII

# NAICM: su vida, muerte y destino frente a la Cuarta Transformación

No quiero aprender artes delicadas,  
sino lo que requiere el buen gobierno.

Eurípides

### Resumen

El problema de la falta de un nuevo aeropuerto ya se venía discutiendo desde la década anterior; en 2000, el Aeropuerto de la Ciudad de México atendía a 32 millones de pasajeros al año. En 2001, el gobierno de Fox presentó un megaproyecto para construir un nuevo aeropuerto con cuatro pistas en Texcoco, pero fue bloqueado por los ejidatarios de Atenco; por eso lo canceló y, en cambio, se construyó la Terminal II para ampliar las salas de espera y recepción provisional de aviones; ante el problema, en 2014, el gobierno de Peña Nieto, bajo una visión de política pública, presentó un nuevo megaproyecto cerca de Atenco con seis pistas y capacidad para 120 millones de pasajeros al año, pero ahora en terrenos del gobierno federal. A finales de 2018, la obra llevaba un desarrollo de 30 por ciento, pero el nuevo gobierno de López Obrador decidió cancelarlo para construir otro en Santa Lucía y modernizar tanto el de Toluca como el actual de la Ciudad de México, generando descontento y desconfianza entre el empresariado; hecho que se está constituyendo en uno de los más graves errores políticos y de perspectiva del desarrollo nacional, pues mediante amparos está suspendido desde finales de 2019.

Palabras clave: *política pública, megaproyecto de inversión, toma de decisión.*

Preguntas clave:

*¿Por qué el nuevo gobierno canceló la construcción avanzada del NAICM?*

*¿Era posible superar las resistencias de los grupos locales en contra del proyecto?*

*¿Cuál ha sido el costo-beneficio de su cancelación?*

*¿Qué impacto sociopolítico tendrá su eliminación para el gobierno de la Cuarta Transformación?*

## Teoría y valores implicados en el análisis de política pública

Elegimos el enfoque de política pública para evaluar la toma de decisión del gobierno de López Obrador de suspender la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, al considerar que en este megaproyecto de inversión estaban comprometidos capitales internacionales, nacionales y compradores de bonos privados que jugaban en la bolsa de valores, además de cuantiosos recursos públicos e infraestructura ya construida en un terreno de más de 70 mil hectáreas que pertenece al gobierno federal.

El análisis de política pública nos permitió analizar la toma de decisión sobre el proyecto inicial, considerando que su aplicación sólo es válida para gobiernos de vocación democrática, donde se tiende a fortalecer la idea de la inclusión de todos los actores involucrados en asuntos que repercuten a diversas comunidades y tienen que ver con el desarrollo estratégico y sustentable de una región o del país.

En ese sentido, se supone que hay un Estado de derecho en funciones y competencia equitativa entre partidos a la hora de las elecciones; de ahí la existencia real de alternancia política, como ha sido desde 1988, prácticas evidentes de gobernanza y acción pública orientada a la calidad de vida con equidad y justicia social, donde el bien público es el común denominador de proyectos de desarrollo sustentable y con dependencias públicas que respetan los derechos humanos, rinden cuentas y actúan con transparencia.

Las administraciones públicas de los Estados contemporáneos encuentran la legitimación de su acción no sólo en la representación genérica del bien común sino en el servicio a la sociedad y a los ciudadanos con economía de medios y diligencia. Cada acción pública es la manifestación específica del compromiso de distribución de la riqueza, de accesos de los ciudadanos a los recursos sociales, que adquiere el gobierno en su programa de legislatura. (Bañón, 2003, p. XV)

Aunque en México hay mucho camino por recorrer en ese sentido, aceptamos los alcances de la transición política vivida durante las últimas décadas y de las reformas del Estado logradas; por eso consideramos que la decisión de construir el NAICM puede ser analizada como política pública, pues se trata de una decisión compleja, desarrollada técnicamente por expertos consultados, más allá de que se estimulan intereses de empresas que sólo tienen como fin el beneficio que deja la construcción de una megainfraestructura de la dimensión del NAICM.

Medio siglo atrás, en el contexto de los poderes metaconstitucionales de que gozaba el presidente, sí se podían tomar decisiones a puerta cerrada desde Los Pinos; pero no en los inicios del siglo XXI, con una ciudadanía mucho más informada y movilizad,

además de partidos y congresos legislativos que hacen contrapeso al Poder Ejecutivo, independientemente de que la corrupción siga siendo un común denominador entre los gobiernos, la cual se asoma para determinar a discreción a quién se le da la concesión o, incluso, de que las tentaciones autoritarias persistan para tomar la decisión de cuándo, cuánto y en dónde.

Aun así, ante el fracaso anterior de Fox en San Salvador Atenco, Peña Nieto tuvo que elegir el momento que consideró más oportuno a inicios de su gestión, para anunciar el lugar donde se iba a construir, el tipo de proyecto que se iba proponer y la manera de hacerlo público a través de los medios, ya que en aquel contexto político:

El presidente apenas puede tomar decisiones; el Poder Legislativo está atrapado por las disputas derivadas de la nueva pluralidad política; los partidos están concentrados en ganar las elecciones siguientes, cuando no resolver sus pugnas internas; los gobernadores se organizan para desafiar al ejecutivo, y los medios de comunicación fijan la agenda política de todos los días a través de una confusa mezcla de declaraciones, contradicciones y desaciertos (Merino, 2012, p. 19).

Al hacer análisis de política pública, no tratamos de justificar la toma de decisión del presidente como si fuera una muestra de racionalidad económica y ambiental del proyecto, ni de hacer apología de las cualidades democráticas de nuestro sistema político, sino un análisis crítico, fundamentado en las ciencias político-administrativas, sobre una acción pública que tendría que ser estratégica, política y económica para el desarrollo de la región y del país entero.

Hacemos el análisis desde una metodología rigurosa, tratando de mantenernos al margen de ideologías o posturas en favor de las políticas neoliberales que pesan en todo el mundo, sobre todo cuando se trata de este tipo de proyectos; lo que sí reconocemos es que durante los últimos cinco lustros, la administración pública mexicana ha observado cambios de modernización cualitativos que corresponden con el paradigma de la *nueva gestión pública*.<sup>1</sup>

En ese sentido, Luis F. Aguilar Villanueva difundió esta línea de análisis con gran eficacia en México, cuando en 1992 publicó cuatro tomos que contienen una amplia antología sobre el estudio de las políticas públicas. En esa obra, se muestra una manera

<sup>1</sup> En referencia a lo que significó para México la implantación de los principios de la *nueva administración pública* (*new public management*), Luis F. Aguilar dice que: “El primer capítulo de la reforma administrativa fue obligar a que los gobiernos se reorganizaran de acuerdo con los imperativos básicos de una estricta dirección financiera, mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, desaparición de entidades y programas innecesarios e ineficientes, recorte de personal sobrante o improductivo.” (Aguilar, 2011, p. 245)

distinta de hacer análisis sobre la gestión pública, algo que ya se venía haciendo en Estados Unidos desde varias décadas atrás. Al respecto, él comentaba que:

El redimensionamiento del estado, su ‘adelgazamiento’, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción. A esta empresa de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas. (Aguilar, 2000, p.15, TI)

Con el análisis de política pública pudimos observar que el proyecto del NAICM se fue gestionando mediante un *paternariado*,<sup>2</sup> donde lo que prevalece es la asociación del gobierno con el sector privado; aun esa modalidad no deja de ser un mecanismo sujeto a presiones desde la arena política.

Por otra parte, aunque la decisión sobre el NAICM estuvo más alejada de esta forma de actuación pública, desde mediados de los años noventa, la gobernanza fue constituyendo un paradigma subyacente para la toma de decisiones desde las administraciones públicas; ello implicó tomar en cuenta conceptos como *buen gobierno, gobernabilidad, eficacia, eficiencia, economía, bien común*, etcétera.

Al respecto, Francisco Javier Velázquez López afirma que:

La gobernanza percibida como un modelo alternativo a la simple estructura jerarquizada de gobierno, implica que los mismos gobiernos sean más eficaces en el marco de una economía globalizada, actuando con capacidad suficiente, al tiempo que garantizando y respetando las normas y valores propios de la sociedad democrática. La gobernanza conlleva participación, cooperación entre los actores públicos y privados, es decir, la existencia de interacciones entre lo público y la sociedad civil para la formulación y ejecución de políticas públicas que satisfagan de manera más eficaz a los intereses generales (Vidal y Català, 2005, p. 11).

Hechas estas aclaraciones, pasemos al caso del NAICM. Antes de que el presidente Peña Nieto anunciara la decisión de construirlo en Tèxcoco, ya había un historial de

<sup>2</sup> Proviene del idioma inglés *partnership*; en idioma español significa *compañía, sociedad o consorcio*; es un instrumento jurídico-administrativo con firma de contratos con la iniciativa privada, donde los gobiernos logran inversiones de riesgo para obra pública y/o servicios diversos, en el que el objetivo del lucro es un incentivo para los bancos y empresas asociadas.

estudios, propuestas, proyectos e intentos de acción pública en ese sentido, mucha tinta escrita y encuentros académicos sobre lugares y características técnicas y financieras para un desarrollo más adecuado.<sup>3</sup>

Cuando la decisión se hizo pública en marzo de 2014, el sector de comunicaciones ya había llevado a cabo consultas sociales, académicas, legislativas y de expertos; luego, al momento de tomar la decisión, se trató de cumplir con ciertos formalismos que demanda la opinión pública para informar sobre las características generales del proyecto, para cumplir con la normatividad del gasto público, y hubo convocatorias para la asignación del diseño del proyecto.

Asimismo, el proyecto trata de resolver un problema público importante para el desarrollo de la región y el país, pues genera un servicio para turistas, estudiantes, enfermos, trabajadores migratorios, agentes de ventas y empresarios, que demandan movilidad aérea constante, segura y de calidad, además de ser un negocio que genera muchos empleos calificados y un porcentaje significativo del Producto Interno Bruto (PIB).

También se ve como estratégico que haya un aeropuerto de gran calaje para la ciudad más importante del país y un destino mundial de relevancia. Por eso, más allá de los impactos socioeconómicos y ambientales negativos que pueda generar para el lugar y sus habitantes, la decisión se tenía que tomar, asumiendo sus costos económicos y riesgos políticos, pues no se veía cómo la Ciudad de México se podría mantener al margen de una decisión al respecto.

