

# CIUDAD DE MÉXICO

MÁS ALLÁ DE LA  
MEGALÓPOLIS INGOBERNABLE

José Antonio Rosique Cañas



**Ciudad de México:**  
más allá de la megalópolis  
ingobernable



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia  
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO  
Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López  
Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Esthela Sotelo Núñez  
Secretaria académica, Pilar Berrios Navarro  
Jefe del Departamento de Relaciones Sociales, Alfonso León Pérez

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL

Martha Graciela Lechuga Solís (Presidenta)  
Sonia Comboni Salinas / Jaime Osorio Urbina  
José Antonio Rosique Cañas / Leonel Pérez Expósito

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,  
Alcaldía 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@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>  
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>  
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

# Ciudad de México: más allá de la megalópolis ingobernable

JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Unidad Xochimilco



*Fides*

*Ciudad de México: más allá de la megalópolis ingobernable*

Primera edición: diciembre de 2023

D. R. © Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán,  
CP 04960, CDMX, México  
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y  
Humanidades. Edificio A, 3er piso. Tel. (55) 5483 7060  
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
[http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libro electrónico](http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libro_electrónico)  
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig/>

D. R. © Fides Ediciones  
Seris 33 B, Colonia CTM Culhuacán,  
Alcaldía Coyoacán, CP 04440, CDMX, México.  
fides.ediciones@gmail.com  
www.fidesediciones.com.mx

Diseño de portada: Karina Rosas Zambrano  
Edición y producción: Fides Ediciones

ISBN UAM: 978-607-28-3055-4  
ISBN Fides Ediciones: 978-607-69541-3-3

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el  
diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico  
o mecánico, sin el consentimiento escrito de los coeditores.

Impreso en México.

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	11
INTRODUCCIÓN .....	17
<b>CAPÍTULO I. MÁS ALLÁ DE LAS MEGALÓPOLIS INGOVERNABLES</b>	
<i>El estado de la cuestión</i> .....	23
<i>El planteamiento epistemológico</i> .....	43
<b>CAPÍTULO II. POSMODERNIDAD: SUS IMPACTOS EN EL ESTADO MEXICANO</b>	
<i>Del Estado burocrático a la gobernanza metropolitana</i> .....	59
<i>Gobierno y conceptos asociados</i> .....	63
<i>¿Cómo se gobierna por políticas públicas?</i> .....	75
<b>CAPÍTULO III. MUNDIALIZACIÓN Y MEGALÓPOLIS</b>	
<i>Ciudades, metrópolis, megalópolis</i> .....	91
<i>Gobierno y administración metropolitana</i> .....	101
<b>CAPÍTULO IV. TENOCHTITLAN: SU TRANSFORMACIÓN EN MEGALÓPOLIS</b>	
<i>La expansión metropolitana</i> .....	113
<i>La Zona Metropolitana del Valle de México</i> .....	131

<b>CAPÍTULO V. MEGALÓPOLIS SIN GOBIERNO UNITARIO</b>	
<i>Centralismo político y ciudad capital</i> .....	139
<i>Forma de gobierno</i> .....	155
<i>Transición política y gobernabilidad metropolitana</i> .....	171
<b>CAPÍTULO VI. LA GOBERNANZA METROPOLITANA</b>	
<i>Centralismo y coordinación metropolitana</i> .....	201
<b>CAPÍTULO VII. HACIA EL BUEN GOBIERNO METROPOLITANO</b>	
<i>Consolidación de la megalópolis</i> .....	235
<i>El futuro de la ciudad global</i> .....	238
<i>Gobernanza y gobernabilidad metropolitana</i> .....	239
<i>Planeación urbana y ordenamiento territorial</i> .....	240
<i>Hacia el buen gobierno metropolitano</i> .....	241
<i>La importancia de aspirar a un buen gobierno</i> .....	242
<i>El buen gobierno</i> .....	250
<b>CAPÍTULO VIII. EL CENTRO HISTÓRICO: PATRIMONIO CULTURAL DE LA HUMANIDAD</b>	
<i>Centro Histórico y capital nacional</i> .....	267
<i>El Centro Histórico como producción socioespacial</i> .....	269
<i>El aura de sus tesoros artísticos</i> .....	270
<i>Productividad, negocios, competitividad y calidad de vida</i> .....	275
<i>El Centro Histórico como destino turístico</i> .....	278
<i>Conservación, restauración y promoción</i> .....	280
<b>CAPÍTULO IX. PRIMERA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	
<i>Adiós al Distrito Federal</i> .....	283
<i>Presidencialismo y Constitución de la Ciudad de México</i> .....	286
<i>La reforma política frustrada del 2002</i> .....	288
<i>Limitaciones políticas de la Constitución de 2016</i> .....	290
<i>Pactos políticos al momento de elaborar la Constitución</i> .....	294
<i>Decreto para reformar las alcaldías</i> .....	302

<b>CAPÍTULO X. GENÉTICA DE LA FILOSOFÍA Y LA CIUDAD</b>	
<i>Relación entre filosofía y ciudad</i> .....	307
<i>Emergencia de la filosofía de la ciudad</i> .....	309
<i>Sinosismo</i> .....	313
<i>La transición filosófica en Grecia</i> .....	314
<i>Filosofía y ciudad en los tiempos de la modernidad</i> .....	319
<b>CAPÍTULO XI. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL</b> .....	327
<b>REFLEXIÓN FINAL</b> .....	339
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	343
<i>Libros y revistas especializadas</i> .....	343
<i>Fuentes documentales</i> .....	360
<i>Hemerografía</i> .....	362



*A la memoria de mis padres y de mi hermana Olga, que siempre  
habitan en un rincón de mi corazón.*

*A mis hijos Antonio Verónico y Gloria Josefina, que con su ejemplo  
han impulsado mi voluntad de trabajo hasta el infinito.*

*A mi nieta Leyre, que desde España alienta mis sueños  
para seguir adelante.*

*A Gloria Verónica, compañera inseparable de nuestras  
aventuras de vida.*



## PRESENTACIÓN

*En las historias de Borges, un guerrero bárbaro del siglo VII llega a la ciudad de Rávena a destruirla, pero deslumbrado frente a esa maquinaria compleja hecha de estatuas, templos, jardines, cuyo fin desconoce, pero en cuyo diseño adivina una inteligencia inmortal, decide cambiar de bando y morir en defensa de la ciudad.*

Jorge Luis Borges<sup>1</sup>.

Este libro es producto de experiencias en aula desde que empecé a dar clases en secundaria, preparatoria y universidad. A lo largo de esos años, les he confesado a mis alumnos el orgullo de haber nacido en la Ciudad de México y el gusto por seguir viviendo en ella. También, les he expresado mis preocupaciones ante los problemas de transporte, movilidad, seguridad y contaminación que hoy la aquejan, pero, a la vez, les comento lo importante que es tomar en cuenta la historia de los primeros habitantes, que llegaron a esta cuenca hace más de 12 mil años. Esos habitantes encontraron un paraje con enormes lagos, cientos de riadas que descendían por sus montañas, islotes y humedales, los cuales, aprovechando su gran biodiversidad, les dieron sustento y posibilidades de sobrevivir; les permitieron navegar por sus canales

---

<sup>1</sup> Graciela Speranza (2006) cita este hermoso verso de Jorge Luis Borges (véase ficha bibliográfica).

en pequeñas canoas improvisadas, así como construir chinampas, con el lodo sacado de los fondos, para edificar sus chozas y cultivar hortalizas que intercambiaban con los otros pueblos asentados en aquel maravilloso lugar.