Hay que recordar que toda política pública beneficia a usuarios, empleados aéreos y empresarios, pero perjudica a los que la patrocinan, subsidian o a los que les altera su forma de vida cotidiana; por eso, si se va a gobernar por políticas públicas, se debe hacer con el mayor sentido público, pues por muy lógico que pueda parecer para unos la conveniencia de realizar esta megaobra, para otros puede resultar inconveniente o injusto. En ese sentido, el proyecto siempre fue controvertido, pero para el gobierno federal era considerada una decisión impostergable.

Bien se sabe por encuestas que todo mundo prefiere tener un aeropuerto, una carretera o una estación del Metro relativamente cercana al lugar donde vive, pero pocas personas quieren que los aviones pasen rasando por encima de sus azoteas, que los autos corran a seis metros de su casa o que la entrada del Metro esté al lado de su puerta.

<sup>3</sup> En 2002 asistimos al “Encuentro para analizar el proyecto de Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”; allí se discutieron las alternativas de su localización ya fuera en Puebla, Toluca, Cuernavaca, Base Aérea de Santa Lucía, Tizayuca o Texcoco; el evento duró tres días con participación de ingenieros de control aéreo y mecánica de suelos, biólogos, ambientalistas, ingenieros hidráulicos, sindicatos de pilotos y aeromozas, académicos sobre políticas públicas, arquitectos, etcétera.; en todos los casos se presentaron ventajas y desventajas de todo tipo.

Sea producto de una política pública democrática sometida a consulta pública y consensuada, siempre hay costos para unos y beneficios para otros; en ese sentido el apego a la ley, así como la racionalidad económica y ambiental, son los últimos reductos a los que se pliega el tomador de decisiones para alcanzar la mayor legitimidad posible; no obstante, siempre hay variables que se escapan de la imaginación y quedan fuera de los riesgos considerados.

Hoy, como podemos ver, perder las elecciones por el partido que estaba en el gobierno y que el nuevo gobierno tome la decisión de parar la obra del NAICM basado en criterios totalmente opuestos a los que lo impulsaron, fue uno de esos riesgos que no fueron imaginados, aun en el caso de perder las elecciones.

## 2. La agenda pública

¿Qué entendemos por *análisis de políticas públicas*? Este enfoque se ha convertido en una herramienta importante para los gobiernos que practican la gobernanza, al operar interactivamente cuando se impulsan proyectos de inversión como es el caso del NAICM.

Hacer análisis de política pública implica poner atención en los valores que median para su diseño, manejo de recursos, logro de resultados y evaluación de los impactos del proyecto, pero también en la génesis de dichas políticas, pues hay quienes ven que éstas se engendran en un ámbito público abierto, más allá de lo que controla exclusivamente el gobierno.

Desde esta perspectiva, se analiza el espacio social abierto donde se insertan las acciones gubernamentales privadas y sociales, todas orientadas a la solución de un problema específico que, en un momento dado, se introducen por su relevancia a la agenda pública.

Otras concepciones consideran que las políticas públicas solamente son aquellas que se originan dentro de las instancias gubernamentales; se trata de concepciones estadocentristas, por lo que el objeto de estudio se limita a un análisis de arriba hacia abajo, donde el desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias es la única fuente de racionalidad e institucionalidad y en la que la ciudadanía sólo juega un papel pasivo-receptivo, es decir, de gobernado o súbdito.

En el caso del proyecto del NAICM, aunque el gobierno hubiera querido tomar la decisión sólo con el apoyo técnico de sus anillos burocráticos y consultores externos, dados los conflictos heredados del proyecto anterior, le hubiera sido políticamente imposible.

En la actualidad, la política pública se concibe como acción que involucra activamente, además de los actores gubernamentales, actores económicos y sociales clave, pues aún

en contra de su genética centralista, el gobierno se ve obligado a admitir la participación social aunque sea limitada. Esto es así porque, en última instancia, para este proyecto es necesario que gobierno, iniciativa privada y ciudadanos interactúen en torno al proyecto dentro de la red institucional que involucra Estado, mercado y sociedad civil (González, 1999, pp. 9-34).

En lo que se denomina la visión pluralista, sólo se toma en cuenta la dinámica de la sociedad civil; ahí la política pública se estructura de abajo hacia arriba y el gobierno actúa neutralmente frente a las demandas de los grupos de presión; eso puede llevar a situaciones de dispersión e indefinición de la política, por la atención aislada y fragmentada de demandas.

Tanto la visión de arriba hacia abajo como la visión de abajo hacia arriba tienen consecuencias que terminan desequilibrando los sistemas de equidad y justicia, pues niegan la relación estructural Estado-sociedad y el lugar que ocupa cada uno en la totalidad.

La política pública no puede ser reducida a un solo escenario, pues como lo dice Charles Lindblom: “Si la política pública es situada en dos escenarios genéticos (el gobierno o la sociedad), es porque ella tiene una existencia ubicua, pero no existe la certeza de un lugar privilegiado” (González, 1999, p. 18).

Desde la visión simplista de arriba-abajo, alguien pudiera decir que la decisión de impulsar el proyecto del NAICM fue del presidente de manera aislada; es decir, una acción estadocentrista. Sin embargo, en una interpretación diferente, se diría que fueron los intereses del mercado los que obligaron al gobierno a impulsar el proyecto; a esa perspectiva se le denomina *paternariado público-privado*.

En todo caso, la consideración de la política como acción pública reclama una ruptura epistemológica en la que se reconozca la multirracionalidad con la que se enfrenta una misma realidad social y el hecho de que es fundamentalmente el conflicto de intereses, y no la cooperación, la que siempre está presente para su implementación; por eso el interés público no está preestablecido ni se constituye de manera unitaria, sino que en cada sociedad tiene que pasar por el tamiz de la autoridad pública o de la legitimidad social.

En el proceso anterior no hay una instancia organizadora neutra: no existe una relación instrumental e institucionalizada entre el gobierno y los grupos sociales emergentes. Además, en ese caso, la burocracia ejerce una función activa en la organización de tareas e intereses, pero difícilmente se mantiene al margen de las contradicciones que se dan entre los múltiples públicos involucrados o afectados por la política; una reflexión de este tipo nos permite ilustrar en teoría cómo se puede analizar la decisión del gobierno sobre el proyecto del NAICM.

Desde nuestro punto de vista, en el caso del NAICM, la actuación del gobierno se dio en dos sentidos: el de la política como la visión estatal del problema y el de la política como acción consensuada entre los actores fundamentales de la arena política (ejidatarios, ambientalistas, sindicatos, usuarios, empresarios, inversionistas, fracciones parlamentarias, etcétera).

El primer sentido (el de la política como la visión estatal del problema) contiene un amplio rango de acciones relacionadas con el ejercicio del poder en un espacio público que incluye instancias del ramo de comunicaciones y algunas organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema.

El segundo sentido (la política como acción consensuada entre los actores fundamentales) se refiere a las actividades y decisiones programáticas concretas como es la compra de terrenos en la zona, la contratación de expertos para el diseño arquitectónico, el desarrollo de la estrategia mediática y el cabildeo del proyecto, entre otros decisores económicos y actores sociales.

En un momento delimitado en espacio y tiempo, esta política pública supone una interacción que incluye individuos, grupos, conflictos, poder y liderazgo. En resumen, en palabras de Luis F. Aguilar Villanueva: “la política se juega en torno a las políticas [...] se hace política, para influir en las políticas” (García del Castillo, 1999, pp. 116-126).

Pero hay que considerar que, en los países de tradición autoritaria, en donde la modernización político-administrativa se circunscribe a limitados espacios de poder tecnocrático, donde la población tiene baja escolaridad y poca participación en los asuntos públicos, las políticas, más que ser públicas, son gubernamentales y fundamentalmente patrimonialistas, corporativas y clientelares. Ahí sí, los cuerpos “capacitados” para tratar asuntos de política se reducen a los anillos burocráticos privilegiados al servicio de la élite política.

De cualquier manera, hemos introducido el tema de análisis de política pública porque consideramos necesario analizar los riesgos de la implementación del proyecto del NAICM, para comprender si los alcances de gobernanza desactivan los riesgos, pues creemos que: “El desarrollo de otras maneras de resolver los problemas y considerar los costos futuros de cada solución parece algo creativo, en comparación con otros enfoques más azarosos” (Shafritz y Wildavsky, 1999, pp. 547-548).

El análisis de política pública no pretende proyectar el *statu quo* como justo, sino seguir las consecuencias de las ideas innovadoras, que dan por resultado una variante en la planificación. El propósito del análisis no es eliminar el partidismo, sino elevar el nivel de la discusión entre los intereses de los contendientes, como es un hecho que se ha venido dando con este proyecto.

La formulación de esta política pública no pudo sustentarse en acuerdos provisionales e improvisados contactos informales; la continuidad y flexibilidad que se requiere en este caso para una implementación efectiva de la gestión del proyecto parte de la idea de que son necesarios ciertos grados de formalización en el interior de la maquinaria estatal, para darle vida y forma organizacional a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y otras instancias públicas involucradas. De esta manera, la gestión interinstitucional será eficaz en un espacio conflictivo donde la gobernanza termina imponiéndose como sinónimo de calidad y legitimidad de la acción pública; de eso trata nuestro análisis, pues:

De hecho, no hay acción pública fuera de un contexto político democrático, pues ésta siempre deberá estar impregnada de los valores del sistema político y en este caso del democrático; por eso la acción no es pública, aunque sea gubernamental. (Bañón, 2003, p. XVIII)

En el caso del NAICM, el conflicto no estuvo sólo en identificar el problema público y formular la política correspondiente, sino en saber distinguir el proceso que seguiría para ser legitimado como objeto de política pública y luego saber en qué orden de prelación y qué organismos público-privado-sociales la implementarían; en este caso, el proyecto siguió una logística político-administrativa que se nos antojaba estratégica y compleja, y por lo tanto, no dejó de tener riesgos, unos evidentes y otros que no se asomaban y que finalmente aparecieron con el cambio de gobierno.

Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina *agenda sistémica*. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos problemas para confeccionar la *agenda institucional* (así ocurrió cuando el presidente Fox anunció en 2001 que se construiría el NAICM).

Hay ocasiones en que los problemas entran a la agenda institucional y poco después desaparecen de ella (momento del conflicto local); a eso se le llama “desaparición de temas”, y cuando no reciben atención hasta después de algún tiempo, debe entenderse como “incubación de temas”. (Tamayo 1997, pp. 281-312). De hecho, la decisión sobre la construcción del NAICM quedó incubada durante 12 años.