Al paso del tiempo, esos grupos migratorios fundaron pequeños pueblos con mercados, plazas, palacios, edificios de gobierno y centros ceremoniales en sitios donde hoy siguen asentados algunos barrios antiquísimos y que dieron origen a ciudades como Copilco, Teotihuacan, Tlatelolco y Tenochtitlan. Esta última se convirtió en imperio, subyugando a casi todos los habitantes de Mesoamérica. Más adelante, a principios del siglo XVI, Hernán Cortés, junto a un puñado de soldados europeos y apoyado por guerreros tlaxcaltecas, xochimilcas, tepoztecos y otros pueblos que tributaban, derrotó, conquistó y destruyó la ciudad del imperio para iniciar una colonización que duró tres siglos.

Eso significó la penetración del territorio y la fundación de una nueva capital sobre las ruinas de Tenochtitlan. Allí se construyó la segunda plaza más grande del mundo, a la que desde el siglo XIX se le conoce como Zócalo porque en su centro Antonio López de Santa Anna mandó a construir una columna para conmemorar la Independencia de México. Maximiliano de Habsburgo quiso concluir este monumento, pero tampoco lo terminó; sin embargo, su base o zócalo se mantuvo en ese sitio por muchos años.

En la misma plaza se edificó la enorme iglesia que hoy conocemos como Catedral Metropolitana; donde estuvo el Palacio de Moctezuma se construyó el Palacio Virreinal, de un solo piso, conocido como Palacio Nacional; en el costado sur se colocó lo que ahora es el edificio de gobierno de la Ciudad de México, y del lado poniente se construyó, en 1899, el Centro Mercantil, convertido en los años treinta del siglo XX en el Gran Hotel de la Ciudad de México y que linda por uno de sus costados con el Portal de Mercaderes. En este último se encuentran las joyerías más antiguas de la capital.

La penetración, conquista y colonización siguieron al reinado de la Corona española; en ese momento, la ocupación de la Corona llegó hasta la Alta California, Nuevo México, con su capital Santa Fe y las Nuevas Filipinas (Texas). Ese proceso ha sido la más profunda transformación en la historia de México, pues además de la muerte de varias decenas de millones de indígenas debido al maltrato de sus encomenderos y a las enfermedades traídas de Europa, las misiones religiosas al proteger a los indígenas, simultáneamente iniciaron su

catequización, que les sirvió para reproducir la forma de vida sacerdotal. Así fue como construyeron iglesias, conventos y seminarios por todo el país.

Asimismo, ante la falta de mujeres españolas, los encomenderos tomaron a las indígenas como sus mujeres, iniciando el proceso de mestizaje. Más tarde, llegaron o fueron traídos otros grupos migratorios, incluyendo africanos en calidad de esclavos; por eso, durante la Colonia se desarrolló una estratificación demográfica y social muy compleja, que determinaba el estatus de cada quien según su origen, color de piel y relación de parentesco. Esos fueron los hechos que forjaron lo que hoy es el pueblo mexicano.

Siendo México ya un país independiente, por decisión de los criollos, quienes ganaron la guerra, se pactó y redactó la Constitución de 1824, dando origen a una república federal que asentaría sus poderes en la ciudad de México; se trazó un círculo con un radio de dos leguas –unos 8 320 metros–, medido a partir del centro de la plaza mayor, territorio al que se denominó Distrito Federal. Como país libre y soberano, en 1833 México tuvo que defenderse de la invasión de Francia, que pretendía cobrar las deudas contraídas por los virreyes anteriores, y en 1847, de Estados Unidos, perdiendo la mitad del territorio. Más tarde, tuvo que fortalecer su federalismo con la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma en contra de los conservadores, quienes trajeron a Maximiliano de Habsburgo en 1862 para que fuera su emperador; pero ante la resistencia de los liberales, Luis Bonaparte envió al ejército francés, al que se tuvo que combatir. Al término de esa guerra, Benito Juárez retomó el poder y Porfirio Díaz, tras luchar entre los liberales, inició su dictadura de 35 años, que dio a la ciudad su primera versión fabril con ferrocarriles por medio territorio hasta que en 1911 Francisco I. Madero lo obligara a renunciar y dejar el país.

Luego de la Revolución maderista vinieron los movimientos zapatista, villista, convencionalista y carrancista, que culminaron en la Constitución de 1917, la cual incorporó derechos para campesinos, obreros y sectores populares, que fueron traducidos por Álvaro Obregón en un proyecto de reconstrucción para México que incluía educación, reforma agraria, derechos laborales y políticos. Esto permitió que el país se industrializara y se urbanizara, el Estado se transformó en empresario, patrón y jefe político de todos los sectores sociales, además, millones de personas pobres emigraron del campo, buscando oportunidades de progreso en la ciudad. Así fue como la capital nacional empezó a expandirse hacia los municipios vecinos, impulsada por un capitalismo

de Estado que al paso del siglo XX terminó convirtiéndola en una *megalópolis ingobernable*.

Aquella experiencia docente iniciada hace medio siglo y 20 años de trabajo en organismos para el desarrollo urbano son los antecedentes que me permiten poner en sus manos el presente libro, esperando que incentive nuevas reflexiones y propuestas que coadyuven a la solución de problemas estructurales de la Ciudad de México como los de la movilidad, el transporte y la contaminación; en eso consiste el *más allá*. Por esa razón, agradezco haber compartido durante todos estos años la emoción de estudiarla, recorrerla y de comprometerme a seguir debatiendo sobre su historia, las invasiones extranjeras, los movimientos y la Revolución, que dieron cauce a México y a su gran capital.

A casi un siglo de la carta magna de 1917, la capital del país tiene su primera constitución; desaparece el Distrito Federal y su gobierno, antes dependiente del presidente, se transforma en alcaldía, a imagen y semejanza de las capitales de países en los que la democracia plena y la descentralización han prosperado mucho más. Esto mantiene nuestra atención hacia los embates que la Ciudad de México sigue sufriendo ante un capitalismo mundializado que se empeña en el saqueo de sus riquezas, tomando bajo control sus espacios de decisión estratégicos y emblemáticos, como el Centro Histórico, los ejes Reforma-Insurgentes, Polanco-Interlomas y el Centro Santa Fe, en los que se asientan los poderes fácticos de las financieras mundiales y desde donde se comandan los destinos de la gestión urbana, el reordenamiento territorial, los usos del suelo inmobiliario y fabril, las infraestructuras viales, el transporte público y la vivienda.

Hay que recordar que esta maravillosa cuenca, que de vez en cuando deja ver por el oriente a sus majestuosos volcanes, fue el lugar prometido por el dios Huitzilopochtli, en el que hace siete siglos los mexicas fundaron Tenochtitlan, pequeño islote de dos hectáreas lleno de serpientes, pero sitio mítico donde ellos encontraron un águila parada sobre un nopal devorando una serpiente. Cien años más tarde, la capacidad militar mexica permitió establecer allí un imperio, que fue sometido con la llegada de los españoles, cuando había cerca de medio millón de habitantes. La Catedral, el Palacio de Cortés y demás barrios coloniales iban siendo edificados con las mismas piedras de los cimientos del Templo Mayor y palacios aledaños, solo sobreviviendo algunas de las acequias y canales que comunicaban a la nueva ciudad con Xochimilco

y Tláhuac, de donde llegaban alimentos para los mercados de Jamaica y Tlatelolco. Esa comunicación acuática todavía era usada en los años treinta del siglo XX. Sin embargo, hoy la cuenca está convertida en una enorme ciudad que abarca cientos de municipios de los estados vecinos y se conurba con otras ciudades y zonas metropolitanas del otro lado de las montañas, sumando más de 30 millones de habitantes.

En razón de mi cercanía a la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Complutense de Madrid y La Sorbona, agradezco a mis colegas por lo aprendido al lado de ellos y por ayudarme a comprender mejor los hechos que aquí expongo; en particular, me refiero a Roberto Moreno Espinosa, Rafael Martínez Puón, Roberto Eibenschutz Hartman, Emilio Pradilla, Blanca Rebeca Ramírez, Daniel Hiernaux, Jaime Osorio, Gerardo Ávalos, Sergio Alejandro Méndez Cárdenas, José Luis Cisneros, Rafael Bañón i Martínez, Andrés Muñoz Machado, Bernard Jouve y Christian Lefèvre, colegas expertos en diferentes temas sobre gestión de políticas públicas y gestión metropolitana. Agradezco a Joaquín Jiménez Mercado, Dolly Espínola Frausto y Alfonso León Pérez por su apoyo para el desarrollo de mis actividades académicas y estancias de investigación en Europa y Estados Unidos; al lado de todos ellos pude poner en perspectiva el hábitat del mexicano en sus diferentes momentos históricos.

También, expreso mi especial agradecimiento al doctor Francisco Javier Soria López, rector de la Unidad Xochimilco, por haberme apoyado para lograr la publicación de este libro, cuya culminación fue posible mediante la Convocatoria para el Desarrollo Académico 2023. Para él, mi sentido reconocimiento por continuar con estas iniciativas editoriales que nos permiten difundir ideas y conocimientos fundamentales para nuestra comunidad académica y sociedad. En la preparación de la edición final del libro hago patente la labor profesional del maestro Miguel Ángel Hinojosa, pues su compromiso institucional hace lucir la versión del borrador que le entregué, corrigiendo ahí donde era necesario, además de proponer la mejor portada.

Por último, doy gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología<sup>2</sup> por el apoyo que me ha brindado desde hace más de cuatro décadas, con becas

---

<sup>2</sup> Actualmente, Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt) [Nota de la edición].

de estudio y estancias académicas en universidades de Estados Unidos, España y Francia; experiencia que inició en 1981, cuando me envió al Institute for Policy Studies, en Washington, D. C., para realizar un máster en estudios políticos, con extensión para un diplomado en organizaciones públicas, en Harvard University of Cambridge, Massachusetts. Además, a la fecha me sigue apoyando como miembro del Sistema Nacional de Investigadores, comunidad multidisciplinaria de científicos a la que pertenezco desde 1999 y a la que he servido en diversas comisiones académicas. Para reiterar mi convicción ambiental, me quedo con esta idea: “El hábitat es la forma en que los hombres están sobre la tierra” (Vitorio Gregoti, 1972, p. 53).

## INTRODUCCIÓN

*Querido Sancho: Compruebo con pesar, como los palacios son ocupados por gañanes y las chozas por sabios. Nunca fui defensor de los reyes, pero peores son los que engañan al pueblo con trucos y mentiras, prometiendo lo que saben que nunca les darán. País este, amado Sancho, que destrona reyes y corona piratas, pensando que el oro será repartido entre el pueblo, sin saber que los piratas solo reparten entre piratas.*

Autor anónimo<sup>1</sup>.

**E**n 1976, un grupo de jóvenes colegas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre los que puedo recordar a José Vitelio García Maldonado, Gustavo de la Vega Shiota, Enrique Contreras Contreras, Raúl Rojas Soriano y Héctor Castillo Berthier, todos convocados por Juan Manuel Cañive Rosas, fundamos el Colegio de Sociólogos de México. Lo primero que organizamos fue un congreso de sociología urbana enfocado en la Ciudad de México. En ese momento, el

---

<sup>1</sup> Este párrafo recién se hizo famoso porque cita como autor a Miguel de Cervantes Saavedra. Sin embargo, revisé la novela del *Quijote de la Mancha* y nunca encontré tales frases. Además, en *La Razón*, Abel Hernández desmiente y critica fuertemente al engañador, incluso, cita las siguientes palabras de Cervantes: “es querer atar las lenguas de los maldicientes lo mismo que querer poner puertas al campo”. [<https://www.larazon.es/opinion/20211001/nnoy2e3sifbthkbfj3ytk7bf7m.html>].

profesor Carlos Hank González iniciaba su gestión como regente del Distrito Federal, siendo presidente del país, José López Portillo.

El evento se realizó en el flamante Centro Cultural y Deportivo Magdalena Contreras, lugar en que nos congregamos académicos y funcionarios de dependencias relacionadas con el desarrollo urbano. Al término del encuentro pensamos que había valido la pena lo logrado, toda vez que el gobernante de más alto rango de la ciudad nos había escuchado y apoyado para que académicos y funcionarios de otras instituciones participaran con conferencias magistrales y ponencias que daban luz sobre los serios problemas que el crecimiento descontrolado de la ciudad estaba generando, y que tuvieron como audiencia a profesionales del urbanismo, administradores públicos y ambientalistas, quienes debatieron para dar a conocer la perspectiva del fenómeno urbano en el país.

Durante la inauguración del congreso, el regente compartió el presidio con el doctor Pablo González Casanova, en ese momento ya exrector de la UNAM, quien criticó la limitada democracia del sistema político mexicano, con un gobierno presidencialista, centralista y autoritario que controlaba todo desde arriba. Justamente, al paso de los años las enormes infraestructuras impulsadas sin consulta por parte del gobierno cambiaron para siempre la retícula de colonias de la capital, que habían sobrevivido con la apacible imagen expuesta en las novelas de Martín Luis Guzmán, Agustín Yáñez y Carlos Fuentes<sup>2</sup>.

La primera etapa de aquellas megaobras fue la de los ejes viales que cruzaron la ciudad de norte a sur empezando por el Eje Central Lázaro Cárdenas, y luego, de oriente a poniente partiendo del Viaducto Miguel Alemán hasta llegar a diez ejes, que le impusieron enormes cicatrices al tejido urbano y social de barrios y pueblos originarios. Estos habían sobrevivido a la construcción del Viaducto, el cual fue hecho para que el presidente llegara en forma rápida desde la casa de Los Pinos a sus oficinas del Palacio Nacional, en el Zócalo.

Más tarde se construyó el Periférico, de Barranca del Muerto al Toreo de Cuatro Caminos, para seguir hasta la glorieta de San Jerónimo y prolongarse hacia el Canal de Cuemanco con motivo de las Olimpiadas. Esa transformación continuó con la construcción del Circuito Interior sobre la calzada

---

<sup>2</sup>Nos referimos a *La sombra del caudillo*, *La creación* y *La región más transparente*, respectivamente.