La agenda institucional mantiene bajo atención asuntos que no parecen preocupar en la agenda sistémica, pues la población desconoce su importancia; pero para mantenerlos bajo control, se canalizan recursos hacia ellos mediante acciones permanentes como educación, salud, empleo, etcétera.

Un descuido o desatención sobre alguno de esos temas puede detonar que en poco tiempo ese asunto cambie el orden de prioridades en la agenda política y, entonces, el

gobierno se vea obligado a atender el problema específico; si se produjera un accidente grave ocasionado por la cercanía del actual aeropuerto, elevaría inusitadamente la legitimidad del proyecto del NAICM.

Aquí nos importa el tema de la agenda pública, pues se necesita saber cuál ha sido el lugar que ocupó el proyecto del NAICM dentro de la agenda sistémica y cómo pasó a la agenda institucional, qué tanto recorrido institucional y programático tuvo y cuál fue el paso decisivo para avanzar sin que se detonaran significativamente los conflictos anteriores.

Sabemos que desde mediados de los años noventa, el tema del aeropuerto estuvo en la agenda sistémica; por eso en los inicios del gobierno de Vicente Fox se diseñó y trató de realizar el proyecto, pero con fallas sobre la percepción de la capacidad política de los campesinos, de ahí que regresara el proyecto a la agenda sistémica.

Sin embargo, la incapacidad del actual aeropuerto detonó de nuevo el interés público, de tal manera que, tratando de eludir los conflictos heredados, el gobierno se vio en la necesidad de reactivar el proyecto y sacarlo de su estado de incubación de la agenda sistémica, para reeditararlo en la agenda política en 2014.

El proyecto se presentó con belleza arquitectónica y eficacia sustentable, sobre el apoyo de un despliegue mediático mediante el que se trataba de entusiasmar a la opinión pública con la imagen de un nuevo aeropuerto de seis pistas, que se posaba sobre una superficie líquida. En el fondo, ésta simbolizaba la recuperación del lago perdido por la urbanización irregular, en el marco del proyecto mayor del Parque Ecológico Lago de Texcoco, que contendría dentro de sus límites al NAICM.

### **3. Gobernanza y gestión de proyectos regionales**

La ciudad es quizás el producto cultural más significativo de la humanidad. Al *homo sapiens* le llevó por lo menos 185 mil años hacerse sedentario, por eso su invento más importante hace 10 mil años, cuando la habilidad de la escritura todavía no se desarrollaba, fue un asentamiento estructurado con plaza pública donde se reunía con ánimos de integración solidaria, donde había brujos y sacerdotes que profesaban, donde había formas de protoestado y oficios netamente urbanos, en un momento de transición entre el hombre cazador-recolector y el hombre sedentario.

Eso es a lo que Henri Lefebvre (1974) definió como *espacio urbano*;<sup>4</sup> el desarrollo metropolitano de ese espacio en el siglo XX y más aún, representa los rasgos postmetropolitanos que dominan en el siglo XXI. (Soja, 2008)<sup>5</sup>

Esas ciudades hoy se ven como el destino unívoco de la especie humana, lugares que representan las formas más avanzadas del espacio urbano llevadas hasta las últimas consecuencias tecnológicas y políticas; es ahí donde se crean y recrean las instituciones sociales que le dan vida a las religiones, la cultura, la educación, los sistemas políticos, el gobierno, el Estado, el mercado y la diversidad social.

Por eso, lo más deseable para las grandes ciudades del siglo XXI es que tengan gobiernos democráticos que encabecen un tipo de liderazgo político y económico, capaz de realizar un desarrollo que apunte hacia un régimen institucional coordinado, interactivo, ágil, flexible e inteligente, con políticas regionales integrales, equitativas, justas y amigables con la naturaleza.

Lamentablemente, al momento no hay ningún gobierno del mundo que opere a plena satisfacción; de ahí los problemas planetarios de violencia, guerras focalizadas, conflictos internacionales y de calentamiento de la Tierra y cambio climático.

Aun así, se pueden tomar como ejemplo algunas de las prácticas que se vienen dando en Europa, Norteamérica y algunas otras regiones emergentes, en donde competitividad, productividad, desarrollo sustentable, legitimidad política, equidad, justicia social y felicidad de la gente son los propósitos que colocan a sus gobiernos en la ruta de la innovación administrativa, el cambio tecnológico, la interactividad y las prácticas de gobernanza democrática.

Para los gobiernos metropolitanos, la igualdad política de la gente es una condición para lograr una distribución equitativa de la libertad, las prácticas participativas y las oportunidades para alcanzar el desarrollo humano que reconozca la diversidad socio-cultural.

La igualdad política y el proceso democrático son considerados como valores inherentes a la gestión pública de calidad y el medio más seguro para proteger y promover el bien común, así como los intereses de los actores que habitan las grandes ciudades,

<sup>4</sup> Es un concepto tratado filosóficamente, que luego otros autores anglosajones lo aplicaron en las ciencias sociales para el estudio de las ciudades contemporáneas.

<sup>5</sup> Las ciudades del siglo XXI viven la transición de lo metropolitano en el sentido de ciudades industriales y corporativas como lo fueron Nueva York, Londres y Chicago durante el siglo XX, a lo postmetropolitano, en una diversidad de tendencias parecidas a lo que ha ocurrido en Los Ángeles, California: lo cosmopolitano, exopolitano, ciudades fragmentadas, archipiélagos carcelarios o *simcities*.

donde todos quedan sujetos a compromisos solidarios y participan en decisiones reguladas por el Estado, que desarrolla capacidades directivas con la legitimidad política lograda con base en resultados reconocidos y valorados por los ciudadanos. En contextos así:

No es concebible en la actualidad un mundo que sólo esté compuesto por unidades políticas muy pequeñas y autónomas. [...] no podemos planear una sociedad democrática factible sin incluir en ella gobiernos de gran escala [...] pero a la vez, no veo cómo un país con una sociedad amplia y bastante compleja, regulada por el Estado, podría mantener la igualdad política. No creo que sus ciudadanos fuesen capaces de impedir que los funcionarios de gobierno de más alta jerarquía, usaran sus extraordinarias facultades reguladoras para aumentar su propio poder y privilegios. (Dahl, 202, p. 14)

Por eso, en las megalópolis hay conflicto de intereses entre los actores políticos y sus gobernados; igualmente, siempre se ha visto con recelo que las regiones metropolitanas consoliden formas de gobierno unitarias, pues empodera a sus gobernantes y los pone en competencia política con los líderes centrales o estatales.

Así ha sucedido en París, Londres, Madrid, Buenos Aires, Roma, Ámsterdam y la Ciudad de México, pues en esa escala geográfica se cohabita y gestiona conflictivamente. (Jouve y Lefevre, 2004, p. 14).

En estos casos, se busca la fragmentación político-administrativa; por ejemplo, la atención del transporte público regional va por un lado; para el manejo del agua se forma una comisión nacional; el tema del medio ambiente se maneja desde una dependencia federal; para la seguridad pública se avanza en el formato de mando único; la energía se asocia a un sector ligado a la industria, la vivienda y el transporte; en el caso que nos ocupa, los puertos y aeropuertos se tratan desde el ministerio o una secretaría federal de comunicación. Todo es sectorizado o se crean organismos descentralizados subordinados a distintos órdenes de gobierno, pero rara vez a un gobierno de escala metropolitana, como ocurre en París.<sup>6</sup>

Otro gobierno de escala regional fue el del Gran Londres, pero en cuanto el poder nacional tuvo la oportunidad de disolverlo, lo hizo, y estableció una autoridad fragmentada por medio de reformas que culminaron con el acta de 1999; de esa manera,

<sup>6</sup> *Le Conseil Régional de l'Île de France* es un orden de gobierno de escala metropolitana que tiene un presidente que se elige cada cuatro años y cuenta con una asamblea de 209 miembros elegidos por sufragio popular de los siete municipios que forman esa región; cuenta con un presupuesto casi tan alto como el de la ciudad de París para obras y servicios para el funcionamiento de ésta, que es una de las 22 regiones en que está dividido el territorio francés. [www.iledefrance.fr](http://www.iledefrance.fr)

Margaret Thatcher disminuyó el poder de una oposición laborista que se fortalecía desde los municipios metropolitanos y amenazaba políticamente con fortalecerse frente al gobierno conservador.<sup>7</sup>

En la globalización y el debilitamiento del Estado-nación provocado por las reformas neoliberales de los años ochenta, las principales ciudades del mundo emergieron como actores económicos y políticos significativos.

Esa tendencia fue catalizada por la ONU, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea (UE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), en reuniones mundiales de los alcaldes de las grandes ciudades, en donde éstos han impulsado agendas globales, al signar compromisos con la sustentabilidad y la gobernanza, además de poner atención en las capacidades que mejoren la calidad de vida en las ciudades. (Rosique, 2004, p. 163).<sup>8</sup>

En la globalización no es suficiente que haya gobiernos legítimos, apegados al derecho y respetuosos de los derechos humanos, transparentes en su accionar administrativo y rendidores de cuentas; hay algo más, que es lo que es estratégico, la “validez directiva, la competencia directiva, la legitimidad del cargo y la legitimidad de actuación”. (Aguilar, 2007)

Esos elementos son la sustancia de la gobernabilidad megalopolitana y se incorporan durante la formulación e implementación de las políticas públicas y la evaluación *ex ante* y *ex post*, prácticas y valores que están operando sólo en sistemas políticos democráticos maduros, orientados a la ciudadanía y bajo un sistema de gobernación regional en el que se privilegia e impulsa la práctica de la nueva gobernanza.

Pero como el sistema político mexicano sigue operando en la cultura del presidencialismo, las grandes obras de infraestructura son gestionadas y decididas por el gobierno federal, en particular por el presidente, que es quien las impulsa o toma la decisión final.