Melchor Ocampo y sus palmeras; así, se comunicó por vía rápida al Bosque de Chapultepec con el monumento a La Raza. Todo eso ocurrió cuando la Ciudad de México y los municipios conurbados alcanzaban los 12 millones de habitantes y 2 millones de automóviles, y contaban con líneas camioneras que, de cuando en cuando, suscitaban conflictos con los estudiantes y obreros por el alza de tarifas.

De los años sesenta en adelante todo creció. En 1969 se inauguró la línea 1 del Sistema de Transporte Colectivo, mejor conocido como Metro, que a la fecha tiene 12 líneas y llega a Ecatepec, por un lado, y a Tláhuac, por el otro. Más adelante, el Viaducto se extendió por el poniente hasta Observatorio, donde inicia la obra del tren interurbano México-Toluca, y por el oriente hasta la vía rápida de la calzada Zaragoza, que llega a Los Reyes, Chalco, para conectarse con la autopista a Puebla. El Periférico de hoy cruza Iztapalapa para pasar por Nezahualcóyotl, Ecatepec y seguir hacia Tlalnepantla.

También, se construyó la Central de Abastos de Iztapalapa y cuatro terminales camioneras. Nuevos distribuidores se sumaron a las vialidades anteriores; en lugar de extender el metro hacia Xochimilco, Ramón Aguirre Velázquez construyó el tren ligero sobre el Viaducto de Tlalpan; luego, Marcelo Ebrard siguió con la Supervía Poniente, para conectar el Periférico Sur con el conjunto corporativo de Santa Fe y llegar hasta la autopista de Toluca y el Circuito Exterior Mexiquense, vialidad que, dando vuelta hacia la derecha, termina haciendo contacto con el Periférico Oriente, cerca de Ciudad Azteca.

Alguien descubrió que en Bogotá, ciudad de 8 millones de habitantes, había algo parecido al metro, pero que corría superficialmente sobre sus principales avenidas. Andrés Manuel López Obrador, siendo jefe de gobierno del Distrito Federal, se identificó con ese proyecto y en 2004 inauguró la primera línea de metrobús. En la actualidad, este sistema de transporte cuenta con 7 líneas y 287 estaciones construidas sobre 125 kilómetros de vías primarias, que se angostaron a causa del confinamiento de dos carriles que provocó, a su vez, la lentitud del tránsito de los cientos de miles de automóviles sobre vialidades ya de por sí embotelladas.

Durante el gobierno de López Obrador, la entonces secretaria del Ambiente, Claudia Sheinbaum, construyó el segundo piso del Periférico, de Tepepan a Legaria; luego, el gobierno del Estado de México lo continuó hasta Plaza Satélite. Todo se superpuso a una metrópolis, que se estaba convirtiendo en

megalópolis. Con sus limitadas y discontinuas vialidades primarias, al día de hoy la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) soporta el tránsito de más de 5 millones de automóviles. El corporativo de Santa Fe –alojado en Cuajimalpa y convertido en una tecnópolis con edificios inteligentes, fraccionamientos de lujo y universidades privadas, en donde se gestionan a nivel global los asuntos financieros y tecnológicos del país– atrae el tránsito del Paseo de la Reforma. Esta avenida parte de la cercanía de la Villa de Guadalupe, pasa por la Alameda Central, donde hay un distribuidor vial que tuerce hacia el oriente por avenida Juárez para llegar al Zócalo; y yendo hacia Santa Fe, pasa por la colonia Juárez, atraviesa Polanco, Lomas de Chapultepec y ciudades perdidas y pueblos que se esconden o se olvidan entre barrancas y faldas carcomidas de los cerros aledaños donde ahora viven los nuevos pobres.

Los problemas de transporte, vialidad, contaminación, inseguridad, agua potable y vivienda son todos asuntos fuera del control y de la planeación del Estado, así como nichos de oportunidad para los actores que se mueven desde la política y el mercado y que solo intervienen si encuentran alicientes. A falta de una reforma política de fondo, a fines del siglo XX, el gobierno del Distrito Federal seguía altamente centralizado y, en términos reales, acababa en la punta con el presidente. En la actualidad, el presupuesto participativo sigue siendo muy limitado y está destinado solo a obras de barrios, colonias y pueblos.

Los municipios del Distrito Federal desaparecieron en diciembre de 1930, durante el gobierno presidencial de Pascual Ortiz Rubio. En su lugar, fueron instauradas las delegaciones sin cabildos, como órganos desconcentrados sin personalidad jurídica propia ni patrimonio; sus habitantes quedaron en calidad de súbditos del gobierno. Los delegados fueron elegidos por voto hasta 1986, pero siguieron dependiendo del regente, que concentraba el 75% del presupuesto y decidía las obras y servicios de toda la ciudad, apoyado por una Asamblea Legislativa que no hacía contrapeso. Tampoco hubo rendición de cuentas ni transparencia de la gestión y el ciudadano quedaba fuera de cualquier decisión importante.

En la lucha por el control de los municipios y nuevas alcaldías, los gobiernos en tiempos de partidocracia hacen que la gestión metropolitana sea conflictiva. Frente a las elecciones, cada tres o seis años, dependiendo de quien gane, el destino de la ZMVM queda sujeto a los tiempos de las campañas, a las voluntades e ideología de los ganadores y a los intereses, acuerdos y alianzas

entre los nuevos gobernantes. Por eso, no es fácil consolidar las políticas públicas, a diferencia de otras ciudades del mundo, donde la prioridad es hacer de estas entes competitivos, productivos, sustentables y con calidad de vida para sus habitantes, usuarios y visitantes. En México, como lo recomendaba Nicolás Maquiavelo, el objetivo es llegar al poder y mantenerse ahí el mayor tiempo posible mientras que sus problemas pasan a segundo término.

Para avanzar hacia el *buen gobierno* se requiere que la *democracia participativa* se haga efectiva al momento de la toma de decisiones sobre los problemas locales y de la metrópolis; solo así esta última puede llegar a ser gobernable y dejar de ser rehén de los poderes fácticos y gobernantes autoritarios y neopopulistas que mantienen desinformada a la población, propiciando apatía, lo que propicia que estos se mantengan en el poder durante más tiempo.

Mi libro *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable* (2006) está inspirado en la obra de Bernard Jouve y Christian Lefèvre, *Métropoles ingouvernables* (2002), académicos de La Sorbona a quienes entrevisté en París, en 2003. Con su enfoque, analicé el territorio y las formas físicas que adopta la mancha urbana sobre la cuenca central de México. Pasados 17 años, me surgió la inquietud de profundizar sobre los aspectos histórico-estructurales que siguen alimentando la fragmentación político-territorial de la ciudad y ocasionando la *descoordinación* entre sus gobiernos locales, a partir de experiencias internacionales conocidas que han avanzado, desde hace tiempo, por medio de prácticas de *gobernanza democrática*, logrando sustentabilidad y calidad de vida con *gobiernos de escala metropolitana* que mejoran la gestión.



## CAPÍTULO I

# MÁS ALLÁ DE LAS MEGALÓPOLIS INGOBERNABLES

*Para los griegos del siglo V a. d. n. e. la democracia alejaba a sus polis de la barbarie, pero en esta etapa de globalización y con el capitalismo salvaje a sus anchas, las megalópolis del siglo XXI, con todo y sus democracias representativas, nos están regresando a la barbarie<sup>1</sup>.*

José A. Rosique C. (2023).

### EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

#### *Enfoques teóricos y resistencias al gobierno de escala metropolitana*

En la necesaria búsqueda de criterios para entender el fenómeno planetario de la metropolización se toma en cuenta que “el debate teórico sobre el territorio pasa por tres enfoques, dependiendo del énfasis y el discurso en donde se ubique esa problemática espacial: la económica, la urbana y la cultural” (Ramírez, 2003, p. 7). Por lo tanto, su orientación requiere de un enfoque transdisciplinario de conocimientos, aplicado histórica, geográfica y espacialmente, centrado en la planeación, las *políticas de Estado*, las reglas del juego entre poder público y privado, pero con atención especial en el diseño

---

<sup>1</sup> *Capitalismo salvaje* es un término utilizado para describir un proceso que inició en los años noventa del siglo XX, cuando la economía descontrolada, con consecuencias extremadamente negativas, conllevó el aumento masivo de la pobreza, del crimen y del desempleo en varios países (“Capitalismo salvaje”, 2023).

de *políticas públicas*, ya que la urbanización y el ordenamiento del territorio son funciones del Estado en tanto que este es la institución sobre la que recae el interés general y el bienestar común (Rodríguez, 2006). Bernardo Navarro dice que:

Si tenemos que encarar la relevancia de la Zona Metropolitana del Valle de México, el aumento de la significación de la Región Centro y la emergencia de nuevos fenómenos de megalopolización, debemos aceptar la necesidad de abordar el futuro de la Ciudad de México desde una perspectiva regional, de la región hacia la zona metropolitana y desde la zona metropolitana hacia su región; la *fragmentación* y sectorización de políticas y acciones necesarias, no deben sustituir la visión integral, porque son incompatibles, dadas las divisiones políticas constitutivas del territorio nacional (1991, p. 9).

Cuando hablamos de la Ciudad de México, de manera inconsciente evocamos la idea estigmatizada de la expansión desordenada de varias de ciudades del mundo agotando los recursos naturales de sus entornos –con fábricas, edificios, transporte y viviendas– en los límites que permite la capacidad de carga planetaria, debido a que estas, para subsistir, demandan materiales de otras regiones, a veces muy lejanas. En esta idea patológica puede incluirse a ciudades como Nueva York, Londres, París, Frankfurt y Tokio representando conglomerados urbanos que constituyen los nodos económicos, tecnológicos y financieros más ricos del mundo, pero también a las llamadas megalópolis del Sur, como Sao Paulo, Bombay, Buenos Aires o Ciudad de México, todas asentadas en vastas regiones conformadas por infinidad de pequeñas y medianas ciudades junto con sus centros corporativos, aunque fragmentadas y polarizadas económica y socialmente. Estas ciudades carecen de regímenes institucionales adecuados para llevar a cabo una gestión sustentable e integral de la escala regional que les corresponde, por lo cual se han convertido en *métropoles ingouvernables* (Jouve y Lefèvre, 2002). Terhorst en este libro dice que:

El Régimen institucional 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, citado en Jouve y Lefèvre, 2002, p. 16).

Tratándose de realidades tan diversas, el *régimen institucional* que puede dar certeza a la *gobernación*<sup>2</sup> cambia de una ciudad a otra, aun tratándose de ciudades de un mismo país, según el marco constitucional que las rige, el tipo de interacción local-global a que están sujetas, la función que cumplen en su país y los actores que operan en ellas, pero también según las condiciones locales del desarrollo y la función geopolítica que desempeñan en las redes económicas del mundo (Sassen, 1992).

En algunas ciudades, como París, Londres, Tokio o Barcelona, se han dado experiencias de *gobiernos de escala metropolitana*, con un nivel intermedio entre el poder central y el subnacional; en otras, como la Ciudad de México y Buenos Aires, se han establecido modalidades administrativas de subsidiaridad, concurrencia y coordinación, a través de comisiones metropolitanas que han resultado insuficientes por lo voluble de sus logros y por su duración. En Madrid, en cambio, se practica una modalidad de *gobernanza* por medio de patneriados en forma de concertación público-privada, que han permitido avances en la *gestión de escala metropolitana*. Por otra parte, la modalidad de organismos metropolitanos con autonomía para condados y municipios fue desarrollada en Los Ángeles. Pero sea cual sea la experiencia, hay una situación paradójica que persiste en las metrópolis:

Existe una contradicción entre la realidad articulada y unificada que significa una sola ciudad, y la actuación simultánea de varios tipos de gobierno. De ello resulta frecuentemente no una autoridad única, sino fragmentada, y en parte, una ciudad sin gobierno. Ello se debe a que las metrópolis son ámbitos en las que intervienen diversos órdenes de autoridad, pero en los que, al mismo tiempo, no existe un gobierno propio (Ramírez, 2003, p. 3).

La situación de fragmentación y lucha por el poder para ocupar los puestos de control gubernamental ha hecho evidente la *ingobernabilidad* que ha veni-

---

<sup>2</sup> Reglas de interacción política y regulación económica entre los actores metropolitanos en el territorio.

do imperando en la mayoría de las zonas metropolitanas; eso sucede incluso en ciudades de los países más ricos. En la ZMVM, estos hechos se reflejan en problemas cotidianos a los que se enfrentan quienes viven en ella, pero también en los niveles macro de la economía, en la política y en la sociedad; tan solo pensemos en la vialidad y baja calidad del servicio de transporte público, la contaminación en todas sus modalidades, la inseguridad, el bajo perfil de civilidad por parte de la población para participar y actuar sobre los asuntos públicos, así como en la ausencia de acuerdos estratégicos entre gobernantes y legisladores para diseñar un régimen institucional que se haga cargo de las zonas metropolitanas allí donde convergen varias entidades y *órdenes de gobierno*.

Esos problemas apuntan el vacío constitucional existente sobre el tema metropolitano, ya que las diferentes instancias de gobierno<sup>3</sup> no implantan políticas de magnitud intermunicipal o interestatal frente a un gobierno federal centralizado y presidencialista que mantuvo subordinado política y administrativamente al gobierno de la Ciudad de México hasta el 2016, año en que esta se convirtió en alcaldía. A pesar del cambio constitucional, dados los poderes metaconstitucionales que le asisten al presidente del país con su partido Morena –el cual le sirvió como aplanadora electoral en 2018–, hoy más que antes se hace lo que él dispone para la capital nacional. Para reforzar esta situación, desde el Congreso legislativo se mantiene un presupuesto muy restringido para los gobiernos de las 16 alcaldías, que enfrentan los retos planteados por la expansión de la ciudad y las transformaciones socioeconómicas e impactos ambientales generadas por la invasión de los bosques y laderas de las montañas y por la ocupación de los suelos de conservación y humedales.

Para empezar, existe una deficiente coordinación intergubernamental en el primer círculo concéntrico de la ZMVM, aunada a la falta de una reforma constitucional, que no pasó el Congreso legislativo en 2002, estando Vicente Fox en la presidencia del país. Con esta reforma se hubiera respondido a

---

<sup>3</sup>Nidia María Umaña prefiere hablar de instancias de gobierno en lugar de órdenes de gobierno en tanto unidades político-administrativas o dependencias caracterizadas por la confluencia de una personalidad jurídica, un presupuesto, un territorio y una serie de normas de funcionamiento propios que van más allá de una concepción puramente jurídica proveniente del derecho público (Umaña, 2001, p. 8).

las necesidades funcionales de un territorio que económicamente sí estaba integrado; por eso, el gobierno del Estado de México siguió impedido para responder a las necesidades de infraestructura y servicios de escala metropolitana, debido a la alta concentración de recursos públicos en el gobierno federal.