Como lo estamos viendo, éste es el caso del NAICM, lo cual no significa que no haya gobernanza, pero no con plenitud democrática, pues como lo expusimos en otro trabajo sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, son los gobernadores y el presidente

<sup>7</sup> Gran Londres (Greater London) es un área administrativa de Inglaterra creada en abril de 1965; la autoridad del Gran Londres fue establecida por el Acta de 1999 y empezó a funcionar con un Mayor a partir del 2000 y una Asamblea integrada por los 33 distritos urbanos, que a su vez tienen sus propios consejos locales. Véase: Wikipedia, (2013) *Greater London*. [http://en.wikipedia.org/wiki/Greater\\_London](http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London) (Consulta: 14/01/2016)

<sup>8</sup> Hoy, la mundialización de las ciudades requiere un patrón de gestión homogéneo que responda a estándares de calidad en materia de servicios municipales, infraestructuras portuarias, dotación de energía, comunicaciones, así como marcos institucionales que garanticen la gobernabilidad laboral, comercial y de los derechos civiles adecuados para el desarrollo de los negocios globales.

quienes se hacen cargo de la gestión de las grandes obras de infraestructura, ya que no existen gobiernos unitarios en las 59 zonas metropolitanas reconocidas por el INEGI. Mientras, los alcaldes de los municipios se mantienen divididos y limitados dentro de sus fronteras, gestionando de manera fragmentada los servicios y las obras menores que les encomienda la Constitución en el artículo 115.

En el Seminario Internacional Repensar la Metrópolis II, se dijo que:

Desde hace cuatro décadas el Estado mexicano viene actuando sobre el proceso de metropolización, consciente de que la inclusión de elementos de planeación para orientar su desarrollo dentro del marco del federalismo, de poco han servido para lograr un cambio significativo para una gestión pública que se requiere para las grandes ciudades, pues no ha habido voluntad política para gobernar con visión metropolitana, ni se ha incluido en la Constitución el concepto de metrópolis, ni se ha fortalecido al Fondo Metropolitano y Regional (2003-2015), para financiar los grandes proyectos que se requieren en las 59 zonas metropolitanas del país; tampoco se ve que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se haya planteado el tema metropolitano de las relaciones ni de la gobernanza que se requiere para esa escala territorial; más bien se sigue viendo a gobernadores y al presidente de la república, actuando como si ellos fueran los alcaldes de las grandes ciudades, bajo una práctica vertical, al margen de enfoques de políticas públicas incluyentes, donde se considere la opinión de los actores económico-sociales de cada zona. (Rosique, 2015)

Gobernar por políticas públicas implica mejorar la coordinación intergubernamental e interinstitucional; es decir, impulsar patneriados para crear empresas mixtas y emprender proyectos de infraestructura, pero también practicar la gobernanza cuando los actores de la sociedad civil deben participar en la toma de decisiones y la cogestión de obras o servicios en los que la burocracia estatal no es suficiente o no tiene la preparación técnica para manejar ciertos asuntos de alta complejidad, como es el caso del NAICM.

En este sentido, la nueva gestión pública apela a la idea del buen gobierno, concepto que proviene de tiempos inmemorables. El problema es que hoy, con tanta diversidad ideológica, los académicos, políticos y funcionarios tienen serias dificultades para ponerse de acuerdo sobre lo que entienden por buen gobierno; pero más aún, al momento de emprender acciones que conduzcan a su consolidación, difícilmente hay consenso, pues lo bueno o malo de un gobierno siempre se mide desde posturas políticas muy subjetivas.

En el México postrevolucionario, el buen gobierno del PRI fue aquel que nacionalizó el petróleo, llevó a cabo la reforma agraria y estableció la economía mixta, basado en un populismo clientelar, corporativo y patrimonialista. Poco más adelante, la administración de Salinas de Gortari, con la idea de buen gobierno, privatizó las empresas del Estado,

adelgazó el gobierno y abrió la economía al mercado mundial. Con los gobiernos de Fox y Calderón, el gobierno se desplazó de modo abierto hacia una postura plenamente empresarial.

Es desde esa estructura de buen gobierno que Peña Nieto impulsó las “reformas estructurales”, menos la de institucionalizar un gobierno de escala metropolitana, porque estaba de por medio la toma de decisión sobre varias obras de infraestructura, entre las que destacaba el proyecto del NAICM, el cual se estaba desarrollando con apoyo financiero privado y con énfasis en la innovación arquitectónica y la belleza del paisaje.

Para este caso, dejó de lado al organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y se apoyó en el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México S. A. de C. V. (GACM), con una estructura de sociedad de inversión al margen de la arena burocrática. Para ello designó a un director ejecutivo que rendía cuentas directamente al secretario de Comunicaciones y Transportes y al mismo presidente.

#### **4. Orígenes y dinámica de la aviación comercial del mundo**

Aunque el transporte aéreo comercial tuvo sus inicios incipientes casi al momento mismo en que se empezaron a fabricar aviones en serie, fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que las compañías aéreas de Japón, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos empezaron a tener un desarrollo significativo, así como la fabricación de aviones de pasajeros y de carga comercial.

La incorporación del motor a reacción en los años sesenta, revolucionó el transporte aéreo al reducir el tiempo de vuelo en dos terceras partes. Así se pudo volar a mayores alturas por encima de las turbulencias meteorológicas, lo que hizo más seguros los viajes, más cómodos y con menos vibraciones.

México ingresó temprano a la historia de la aviación: en 1910, Alberto Braniff Ricard fue el primer aviador de México y América Latina en sobrevolar por avión la Hacienda de Balbuena en la Ciudad de México; en noviembre de 1911, Francisco I. Madero fue el primer jefe de Estado que voló por este medio al lado del piloto Dyott; Juan Guillermo Villasana López construyó el primer avión en México; en mayo de 1913, el piloto mercenario Didier Mason, acompañado por el constitucionalista Joaquín Bauche Alcalde, lanzó por primera vez bombas desde el aire sobre los barcos de guerra huertistas en la bahía de Guaymas, en plena Revolución mexicana.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Mexicana, que también se organizó tempranamente, se sumó a los Países Aliados para luchar en

contra de la Triple Alianza de Alemania, Japón e Italia; después, muchos de esos pilotos se incorporaron a las compañías aéreas comerciales como Aeronaves de México y Mexicana de Aviación, varias de las cuales habían empezado a operar desde los años veinte.

Cuando se consideró que el aeropuerto de Balbuena era insuficiente para el funcionamiento de los aviones del Banco de México, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Comisión Federal de Electricidad y la Presidencia de la República, más los de otras compañías privadas nacionales e internacionales, decidieron la construcción de un nuevo aeropuerto en lo que otrora habían sido pantanos del lago de Texcoco. Era 1946 y gobernaba el presidente Miguel Alemán.

En el proceso desapareció el Aeropuerto Militar de Balbuena, lugar donde en 1962 el presidente John F. Kennedy acompañó al presidente Adolfo López Mateos a inaugurar la unidad habitacional que hasta la fecha lleva el nombre del presidente estadounidense. Así, en noviembre de 1952, se inauguró el nuevo Aeropuerto Central, que con el tiempo se llamó Aeropuerto Internacional Benito Juárez.

La gran dinámica de la aviación comercial mundial durante el siglo XX y la manera como México se fue incorporando a ella desbordó en los inicios del siglo XXI la toma de decisión sobre el proyecto del NAICM, como se podrá ver en los reportes mundiales sobre el lugar que ocupa el actual aeropuerto, con todo y que está operando en sus límites de capacidad. Para ilustrar esta situación de desventaja, nos apoyamos en la información disponible sobre los 55 aeropuertos más importantes del mundo, según el número de pasajeros, los movimientos, la carga y el tráfico que se realizaron del mes de marzo de 2013 a marzo de 2014, además de información sobre los aeropuertos más transitados del planeta en 2009.<sup>9</sup>

Sólo enlistaremos los primeros seis lugares y el que ocupa el AICM:

- *Atención a pasajeros*

Pekín, 120 100 215; Londres, 112 312 785; Atlanta, 100 450 158; Chicago, 87 776 685; Tokio, 81 900 000. El AICM ocupa el lugar 43 con 33 450 000, sobrepasando sus límites de capacidad; aun así, la cifra es tres veces y media menor que el aeropuerto de Pekín, que ocupa el primer lugar.

<sup>9</sup> Véase: [Es.wikipedia.org/wiki/Anexo: Aeropuertos\\_por\\_tráfico\\_de\\_pasajeros](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Aeropuertos_por_tráfico_de_pasajeros) (Consulta: 18/01/2016)

- *Movimientos*

Atlanta, 929 306; Chicago, 877 775; Dallas, 646 165; Denver, 622 165; Los Ángeles, 611 103; Charlotte-Douglas, 543 429. El AICM ocupa el lugar 29 con 362 027, lo que significa dos veces y media menos movimientos que el aeropuerto de Atlanta, que ocupa el primer lugar.

- *Carga*

Hong Kong, 3 954 491; Memphis, Estados Unidos, 3 954 491; Shanghái, 3 051 799; Anchorage, Estados Unidos, 2 602 201; Seúl, 2 499 405; Dubái, 2 272 303. El AICM ocupa el lugar 49 con 409 951, lo que significa casi 10 veces menos carga que el aeropuerto de Hong Kong, que ocupa el primer lugar.

- *Tráfico aéreo*

La lista presenta los primeros 20 lugares, en donde el número 1 es Atlanta con 88 032 086 y el 20 San Francisco con 37 338 942; pero México no aparece, lo que significa que por lo menos está tres veces por debajo del primer lugar.

La Ciudad de México es una de las cinco megalópolis más grandes del mundo, pero en materia de movilidad aérea está muy por debajo de los países desarrollados y emergentes; de ahí se desprende que tener un aeropuerto con mucha mayor capacidad es una decisión que debió de haberse tomado a finales del siglo XX.

Siempre hubo el riesgo de que sus metas no se cumplieran en 2020, porque había que superar el problema financiero amenazado por los precios volubles del petróleo, el compromiso de la deuda externa, el deslizamiento del peso frente al dólar y la inflación, que en el lapso de realización del proyecto seguirían impactando los precios de los insumos, la mano de obra calificada y la tecnología de punta que se requerirían para ponerlo a funcionar.

## 5. La evaluación *ex ante* del proyecto del NAICM

La evaluación de proyectos de inversión es un método que se ha venido desarrollando en torno a organismos internacionales, apoyados en centros de investigación, universidades y consultorías especializadas en desarrollo regional y grandes infraestructuras. Enrique Iglesias, expresidente del BID, dijo que:

[...] la experiencia nos enseña que el éxito de cualquier intento de desarrollo depende de la bondad del conocimiento de los factores económicos, sociológicos y culturales propios de

cada país o región. Del entendimiento de esas condiciones objetivas y de los medios de acción disponibles resultan la coherencia, la relevancia y la eficacia de las estrategias de desarrollo adoptadas (Cohen y Franco, 2006, p. 11).