Otro aspecto que repercute en la coordinación intergubernamental es que el marco jurídico constitucional contiene vacíos sobre la gestión de escala metropolitana que generan confusiones y apatía entre los gobernantes, de tal manera que ninguna instancia se siente responsable de los problemas. Asimismo, no hay una política metropolitana de visión regional que considere la dimensión megalopolitana, tomando en cuenta al Distrito Federal como capital nacional, luego, a la ZMVM<sup>4</sup>, que se encuentra dentro de la misma cuenca, después, a la corona regional con sus pueblos originarios, centros urbanos menores y capitales de las entidades vecinas, y finalmente, a la región centro, que incluye los territorios completos de las seis entidades que la conforman<sup>5</sup>.

La Comisión de la Conurbación del Centro del País (CCCP) fue creada en 1978, pero disuelta en 1989 a causa de sus limitados alcances institucionales. A ello se agregó la alternancia que se fue dando como resultado de la transición política con gobiernos locales divididos y en *cohabitación*<sup>6</sup>, que si bien en

---

<sup>4</sup> El número de municipios que forman la ZMVM ha ido variando con el tiempo; en el año 2000 había 34, aunque la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) incluyó 58 en su Programa de Ordenación, mientras que la Coordinación Metropolitana del Estado de México, en su recuento de 2006, consideró 59.

<sup>5</sup> La región centro fue delimitada en la Ley General de Asentamientos Humanos desde 1976; en un principio, incluía al estado de Querétaro, pero por su lejanía, fue eliminado en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978. De manera que la región centro quedó conformada por el Distrito Federal y las cinco entidades más cercanas; en total, incluía 516 municipios de los cuales 122 eran del Estado de México; 84, de Hidalgo; 44, de Tlaxcala; 217, de Puebla; 33, de Morelos, más las 16 delegaciones del Distrito Federal.

<sup>6</sup> Existe *gobierno dividido* cuando el poder ejecutivo no tiene mayoría en el Congreso legislativo; en los sistemas parlamentarios, apoyados en la cláusula de la *governabilidad*, las alianzas entre fracciones permiten la formación de *gobierno yuxtapuesto*. Además, hay que considerar que en las distintas instancias de gobierno del poder ejecutivo, presidente, gobernadores, alcaldes y delegados acceden al cargo nominados por diferentes partidos, lo que genera el fenómeno de *cohabitación política*.

otros sistemas políticos son sinónimo de democratización, descentralización, rendición de cuentas y relación republicana, en México lo son de *descoordinación* y conflictos. Ahí se suma el hecho de que los marcos jurídicos de cada entidad hasta antes de 2016 no definían el papel de los gobiernos en sus zonas conurbadas ni el alcance de sus *políticas metropolitanas*, más allá de sus jurisdicciones; así, la descoordinación se profundiza y las metrópolis quedan a la deriva<sup>7</sup>.

Otro aspecto a tomar en cuenta en la *gestión metropolitana* es el advenimiento del neoliberalismo, pues el Estado y el mercado se fueron adaptando a un modelo de competitividad, productividad, eficiencia y eficacia determinado por el *capitalismo salvaje*, con el cual se vieron forzados a reformarse para mantenerse acordes a las exigencias de un entorno global cambiante en el que la incertidumbre permanente obliga a la flexibilización de sus estructuras y de las políticas públicas, así como al desarrollo de capacidades de reacción inmediata para protegerse de las contingencias geopolíticas y financieras, propiciadas por los intereses de las empresas multinacionales (Borja y Castells, 1998, p. 32).

### *La metropolización mundial posfordista*

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, y en particular durante las últimas tres décadas del siglo XX, se dio una tendencia hacia la metropolización de las ciudades; las áreas urbanas se extendieron a lo largo de decenas y hasta de cientos de kilómetros, como ocurrió en Los Ángeles, San Antonio y Tijuana, o en Boston, Nueva York, Atlantic City, Filadelfia, Baltimore y Washington D. C. De tal manera que a principios del siglo XXI, el mundo contaba ya con 23 *áreas metropolitanas* de más 10 millones de habitantes; de estas, 12 tenían más de 15 millones; 5, más de 20, y una, casi 40. Asimismo, en las cien ciudades más pobladas del planeta había 800 millones de habitantes que representaban el 15% de la población mundial. Ese fenómeno de metropolización siguió mostrando tendencias de crecimientos demográficos muy significativos.

---

<sup>7</sup>La metropolización se refiere a un fenómeno que se da con la integración física y funcional de espacios urbanos y rurales, en donde tiende a formarse una región con infraestructuras, unidades productivas diversas y una gestión de alcance local-global.

En esa dinámica, el modelo de ciudad fordista<sup>8</sup> de los siglos XIX y XX diluyó sus formas corporativas, descentralizando los poderes públicos y desconcentrando sus unidades productivas hacia la periferia. En esa espiral centrífuga aparecieron ciudades multicéntricas con interminables redes de tejido urbano, que se imbricaron con alejadas áreas rurales, adoptando morfologías de *archipiélago* en donde la lógica capitalista de economía de aglomeración pierde sentido y las regiones aledañas son ahora las que se trastocan<sup>9</sup>.

En la *corona regional* de ciudades, la Ciudad de México y los 59 municipios conurbados del Estado de México han estrechado sus espacios con las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Toluca, Pachuca, Tula y Tulancingo, además de otros pequeños poblados, que en conjunto cuentan con más de 38 millones de habitantes.

La nueva política de flexibilización industrial favoreció el patrón territorial disperso, ayudada por el nuevo conocimiento tecnológico, las ventajas de la relocalización, la difusión de la información y la estructuración de las nuevas redes globales. La revolución de los transportes, las comunicaciones electrónicas y los avances tecnológicos hicieron posible el surgimiento de la ciudad posfordista<sup>10</sup> en la que destacan los sofisticados servicios ligados al comercio y la banca, apoyados por las actividades telemáticas, la información y la

---

<sup>8</sup> En el fordismo inicial, la programación de la empresa podía asumir a la sociedad como variable dependiente, como objeto de su propia programación; esta podía descender a lo largo de todo el ciclo laboral y llegar al mercado subsumiéndolo: fábrica y sociedad quedaban enmarcadas en un mismo destino. La misma ciudad fordista, la *company town*, no era otra cosa que una prolongación de la fábrica, seguía sus ritmos, sus horarios, asumía sus estilos de vida, sus formas de mando (Revelli, 1996, pp. 47-48).

<sup>9</sup> Claudia Lelong afirma que: “El concepto de archipiélago es más adecuado para cuantificar la fragmentación física de la ciudad: un archipiélago constituido por la aglomeración urbana central y una amplia corona periúrbana, que constituye el marco más apropiado para analizar la dinámica espacial de la urbanización contemporánea” (Lelong, 1996).

<sup>10</sup> Se trata de ciudades en las que la tendencia centrífuga a la desconcentración industrial ha ganado la batalla y, por lo tanto, los procesos de *gentrificación* en los espacios centrales dan a los barrios depauperados una fuerte vocación hacia los servicios orientados a la gestión mediática y global; en ellos, la política habitacional se orienta hacia las capas medias de jóvenes profesionistas (Mel, 1994, pp. 1-23).

aplicación de la robótica, para el funcionamiento de las infraestructuras. Así, cualquier paraje distante se transformó en un “territorio inteligente”, que se convirtió en apéndice de gestión global de las nuevas ciudades mundiales<sup>11</sup> (Hiernaux, 2000, p. 25).

El cuadro 1 refleja las dimensiones de *megalópolis* que incluyen ciudades lejanas, además de pequeñas y medianas comunidades urbanas. En estas regiones metropolitanas emergentes, el problema de la distancia queda resuelto mediante el cambio tecnológico de inversiones relativamente restringidas y la accesibilidad instantánea entre puntos del espacio se vuelve una realidad física o virtual al alcance de las mayorías.

**Cuadro 1.** *Dimensiones de megalópolis*

N.º	Ciudad principal	Población	Crecimiento	Composición
1	Guangzhou	46 700 000	2.4	Dongguan - Foshán - Jiangmen - Shenzhen - Zhongshán
2	Tokio	40 400 000	0.5	Kawasaki - Maebashi - Sagamihara - Saitama - Utsunomiya - Yokohama
3	Shanghái	33 600 000	- 6.4	Changzhou - Suzhou - Wuxi
4	Yakarta	31 300 000	2.3	Bekasi - Bogor - Depok - Tangerang - Tangerang del Sur
5	Delhi	30 300 000	3.1	Faridabad - Ghaziabad - Gurgaon

<sup>11</sup> Otros autores se refieren a la *ciudad global*, pero en ambos sentidos se trata de una nueva característica de muchas metrópolis, que les es medida en función no tanto de su tamaño, sino del peso específico que han ido adquiriendo en el entorno geopolítico, cultural y financiero internacional.

N.º	Ciudad principal	Población	Crecimiento	Composición
6	Manila	25 700 000	2.0	Caloocan - Ciudad Quezón
7	Bombay	25 100 000	1.6	Bhiwandi - Kalyan - Thane - Ulhasnagar - Vasai-Virar
8	Seúl	24 800 000	0.4	Bucheon - Goyang - Incheon - Seongnam - Suwon
9	Ciudad de México	23 000 000	0.9	Corona regional del centro de México - Ecatepec- Naucalpan
10	Sao Paulo	22 400 000	0.9	Guarulhos

**Fuente:** Wikipedia (2018).

Esta tendencia se ha reflejado en países como Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Italia, Grecia y España<sup>12</sup> en donde, a pesar de sus bajas tasas de natalidad, la dispersión de las ciudades cubre extensas zonas alejadas del centro urbano, unidas por autopistas, puentes, túneles y sistemas de transporte que entrelazan redes de tejido urbano e industrial y entre las que quedan atrapadas infinidad de unidades productivas del campo y tramos de conservación ambiental<sup>13</sup>.

El desarrollo alcanzado en esas sociedades sugiere la idea de que en el mundo actual “todos somos urbanos” (Borja y Castells, 1998, p. 11). Quienes abandonan las metrópolis con frecuencia se mudan a ciudades emergentes; eso muestra la fascinación por la vida urbana, pues las ciudades tienen sus

<sup>12</sup> Hay que considerar que hoy los países europeos se caracterizan por su alta densidad demográfica; solo por comparar, Argentina tiene 47.3 millones de habitantes en una extensión de 2.78 millones de km<sup>2</sup> y su densidad es de 16 personas por km<sup>2</sup>, mientras que Europa tiene una población de 835.8 millones de 57 países que abarcan 10.5 millones de km<sup>2</sup> y una densidad de 70 habitantes por km<sup>2</sup> (Wikipedia, 2022).

<sup>13</sup> Las ramas tecnológicas de punta tienen muchas potencialidades para aprovechar las ventajas comparativas de la tecnología de la comunicación, mientras que las ramas tradicionales siguen atadas a los factores de localización (Hiernaux, 1991, p. 39).

secciones en la prensa, radio y televisión por lo que falla más que por sus fortalezas y aciertos. En las ciudades se agudiza la crítica, se ejercita la participación y se da rienda suelta a la imaginación prospectiva; se trata de los espacios de mayor interacción individual y organizacional (Beristain, 1999, p. 6).

En países en los que poca población se dedica a actividades agropecuarias, la productividad, la tecnología y el nivel de desarrollo permiten una alta capitalización del entorno rural, de manera que la brecha entre campo y ciudad se diluye. Además, la infraestructura de equipamiento urbano de los pequeños poblados alcanza tales grados y la elevada densidad poblacional aprieta tanto los espacios territoriales que vivir en la ciudad o en el campo termina siendo parecido, pues incluso los habitantes de las zonas llamadas rurales están conectados con la ciudad, ya sea porque trabajan en esta o porque tienen acceso a toda una gama de bienes y servicios considerados del medio urbano (Connolly, 1999, p. 39).

Por su parte, la preocupación por el desarrollo sustentable se refleja en la conservación de los mantos acuíferos, los ríos que atraviesan las ciudades, los bosques, los suelos de conservación, la jardinería urbana y otras formas de compensación ambiental, como el empleo de energía alternativa, la preferencia por el transporte colectivo eléctrico, el uso masivo de la bicicleta y la selección de la basura y su reaprovechamiento.

No se trata del equilibrio ecológico perfecto; por el contrario, a mayor urbanización, más uso de suelo silvestre, por lo tanto, más consumo de recursos naturales y mayor densidad con más contaminación e impacto ambiental. Sin embargo, se percibe un avance cualitativo en la capacidad de la organización estatal y un contexto social y cultural propicio para el avance en las políticas ambientales, pues en los países más democráticos, los gobiernos se han orientado, en mayor medida, hacia la gobernanza, la cual obliga a ser incluyente y a consensuar las políticas públicas con todos los actores.

En esos países, los nuevos desarrollos urbanos se moldean con base en las necesidades y posibilidades de la tecnología y del mercado y son más proteicos, pues se adaptan con facilidad a los cambios del entorno local-global; son ciudades flexibles con territorios a los que se les agrega inteligencia, donde el sistema-mundo, junto con los sistemas regionales, son las tres esferas territoriales más significativas en las agendas gubernamentales de inicios del siglo XXI (Rifkin, 1999, p. 23).

La gestión metropolitana en estas ciudades es producto de una planeación estratégica<sup>14</sup>, formulada a partir de reglas de gobernanza que las aleja de las tradicionales formas autoritarias y tecnocráticas. En la mayoría de los casos, se trata de una gestión territorial interactiva en la que redes organizacionales, tanto estatales como sociales y privadas, acuerdan y ejecutan las modalidades del desarrollo metropolitano, tratando de resolver el conflicto inherente a las transformaciones del territorio en donde a menudo convergen los intereses de lo económico, lo gubernamental y lo público.