Por lo anterior, la evaluación de proyectos de inversión se ha convertido en una herramienta eficaz para la toma de decisiones en gobernanza que permiten superar una problemática socioeconómica o política relevante; a la vez, es un acto creativo de planeación y acuerdos que determina cómo, en cuánto tiempo, para quién, con cuánto esfuerzo y quiénes realizarán las acciones específicas.

Lo anterior sólo se logra con la combinación de experiencias, conocimiento teórico e información técnica, en la que se consideran las potencialidades y expectativas de los actores involucrados; como dicen Ernesto Cohen y Rolando Franco (2006), “Proyectar es crear”, pero como todos sabemos, la creación no se da sólo por inspiración, sino que hay que trabajar muy duro, ser sistemático y muy disciplinado.

*El diseño de un proyecto de esta envergadura tenía que considerar:*

- El análisis del proyecto como el producto de un equipo de trabajo experto local-nacional e internacional.
- Identificación del problema, población-objetivo, recursos públicos y privados, información estratégica y vías de solución.
- Análisis del contexto sociopolítico, relación costo-beneficio, alcances sociales y resultados inmediatos e impactos de mediano y largo plazos.
- Examen de factibilidad técnica, económica, política y ambiental.
- Aplicación crítica de la información y valoración de las experiencias exitosas y de fracasos dados.
- Revisión de la metodología, técnicas para ejecutar y evaluación del proyecto de principio a fin considerando lugar, expectativas, resistencias y tiempo de ejecución.

*Cada proyecto debe tener un tratamiento puntual*

- Formulación: con dimensión territorial, temporal y etapas de ejecución.
- Cabildeo con actores locales, regionales, nacionales e internacionales.
- Agenda: toma de decisiones-acciones.
- Participación de agentes externos.

- Distribución de acciones.
- Organización, programación, ejecución, control y seguimiento.
- Evaluación: previa, durante y posterior (costo-efectividad).

*Había que verificar la coherencia del proyecto*

- Interna y externa.
- Fortaleza y capital organizacional.
- Idoneidad de métodos y estrategias elegidos.
- Análisis de impacto político y social a futuro.
- Trascendencia del proyecto: es transformador o reproductivo.
- Fortalezas y debilidades: dimensión social, territorial, temporal y aceptación de la calidad de resultados por los usuarios e inversionistas.

*Había que resolver las interrogantes fundamentales*

- ¿Cuál era la necesidad básica por resolver? Atender movilidad aérea creciente.
- ¿Era ponderable la resistencia o aceptación? Grupos locales, políticos y ambientalistas movilizados.
- ¿Su desarrollo mejoraría la situación actual? El NAICM daría servicio a demanda creciente por medio siglo más.
- ¿Habría alternativas con resultados mejores y métodos más sencillos y menos costosos? Los otros aeropuertos serían más lejanos, de menor tamaño y con otras dificultades técnicas y ambientales, aunque podrían complementarse con el NAICM.
- ¿Cuáles serían los costos y beneficios intangibles? Impacto ambiental, lejanía relativa, resistencias ideológicas, más moderno, eficiente y bello.
- ¿Cuáles serían sus fortalezas y debilidades? Competitividad, productividad y modernidad contra lejanía relativa, posibles inundaciones, niebla y riesgos por impacto con aves lacustres.
- ¿Qué era lo que se valoraba más del proyecto? Resolvería demanda potencial, generaría empleos mejor pagados, mayor capacidad, mantendría a México conectado con el mundo globalizado.

*Había que publicitar de manera sencilla y clara la justificación del NAICM*

- El 70 por ciento de la humanidad vive en metrópolis; en México, 57 por ciento vive en zonas metropolitanas y 28 millones en la región del centro.

- Las megalópolis gobiernan con visión metropolitana, garantizando movilidad aérea de calidad, eficiente, sustentable y segura.
- El actual aeropuerto estaba operando en los límites de su capacidad y seguridad con decenas de incidentes y accidentes menores por hora.
- Muchos aeropuertos del interior del país tenían que hacer escala en la Ciudad de México para ir a otros destinos nacionales e internacionales.
- La mayoría de las ciudades del mundo desarrollado tienen dos o tres aeropuertos en servicio y con transporte eficiente hacia el centro de la ciudad.

*Debería hacerse un diagnóstico técnico, social, ambiental y político*

- Los actores económicos y sociales de la región del centro requieren competitividad, productividad y eficiencia en servicios aéreos.
- La movilidad aérea nacional e internacional de personas, productos o mensajería son parte estratégica del desarrollo global.
- La Ciudad de México requería el NAICM para triplicar su capacidad de operaciones para el siguiente medio siglo.
- En 2013, el aeropuerto actual atendió a más de 33 millones de pasajeros, con lo que rebasó su capacidad en 52 ocasiones; la carga apenas llegó a las 400 mil toneladas, ocupando el lugar 51 del mundo.

*¿Cuál era el pronóstico con el NAICM?*

- Sin el NAICM, el desarrollo de la región se rezagaría.
- Faltaba el NAICM para garantizar la atención de la demanda futura.
- Hay riesgo de accidentes y malos servicios para sus 300 mil visitantes diarios y 30 mil trabajadores.
- Para 2018 se tendría que atender a 40 millones de pasajeros al año.
- Hotelería y servicios incluidos dentro del NAICM resolverían el problema de 30 mil visitantes que pernoctan una noche.

*¿Cuál fue la propuesta de realización?*

- Lugar: zona de humedales en Texcoco, cercana al lago Nabor Carrillo.
- Fecha de inicio: enero de 2015.
- Duración de la obra: 5 años.

- Etapas: primera fase, formulación, acuerdos, proyecto técnico, concursos, construcción, inauguración y evaluación en 2018; segunda fase, inauguración y evaluación integral en 2020.
- Actores involucrados: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), empresas constructoras, gobiernos del Estado de México y de la Ciudad de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Comisión Nacional del Agua (Conagua), Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S. A. de C. V. (GACM), municipios en zona de Texcoco, académicos y expertos internacionales, sindicatos, empresas aéreas y de servicios conexos.

*¿Cuál era la información estratégica para su desarrollo?*

- El “Parque Ecológico Lago de Texcoco”, de 3 200 hectáreas, incluiría el proyecto del NAICM que ocuparía 1 500 hectáreas.
- Costaría 50 mil millones de pesos en su primera etapa (100 por ciento presupuesto federal) y 20 mil en la segunda etapa para vialidades, infraestructura secundaria, transporte férreo y servicios con participación privada.
- El terreno está en zona federal, dedicado a la regulación hidrológica, y funciona como barrera ambiental contra desarrollos habitacionales e industriales.
- El NAICM se construiría a 20 kilómetros sobre la autopista de cuota Ciudad de México-Texcoco; acceso actual por el costado norte del cerro del Peñón.
- Conagua estaba invirtiendo varios miles de millones de pesos en la compra de terrenos inundables en ocho ejidos y terrenos irregulares (663 títulos de propiedad).
- La superficie equivale 42 veces el Central Park de Nueva York y 22 veces el Bosque de Chapultepec.
- La demanda de vivienda para las familias de sus 30 mil empleados se daría en la zona oriental de la Ciudad de México y en los municipios aledaños a Texcoco.

*¿Cuál es la imagen objetivo del proyecto?*

- La intervención del Estado adecuada y a tiempo sería fundamental para esa toma de decisión pública que ya no se podía posponer.
- El NAICM tendría una ubicación geográfica relativamente cercana, con un manejo sustentable para la zona a partir de acciones públicas visibles y técnicas basadas en conocimientos científicos de punta.

- El proyecto sería viable financieramente tanto en su construcción como en el desarrollo de los servicios por la apertura estratégica de 42 por ciento de inversiones privadas nacionales e internacionales.
- La factibilidad política, laboral y ambiental debería garantizarse con una política pública que tome en cuenta a todos los actores locales y al público objetivo.

## 6. La toma de decisión

En mayo de 2011, durante un acto de campaña en el que estuvo el gobernador hidalguense Francisco Olvera Ruiz, Enrique Peña Nieto recordó que durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se propuso la construcción de un aeropuerto y una refinería en la entidad, proyectos que, dijo, se concretarían cuando él llegara a la Presidencia.

Sin embargo, tres meses después, el presidente anunció que el NAICM se construiría en Texcoco. Entonces, el gobernador Olvera dijo que no habría aeropuerto para la entidad, ya que pese a la promesa de campaña hecha por el entonces candidato presidencial, el gobierno federal eligió Texcoco; de cualquier manera, aceptó que el NAICM cubriría las necesidades de usuarios de Hidalgo y otros estados. (sdp noticias, 2014)<sup>10</sup>

En 2012, a finales del sexenio de Felipe Calderón, Conagua reconoció que era importante revertir el grave deterioro ambiental que experimentaba la región lacustre de Texcoco; también advirtió que, por esa razón, ese lugar era una mala opción para construir un aeropuerto, porque estaría en constante riesgo de inundaciones.

Por eso se había impulsado el proyecto Zona de Mitigación y Rescate Ecológico en el Lago de Texcoco, muy cerca de la zona del conflicto, el cual, como gobernador, Enrique Peña Nieto reprimió con la intervención de la fuerza pública. Entre 2014 y 2016, Conagua siguió comprando predios para desarrollar el proyecto del Parque Ecológico Lago de Texcoco.

En 2008, la Conagua consideró que el polígono para la remediación ambiental abarcaría una superficie total de 3 200 hectáreas, de las cuales 700 correspondían al Parque Ing. Gerardo Cruickshank García –propiedad del Estado de México–. Mientras tanto, las dos mil 500 restantes deberían adquirirse entre 2008 y 2012, incluidas las que compraron para darle acceso al Circuito Exterior Mexiquense.

Comparado con el Parque Central de Nueva York, es 43 veces más grande y 23 más que el Bosque de Chapultepec; pero para septiembre de 2012, el avance de la compra

<sup>10</sup> <https://www.sdpnoticias.com> (Jue 24 jul 2014 01: 53) (Consulta: 18/01/2016)

de predios era sólo de mil 700 hectáreas. Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y la SCT estimaron que la superficie mínima para el NAICM debería ser de 1500 hectáreas, 500 más que el proyecto frustrado en 2002 y 750 más que el actual.

Por eso, con la idea de construir en ese polígono el NAICM con un incremento de 30 por ciento en su presupuesto autorizado por el Congreso Legislativo, dominado desde 2012 por las fracciones parlamentarias del PRI, PVEM y PAN, en 2014 continuó la compra de predios en los ejidos de Santa María Chimalhuacán, San Luis Huexotla, San Felipe, Santa Cruz de Abajo, San Juan Bernardino (municipio de Texcoco), Santa Isabel Ixtapan, San Cristóbal Nexquipayac y Francisco I. Madero (municipio de Atenco), donde se llegaron a contabilizar 633 títulos de propiedad, según Conagua.

El supuesto objetivo de estas acciones era desarrollar suelos menos vulnerables a la erosión eólica, con cubierta vegetal o acuática, que permitiría disminuir en forma significativa los riesgos de salud y, de paso, proteger el lago Nabor Carrillo, cercano al lugar donde se estaba construyendo el NAICM.

Pero ya ante la decisión tomada, el arquitecto Iñaki Echeverría, quien encabeza un grupo de 200 expertos que participan en el proyecto Parque Ecológico Lago de Texcoco, dijo que para el NAICM se necesitaba una “pieza de estructura suave y ecológica”, y no serían las inmobiliarias las que lo decidirían, ya que éste es un proyecto de salud pública, para lo cual se cuenta con opiniones favorables de la Universidad de Harvard. Sin embargo, toda la instalación aeroportuaria, incluyendo lo que los proyectistas llaman la Aerometrópolis (la nueva Santa Fe-Texcoco), algo de lo que casi no se sabe, estaría conectada a la red municipal de agua potable, que para ese momento estaba sobreexplotada. (Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C., 2015)<sup>11</sup>

Contrarios a las declaraciones de Iñaki, Fernando Córdoba Tapia y Karen Levy Guzmán (2015) afirmaron que:

En México los megaproyectos, sin importar su tipo ni su ubicación geográfica, están casi siempre acompañados de una violación sistemática a los derechos humanos, del despojo de las comunidades locales, de la exclusión de la población en la toma de decisiones, de gravísimos impactos ambientales y del menosprecio a las opiniones de los especialistas.

En el caso del NAICM, el interesado era el gobierno federal, que sostenía que con esa obra se mejoraría la crítica situación ambiental de la zona, para lo cual requería una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) de la Semarnat.

<sup>11</sup> <http://cicm.org.mx/texcoco-y-la-compra-silenciosa-de-predios/> (Consulta: 16/01/2016)

Entonces, se apoyó en los consultores de Especialistas Ambientales S. A., cuyo fundador fue Rodolfo Lacy Tamayo, en ese momento subsecretario de Planeación y Política de la Semarnat y del Colegio de Biólogos de México A. C., donde tomó protesta como presidente del Consejo Directivo; y Juan José Guerra Abud, quien era Secretario de Semarnat, organismo que una vez concluida la MIA, la entregaría a la Semarnat para su aprobación; es decir, se pasó por alto el conflicto de intereses.

Por su parte, desde 2010 la Cámara Nacional de Aerotransporte ha insistido en la urgencia de ampliar la capacidad aérea para la Ciudad de México, con el apoyo de la senadora Alejandra Barrales, exdirigente de la Asociación de Sindicatos de Sobrecargos de Aviación (ASSA), quien propuso al gobierno federal implementar una política pública integral al respecto.

Con esos antecedentes, en marzo de 2014, el presidente Peña Nieto dio a conocer el proyecto del NAICM y lo consideró la principal obra de infraestructura de su administración. Las interrogantes que surgieron entre los diferentes sectores de la opinión pública fueron: ¿dónde se construirá?, ¿cuánto costará?, ¿qué pasará con la terminal actual?, ¿cuándo comenzará a operar?

La Presidencia de la República y la SCT se dispusieron a presentar información general del proyecto que permitió responder esas preguntas, aunque quedaron muchos detalles por definir con todo y que la información diversa en Google aportaba muchos análisis periodísticos y puntos de vista sobre su impacto ambiental, el proceder del gobierno para gestionar el proyecto y los puntos débiles para llevarlo a cabo en ese lugar.

Llamó la atención que había muchas críticas por la decisión de construir el NAICM en Texcoco, pero no había propuestas serias para otros lugares donde se pudiera construir un aeropuerto cercano y de las dimensiones que se necesitaban, hasta que, al margen de una política pública, Andrés Manuel López Obrador propuso su proyecto para Santa Lucía.

Lo anterior sucedió así, porque en realidad no había otro terreno cercano de las dimensiones requeridas y adecuado geográfica, topográfica y ambientalmente para recibirlo; el proyecto de Tizayuca, por su cercanía con el de Santa Lucía y por estar a una mayor distancia (50 kilómetros) del actual AICM, por segunda ocasión quedó descartado, por no dar la talla requerida para seis pistas y no poder funcionar simultáneamente con el AICM.

Ciudades como París, Londres, Nueva York, Fráncfort o Washington, tienen dos o tres aeropuertos relativamente cercanos y con medios y vías de comunicación muy

eficientes; para la Ciudad de México, tener durante 57 años su aeropuerto dentro de la misma ciudad ha sido práctico, aunque contamina la atmósfera y genera ruido para los vecinos cercanos.

Que el aeropuerto se desplazaría 20 kilómetros al oriente, para los usuarios y trabajadores era la opción menos mala, pues la ciudad está reprobada en movilidad terrestre, ya sea por manifestaciones o por saturación de vehículos; en ese sentido, el proyecto preveía 190 kilómetros de vías de comunicación repartidos en 12 proyectos, de los que destacaban un segundo piso para el Viaducto Miguel Alemán y la Autopista Oriente sobre Xochimilco e Iztapalapa.

Tomada la decisión, el GACM, creado en 2008, recibió el mandato del presidente de diseñar, construir y poner en servicio el NAICM en 2020. Para ello, en septiembre de 2015 puso al frente a un exfuncionario de finanzas de Banobras, con experiencia en licitaciones, abogado por la UNAM: Federico Patiño.

El GACM estaba diseñado como una sociedad de inversión de participación estatal mayoritaria. Es importante señalar los beneficios del régimen presidencial, a diferencia de los regímenes parlamentarios, ya que los nombramientos de los secretarios de Estado no pasan por la aprobación del Congreso, sino que éstos son nombrados directamente por el presidente, quien además de ser jefe del gobierno, es jefe del Estado.

En los regímenes parlamentarios, el presidente es sólo jefe de gobierno; entonces, si el presidente nombra al secretario de la SCT y luego cuenta con este organismo para administrar el AICM y hacerse cargo del proyecto del NAICM, su director es un funcionario subordinado al presidente y al secretario, por lo que no rinde cuentas directas al Congreso.

Aun así, dada la importancia del megaproyecto, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), por su autonomía, sí puede obligar al GACM a cumplir con el principio 12 “Infraestructura para todos”, de máxima publicidad de la información, y proveer de toda aquella que sea necesaria a cualquier ciudadano.

De ahí que el GACM —a pesar de ser el organismo paraestatal oficialmente encargado de la construcción del NAICM y haber licitado los contratos para las obras— estaba difiriendo esta responsabilidad a ASA, con el argumento de que no contaba con la información que solicitaban los ciudadanos. El IFAI no estuvo de acuerdo con este hecho, toda vez que en el portal del GACM aparecían los montos (169 mil millones de pesos)

que se invertirían en trabajos de infraestructura, obras hidráulicas, diseño, ingeniería y gestión del proyecto, así como para obras sociales; acciones que involucrarían al menos 21 paquetes de contratación pública.<sup>12</sup>

De hecho, haber elegido el sistema de contratación pública y no de asociación público-privada o la concesión fue estratégico para dar forma a la distribución de riesgos; pero, además, reduciría la propiedad de los proveedores con el proyecto y permitiría definir las especificaciones de las licitaciones. Esta modalidad acercaba definitivamente más el tipo de gestión hacia lo que entendemos por política pública, y lo alejaba del paternariado público-privado, en donde los empresarios mantienen una relación de inversionistas y copropietarios.

Dado el sistema de contratación pública para las obras y servicios que se requerirían para el proyecto, el GACM se veía obligado a operar en gobernanza, ya que el proyecto exigía un trabajo coordinado con diferentes instituciones públicas y de los tres órdenes de gobierno; pero, además de la participación sistemática de los actores interesados, se evitarían la corrupción y la gestión deficiente, como ha ocurrido en otros megaproyectos de la región.

En teoría, la estructura administrativa del GACM le permitiría mejorar su eficiencia con ventajas operativas de simplificación; pero su problema eran las fuertes limitaciones de recursos humanos y de capacidades técnicas, lo que le dificultaría el análisis minucioso y transparente de las propuestas para lograr resultados eficientes que reforzaran la confianza de la ciudadanía.

Por ejemplo, no pudimos saber cómo establecería normas y reglas de conducta comunes en materia de conflictos de interés entre funcionarios públicos, licitantes y proveedores, para lo cual habría que subir a su página electrónica toda la información relativa a planes anuales de contratación pública, trámites de licitación, historial de las adjudicaciones de contratos, modificaciones y quejas. Adicionalmente, habría que crear condiciones para la denuncia interna de actos ilícitos, así como de un mapa de riesgos preciso.

Aunque parece que la opinión pública favorecía el proyecto, en la estructura del GACM no se observaba una función específica de comunicación y eso es parte del espíritu, cuando

<sup>12</sup> “Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México deberá entregar información sobre el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México”: inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Nota%20IFAI-11514.pdf (consulta: 21/01/2016) www.bnamericas.com/company-profile/es/grupo-aeropuerto-de-la-ciudad-de-mexico-gacm (Consulta: 13/01/2016)

se opera bajo principios de gobernanza democrática, que tiene como objetivo hacer eficiente y transparente el gasto de los recursos públicos en beneficio del interés público.<sup>13</sup>

A continuación, presentamos nueve puntos clave para conocer la magnitud de la obra del NAICM.

### *1. ¿Cuál fue la ubicación del proyecto?*

La obra del NAICM se estaba llevando a cabo en terrenos federales proporcionados por la Conagua, ubicados a 20 kilómetros al oriente, en las tierras de una zona devastada de lo que en siglos pasados fue el lago de Texcoco, desecado en la actualidad.

Estas tierras se localizan en terrenos de los municipios de San Mateo Atenco, Ecatepec y Texcoco, del Estado de México. La extensión es de 4430 hectáreas, las cuales aún estaban bajo resguardo de Conagua, que durante 2016 siguió comprando terrenos a ocho ejidos de la zona para crear un cinturón ecológico que evitara la urbanización próxima a las pistas.

### *2. ¿Cómo era el diseño arquitectónico y funcional del proyecto?*

La terminal tendría seis pistas que podrían funcionar de forma simultánea. De esa manera se atenderían hasta 120 millones de pasajeros al año, con una sola terminal al centro; a diferencia del actual AICM que tiene dos terminales, pero una sola pista en funciones. En su diseño tiene la forma de una “X” e incluye elementos de la simbología nacional: el águila, el nopal y la serpiente del Escudo Nacional, así como un sol.

La “X” hace referencia a la palabra “México”, que también es considerada una forma eficiente para extender el número de puertas de embarque que se usa en otras terminales aéreas como las de Abu Dhabi, Nairobi y la de Incheon. El techo de entrada evocaría el águila con sus alas abiertas en vuelo; un jardín de cactáceas recibiría a quienes llegaran a la terminal y la vía de acceso se construiría con elementos que simbolizaran a la serpiente.

### *3. ¿Cuánto costaría y cómo se financiaría?*

En principio, el gobierno federal informó que la inversión sería de 120 000 millones de pesos. Sin embargo, posteriormente aclaró en el sitio oficial del proyecto que la inversión

<sup>13</sup> Los párrafos escritos sobre el GACM son paráfrasis del estudio denominado *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. <http://www.oecd.org/gov/ethics/NAICM%20Proyecto%20-%20Resumen%20Ejecutivo.pdf> (Consulta: 14/01/2016)

inicial ascendería a 169 000 millones de pesos; no obstante, con el paso de los meses y ante la devaluación del peso frente al dólar y el euro, la cantidad se fue incrementando, hecho que impondría ajustes que repercutirían en el costo final; el plan prevé que 58 por ciento de esos recursos sea de origen público y 42 por ciento de procedencia privada.

El dinero público se compondría de ingresos fiscales multianuales, inversión y excedentes. El privado principalmente provendrá de créditos bancarios y de la emisión de bonos gubernamentales.

#### *4. Los arquitectos y el proyecto*

El proyecto arquitectónico ganador fue del británico Norman Foster y el mexicano Fernando Romero, quienes compitieron con las propuestas de otros siete despachos. Foster es uno de los arquitectos más famosos del mundo y ha diseñado los aeropuertos de Beijing, Hong Kong, Kuwait y Panamá. Romero es yerno del ingeniero Carlos Slim; algunos de sus proyectos más emblemáticos son Plaza Carso y el Museo Soumaya, ambos edificios propiedad de su suegro, además del Centro de Convenciones de Los Cabos, en Baja California Sur.

Fernando Romero dijo que: “Hemos concebido un espacio cuya estructura se vinculará con la esencia de nuestro pasado y que nos proyectará al futuro. Se convertirá en la puerta de acceso a México”. Por su parte, el arquitecto británico Norman Foster, socio externo para este proyecto, dijo que “Es una escultura que se extiende”.

Dentro del gobierno federal, el encargado de supervisar el desarrollo de las obras que fueron asignadas mediante otra convocatoria fue Manuel Ángel Núñez Soto, exgobernador del estado de Hidalgo (1999-2005), quien en 2002 impulsó un proyecto para que el nuevo aeropuerto se construyera en Tizayuca, Hidalgo, y no en San Mateo Atenco. En aquel momento el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, respaldaba este proyecto que finalmente eligió el presidente Vicente Fox para que se llevara a cabo, pero no se concretó por el conflicto con campesinos, aun cuando ya se tenía resuelto el problema del financiamiento.

#### *5. ¿Qué pasaría con el actual AICM?*

Ésta era una preocupación, sobre todo para el gobierno de la Ciudad de México, por el impacto socioeconómico que implicaría cerrar una fuente de empleos y la disminución de la afluencia de personas que visitan la urbe, que asciende a 300 mil personas a diario.

En un principio, el titular de la SCT informó que el espacio que alberga la terminal actual sería “recuperado” para que allí se construyan escuelas, hospitales, plazas públicas, áreas verdes y negocios. “Los terrenos del actual aeropuerto se rescatarán para beneficio de la Ciudad de México. Se convertirán en un espacio que incrementará de manera significativa las áreas verdes de la capital de la República, que eleve la calidad de vida y abra nuevas oportunidades de educación y empleo para los jóvenes,” dijo Ruiz Esparza<sup>14</sup>

Entre las acciones concretas de recuperación que se planeaban, se encontraba el desarrollo del Bosque Metropolitano con un área de 670 hectáreas, y el acondicionamiento de nuevos humedales y depósitos de basura que generarían biogás.

El proyecto de la SCT preveía la protección del hábitat para evitar afectaciones a especies vulnerables y la desaparición de molestias por el ruido del tráfico aéreo. Lo cierto es que nada de esto se tradujo en una decisión tomada y aunque ese aeropuerto era e iba a estar sobre terrenos del gobierno federal, todo apuntaba a que tendría que haber una participación importante del gobierno de la Ciudad de México para la definición del proyecto final.

#### 6. *¿Cuándo iniciaron las obras y cuándo se concluirían?*

Se planteó que la primera etapa del NAICM comenzaría en 2015 y que su primera etapa estuviera lista para 2018, con tres pistas que tendrían capacidad para atender a más de 50 millones de pasajeros al año y 550 000 operaciones. La idea era coincidir con el fin del sexenio del presidente Peña Nieto, pero debido a ciertos retrasos que hubo para el arranque de las obras, la fecha de entrega de la primera etapa se pospuso para 2020. La conclusión de la etapa final aún no estaba definida.

Desde el principio, el proyecto fue pensado como una obra transexenal, planteada con una capacidad de expansión conforme a las necesidades de desarrollo del país; esto es, con un programa progresivo alineado con el crecimiento de la demanda. Aún no estaba claro cómo sería la transición entre el AICM y el NAICM.

Especialistas consultados por la revista *Obras* indicaron que, si las dos terminales operaran simultáneamente, se podrían presentar problemas por el espacio aéreo, aunque existían opciones como usar uno para la recepción y envío de operaciones al otro, o coordinar con un solo control aéreo los dos aeropuertos asignando pistas sin traslapes.

<sup>14</sup> Véase <https://plataforma.responsable.net/noticias/9-puntos-clave-nuevo-aeropuerto-ciudad-mexico>

### 7. *¿Cuáles fueron las empresas ganadoras?*

Participaron empresas como la mexicana Grupo Tradeco, la española OHL y Carso Infraestructura y Construcción, de Carlos Slim. Ante proyectos de esta magnitud, es común que las empresas conformen consorcios. La empresa Coconal fue la que ganó la licitación de 1 762 millones de pesos para nivelar y limpiar el terreno, dejando atrás 32 propuestas y 80 empresas.

En diciembre de 2015 se publicaron las prebases para licitar el Sistema de Precarga e Instrumentación Geotécnica Pista No. 2 y Túneles. En enero de 2016 se supo que la empresa holandesa Netherlands, más los grupos mexicanos SACMAG y Tãdco construirán las pistas, el rodaje y las plataformas; estas empresas habían tenido experiencia en construcción de aeropuertos, helipuertos y hotelería, así como en gerencia de proyectos y asesoría.<sup>15</sup>

### 8. *¿De qué nivel mundial sería el proyecto?*

La capacidad proyectada para el NAICM en su primera fase hacia 2020, de 50 millones de pasajeros al año, lo colocaría en la vigésima posición a escala mundial, pero ya en su fase final podría mover hasta 120 millones de pasajeros al año y superar así al aeropuerto de Atlanta, con capacidad para atender 94.4 millones; aunque quedaría por debajo de otras terminales en proyecto como el nuevo aeropuerto de Londres (172 millones de pasajeros) y el de Estambul (150 millones).

### 9. *Oposición*

En un estudio<sup>16</sup> que hablaba de los siete riesgos para construir el NAICM señalaba, en septiembre de 2014, que el exdirector de Conagua, José Luis Luege Tamargo (2009-2012), cuando supo de la decisión del proyecto, afirmó que alterar el funcionamiento del lago Nabor Carrillo lo hacía inviable, pues es un vaso regulador que evita inundaciones en tiempos de lluvias, además de afectar la flora y fauna. En 2015, David Korenfeld, director de Conagua, contradijo esa postura, con el argumento de que la ingeniería podría evitar que la zona se inundara.

<sup>15</sup> Véase <https://expansion.mx/economia/2015/01/15/holandesa-y-dos-mexicanas-ganan-proyecto-para-nuevo-aicm> (Consulta: 19/01/2016)

<sup>16</sup> <http://www.obrasweb.mx/construccion/2014/09/03/7-reto-para-construir-el-nuevo-aeropuerto-en-textoco> (Consulta: 21/01/2016)

Con el Programa de Conservación y Manejo para las Aves Playeras en el lago de Texcoco, habitan y migran temporalmente 131 especies de aves como patos, aguillillas, halcones, chichicuilotos, búhos, tecolotes y el gavilán rastrero; de fauna piscícola se encuentran carpas, tilapias, ajolotes, pescadito amarillo, culebras de agua, ranas y sapos; de flora destacan el anís, el gordolobo, el tatanacho, el girasol y la jarilla; entre los mamíferos están las liebres de cola negra y diversos roedores, además de reptiles como lagartijas y víboras terrestres; adicionalmente, la construcción podría afectar su función de regulador climático para la región.

El estudio también señala que Carlos Ortiz, doctor en Ciencias y especialista en el lago de Texcoco, explicó que su sedimento lacustre es como un jaboncito gelatinoso, que cuando se seca se contrae y no se vuelve a expandir; eso podría afectar las pistas; para evitarlo se tendrían que hacer más lagos en la zona y de hecho eso es lo que tenía contemplado el proyecto.

También se previó, según Jason Sinclair, vocero de la Asociación Nacional de Transporte Aéreo, retacar esos terrenos con tezontle, material disponible en las cercanías. Lo que sí se consideró un riesgo importante por parte de Ramón Domínguez Mora, doctor en Ingeniería de la UNAM, fue la amenaza de urbanización, pues con eso se pierden filtraciones al subsuelo y los escurrimientos se van a drenajes que no tienen la capacidad para desecharla; hay que retenerla en nuevos vasos reguladores.

En materia de riesgos sociales siguió latente el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, de la comunidad de San Salvador Atenco, que expresó su inconformidad con el proyecto, pues aseguraba que perderían tierras que sus integrantes quisieran conservar para la labranza.

Ignacio del Valle, líder de esa organización, que ya estuvo en la cárcel por actos juzgados como delictivos durante las movilizaciones de 2002, dijo a Pascal Beltrán del Río para Imagen Radio que:

Nosotros preferimos el lago, no ese proyecto de muerte. Texcoco es el último reducto del oriente que regula el ambiente en la Ciudad de México, por lo que, de concretarse el “ecocidio”, será una “catástrofe ambiental” para los habitantes por el incremento de gases contaminantes.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Véase “Socavones en Texcoco por NAICM son rellenos con lodos tóxicos: Ignacio del Valle Medina” *Excelsior* (11/10/2018), p. 1

Aunque el dirigente comunitario aceptó que algunos ejidatarios de la zona de Nexquipayac han vendido sus tierras al gobierno federal, advirtió que esto no implica que no haya otros pobladores de este municipio inconformes con el proyecto, y advirtió que buscarán protestar y defender sus tierras.

Por su parte, el secretario de la SCT explicó que:

Las pistas se diseñaron de manera que queden completamente en el interior de una zona de tierras que ya son propiedad del gobierno federal, pero aceptó que en las zonas aledañas el gobierno federal sigue adquiriendo terrenos para en ellos mantener reservas ambientales. Para que esta zona en lugar de que un día se llenara de casas y se poblara, simple y sencillamente se mantenga como una zona que favorezca el medio ambiente.

## Conclusiones

1. El método elegido de análisis de política pública se mostró eficiente para describir y ponderar la orientación incluyente, democrática y el tipo de práctica de gobernanza que se fue dando durante la gestión del proyecto hasta que fue cancelado.
2. Seguir los procedimientos que recomiendan los organismos internacionales sobre la evaluación de proyectos de inversión para megaproyectos, permitió verificar el grado de racionalidad que se tuvo para el manejo de información y su aplicación durante la implementación del proyecto.
3. La toma de decisión sobre el proyecto del NAICM fue producto de una política pública de largo aliento que tuvo por sí misma su lógica, conflictos y racionalidad con todo y que se trata de una infraestructura de gran dimensión y que requeriría de la inversión de muchos recursos públicos y privados, así como la acción de actores sociales diversos.
4. La elección de contratación pública en lugar de un patnerariado público-privado hubiera eliminado la modalidad de empresarios copropietarios.
5. Aunque se dio en un contexto en el que todavía persistieron las tentaciones autoritarias y la cultura de la opacidad sobre la transparencia de la información, la complejidad y dimensión del proyecto hicieron que los medios y la opinión pública estuvieran atentos a su manejo y la calidad de resultados hasta el momento de su cancelación.
6. El conflicto de intereses y el rechazo por su localización en Texcoco parecía estar bajo control, aunque los riesgos de colisión estaban servidos desde la década anterior, ali-

mentados por elementos provenientes de la arena política y por la situación permanente de crisis económica y ambiental por la que atraviesa la región lacustre de Texcoco y por la pobreza generalizada visible en los entornos del oriente de la ZMVM.

7. Ciertamente, el proyecto atendía algunos sectores minoritarios de la sociedad y canalizaba recursos públicos que podrían haberse utilizado en políticas sociales o seguridad; pero en el balance de la economía nacional, se tenía que reconocer que la movilidad aérea, aunque en apariencia beneficie a pocos, indirectamente beneficia muchos.
8. Con los elementos que se aportaron sobre el impacto ambiental que tendría el NAICM en la zona de Texcoco, parecía que técnicamente y con apoyo de ingeniería de avanzada, los problemas de desecación, la construcción de otros vasos de regulación, los suelos reblandecidos tratados con tezontle y la convivencia con las aves que migran o habitan en la cercanía del lago Nabor Carrillo se podrían resolver satisfactoriamente.
9. Se veía que había un plan colateral de vías de comunicación y transporte masivo entre el poniente y suroriente de la Ciudad de México con el NAICM, lo que garantizaba que la molestia de trasladarse se podría resolver.
10. Se veían algunas resistencias desde la Presidencia de la República, la SCT, la ASSA y el GACM, por abrir a debate la toma de decisiones sobre la gestión del proyecto, pues en la cultura política mexicana existe la idea de que proyecto que se somete a consulta, proyecto que no se realiza.
11. Desde luego que, en el cálculo sobre los vaivenes de la arena política, el gobierno priista del presidente Enrique Peña Nieto siempre tuvo en su cálculo que el nuevo gobierno podría quedar en manos del PRI o del PAN bajo ciertas alianzas, pero nunca se pensó que sería Morena el que ganaría y en eso se ha resuelto la suerte del NAICM, aun iniciada la obra.
12. Entre la racionalidad técnica del NAICM y la racionalidad política del aeropuerto en Santa Lucía, el tiempo le dará la razón a alguno de los dos; por lo pronto, entre amparos y discursos, la Ciudad de México sigue en espera de un sistema aeroportuario adecuado que resuelva esa demanda sentida desde hace más de dos décadas.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, 30 de octubre-2 de noviembre,
- (2011). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Bañón, R. (2003). *La Evaluación de la Acción las Políticas Públicas*. Madrid: Díaz de Santos.
- Cohen, E y F. Rolando (2006). *Evaluación de proyectos sociales*, México: Siglo XXI.
- Dahl, R. (2002). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- García, R. (1999). Gobiernos locales y políticas públicas en México. Perspectivas del nuevo federalismo. *Iztapalapa. Políticas públicas para el siglo XXI* (46), pp. 116-126. México: UAM-I.
- González, M. (1999). ¿A qué llamamos políticas públicas? *Iztapalapa. Políticas públicas para el siglo XXI*, México: UAM-I.
- Jouve, B. y C. Lefevre, (2004). *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Madrid: Ministerio de Cultura-Capitán Swing.
- Merino, M. (2012). *El futuro que no tuvimos. Crónica del desencanto democrático*, México: Planeta.
- Rosique J. A. (2004). Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana. *Vereadas. Revista de pensamiento sociológico* (9). México: UAM-X.
- (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: el discurso perdido sobre el desarrollo metropolitano. En *Repensar la metrópolis II. Reflexiones sobre planeación y procesos metropolitanos*. México: UAM.
- Shafritz, J. M. y C. Hyde (1999). *Clásicos de la Administración Pública*, México: FCE.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis, Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid: Traficantes de sueños.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón R., E. Martínez y E. Carrillo (Comps.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Vidal, J. M. y J. Català (2005). *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas-INAP.

## Mesografía

- Anexo: Aeropuertos\_por\_tráfico\_de\_pasajeros. (Visita: 18/01/2016) [Es.wikipedia.org/wiki/Anexo\\_Colegio\\_de\\_Ingenieros\\_Civiles\\_de\\_México\\_A.\\_C.\\_\(2015\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo_Colegio_de_Ingenieros_Civiles_de_México_A._C._(2015)). (Visita: 16/01/2016) [Texcoco y la compra silenciosa de predios. http://cicm.org.mx/texcoco-y-la-compra-silenciosa-de-predios/](http://cicm.org.mx/texcoco-y-la-compra-silenciosa-de-predios/)
- Córdova, F. (2015) (Visita: 15/01/2016) <https://horizontal.mx/el-nuevo-aeropuerto-internacional-de-la-ciudad-de-mexico-manifestacion-de-cinismo-ambiental/>
- Greater London. (Visita: 14/01/2016) ([http://en wikipedia.org/wiki/Greater\\_London](http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London)).
- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México deberá entregar información sobre el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. (Visita: 21/01/2016) <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Nota%20IFAI-115-14.pdf>
- Holandesa y dos mexicanas ganan proyecto para nuevo AICM. (Visita: 19/01/2016) <https://expansion.mx/economia/2015/01/15/holandesa-y-dos-mexicanas-ganan-proyecto-para-nuevo-aicm>
- Le Conseil Régional de l'Ile de France ([www.iledefrance.fr](http://www.iledefrance.fr))
- Socavones en Texcoco por NAICM son rellenados con lodos tóxicos: Ignacio del Valle Medina. *Excelsior* (11/10/2018), p. 1.
- 7 retos para construir el nuevo aeropuerto en Texcoco. (Visita: 21/01/2016) <https://obrasweb.mx/construccion/2014/09/03/7-retos-para-construir-el-nuevo-aeropuerto-en-texcoco>.



*La Cuarta Transformación de la República: sus impactos sobre el gobierno fallido de la megalópolis* de José Antonio Rosique Cañas, se terminó de imprimir en marzo de dos mil veinte. El tiro consta de 500 ejemplares impresos sobre papel cultural de noventa gramos; cubiertas impresas sobre cartulina sulfatada de 12 puntos. Formación e impresión: Monarca impresoras. Constantino 338-A, col. Vallejo, G. A. Madero, 07870, Tel. 55.19.97.80.45, [monarcaimpresoras@hotmail.com](mailto:monarcaimpresoras@hotmail.com)

*L*a cuarta transformación de la República: sus impactos sobre el gobierno fallido de la megalópolis, analiza la gobernanza e ingobernabilidad en nuestro país; explica los problemas que México ha enfrentado desde su origen como Estado-nación hasta convertirse en lo que hoy podría definirse como un Estado fallido. Para ello, el autor lleva a cabo un amplio recorrido histórico desde la época prehispánica, la Colonia y su posterior transformación a un régimen federal, desde donde se empezó a definir el desarrollo nacional.

Rosique centra la discusión en el concepto de “Estado fallido” y las variables que permiten identificarlo, no sólo en México sino en toda América Latina, con sus dictaduras militares, gobiernos unipartidistas, democracias emblemáticas, revoluciones y gobiernos autoritarios; su objetivo es explicar cómo varios países han enfrentado los problemas de fragmentación político-administrativa de sus territorios y ciudades; para ello toma como ejemplos, entre otros, los temas del espacio urbano, aplicado al Centro Histórico de la CDMX y a la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, permitiendo con ellos darnos cuenta de lo compleja que es la toma de decisiones de gobierno.

Así, este libro introduce al lector de manera informada y crítica, a la propuesta del nuevo gobierno surgido del Movimiento Regeneración Nacional, que apunta hacia una transformación fuerte pero susceptible de errores; del mismo modo, nos permite vislumbrar aspectos en los que el nuevo gobierno debería enfatizar sus esfuerzos e incluso, nos anticipa la problemática a la que puede enfrentarse, derivado de la toma de decisiones centralizadas y tan estratégicas para el desarrollo nacional y metropolitano.