Esta es la filosofía de la gobernanza en la que el gobierno opera como un actor más para y dentro de dichas redes organizacionales que articulan las acciones del Estado, los actores económicos y la sociedad civil. Desde estos modelos político-administrativos, se habla de importantes avances económicos, tendencias al crecimiento cero de la población y grandes proyectos renovadores. Para argumentar esta tendencia transformadora se menciona también el regreso al centro histórico, sobre todo en las ciudades europeas, en donde la museificación de la ciudad, la monumentalización de los barrios y la proyección de urbanizaciones inteligentes se incorporan a la planeación estratégica, como una forma de mejorar la calidad de vida y el desarrollo sustentable (García, 2000, p. 166).

### *Las megalópolis del Sur*

Países subdesarrollados<sup>15</sup> como Brasil, Argentina, India, Egipto o México han mostrado la misma tendencia a la metropolización, solo que sus grandes ciu-

---

<sup>14</sup> Se trata de un proceso mediante el cual el Estado define su futuro y los procedimientos para alcanzarlo, por lo que promueve la reflexión sobre la misión de las unidades que componen a tal entidad y sobre las acciones y prácticas a seguir. Más que un conjunto de herramientas de aplicación a la *acción pública*, el pensamiento *estratégico* es una *filosofía* que busca el origen y el destino de la organización (Bazaga, citado en Bañón, 1997, p. 110).

<sup>15</sup> La situación de subdesarrollo se produjo cuando la expansión del capitalismo comercial y del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar funciones distintas en la estructura global del sistema capitalista (Cardoso y Faletto, 1971, p. 23).

dades viven en la tensión entre las formas extremas de la tradición, la colonización europea, la modernidad y, ahora, la posmodernidad. Aun así, esta fractura genera oportunidades de integración a la globalización, vía las tecnologías de la comunicación, mientras que mantiene fuertes desigualdades económicas, exclusión y discriminación social; en sus ciudades “pasa lo mejor y lo peor de sus sociedades” (Castells, citado en García, 2000, p. 168).

Allí, la *metropolización* se muestra a partir de dos características del subdesarrollo. La primera de estas es que a pesar de que el crecimiento demográfico ha disminuido, en términos relativos la población sigue teniendo un elevado aumento, entre 1.6 y 2.6 anual. En algunos países de América Latina, ese crecimiento afecta más en números absolutos a sus metrópolis. En estas ciudades, la formación de nodos de gestión globalizada coexiste con sectores tradicionales de economía informal, deficientes servicios urbanos, desempleo e inseguridad. Como dicen Jordi Borja y Manuel Castells (1998, p. 185): “Por un lado, se vende una parte de la ciudad, se esconde y se abandona al resto”.

La segunda característica es la pobreza generalizada; se trata de sociedades estructuralmente subordinadas a los países metropolitanos, con economías de desarrollo intermedio y enormes centros urbanos, pero el peso de su deuda externa y la alta concentración del ingreso en poca población generan amplios grupos en situación de pobreza y de pobreza extrema<sup>16</sup>. Por eso, el volumen de recursos que los gobiernos canalizan para el desarrollo urbano es mucho más limitado que los que se aplican en los países ricos, en donde los sistemas de compensación y bienestar social siguen vigentes en la agenda pública, logrando sistemas de distribución de la riqueza más equitativos y un producto interno bruto (PIB) per cápita mucho mayor<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Raúl Olmedo afirma que en estos países la pobreza no es un fenómeno reactivo, sino que se trata de un problema estructural que tiene que ver con la destrucción de modos de producción tradicionales, debido, fundamentalmente, a la incorporación de extensas regiones a las economías industrializadas del mercado global (Olmedo, 1994, p. 151).

<sup>17</sup> En el caso de algunos países ricos, según el Banco Mundial, esta relación es de seis a nueve veces mayor; por ejemplo, mientras que en 1998 México tenía un PIB per cápita de 4 459 dólares estadounidenses (USD) y Brasil de 4 509, el de Dinamarca era de 37 447; Alemania, 31 141; Austria, 30 869; Estados Unidos, 29 683; Bélgica, 28 790, y Países Bajos, 28 154 USD (INEGI, 2001b, pp. 181-182).

En los países de la periferia, el crecimiento de la ciudad es anárquico, espontáneo, precario y ocurre sobre el suelo disponible. La movilidad social no se relaciona con el desempeño de los gobiernos en la prestación de servicios básicos, sino con la disponibilidad y accesibilidad al empleo y al suelo para vivienda; de hecho, existen partidos que apoyan la invasión de suelo e inmuebles con o sin vigilancia, luego, regularizan los títulos de propiedad y consiguen servicios públicos a cambio del voto<sup>18</sup>. Por eso:

La modernización dejó un sinfín de desigualdades diferencias sociales y territoriales; por eso se destinaron múltiples recursos justificados en posiciones teóricas, para terminar con ellas; sin embargo, después de muchas décadas de intentos en la época de la globalización, de la posmodernidad, o del posfordismo, estas desigualdades no solo persisten, sino que se mantienen y agudizan, a pesar de los adelantos científicos y tecnológicos alcanzados (Ramírez, 2003, p. 15).

En nuestro país, los intentos de formulación de políticas públicas y de diseño de planes nacionales, estatales y regionales de desarrollo urbano y vivienda se ven rebasados por la presión social, la urgencia de empleos y la baja capitalización para las infraestructuras. Ciudades como la nuestra fueron proliferando en el mundo subdesarrollado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX; en 1950 había 300 millones de habitantes en ciudades, en 1960 eran 500 y en el año 2000, más de 1 500. Para resolver los problemas a los que se enfrentan los gobiernos de esas megalópolis se requiere de la concurrencia interinstitucional local-global. La dificultad es que la mayoría de estos, aun habiéndose sometido a importantes procesos de modernización administrativa, no terminan de desarrollar gobiernos abiertos, incluyentes, interactivos, transparentes y eficientes que se demandan en la posmodernidad.

---

<sup>18</sup> En la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, dirigí investigaciones escolares sobre estos grupos que operan en varias delegaciones (actuales alcaldías), mediante redes y contactos con partidos y organizaciones de diferentes entidades de la República, que, por pobre que sea la población, reproducen formas marginales de capitalismo.

En estos países la democracia parlamentaria al estilo occidental, es una planta frágil, de adaptación lenta y de arraigo complicado, en especial en aquellos con ciudadanía precaria y escasamente ejercida, con una estructura social fracturada y con fuertes núcleos conflictivos, cuyo curso democrático se ha caracterizado por sus vaivenes institucionales y por la extrema discontinuidad de sus regímenes políticos (Vidal, 2006, p. 8).

### *La megalopolización de la Ciudad de México*

A pesar de la reducción de los índices nacionales de fecundidad en las tres últimas décadas y de los procesos migratorios centrífugos entre los años ochenta y noventa del siglo anterior, la tendencia megalopolitana de la Ciudad de México continúa, con nuevas conurbaciones y estrechamiento con la corona regional en el siglo XXI. Su comportamiento demográfico, producto, en parte, de los fenómenos migratorios originales y de su crecimiento endógeno, tuvo por lo menos tres momentos de quiebre tendencial durante el siglo XX:

1. Hasta los años treinta, su crecimiento fue moderado, debido al impacto de la violencia revolucionaria en todo el país y a la ausencia de políticas de salud pública generalizadas; su población no rebasó el millón y medio de habitantes.
2. De los años cuarenta a mediados de los setenta, su crecimiento fue expansivo, catalizado por las corrientes migratorias hacia la capital y por la política poblacionista y campañas de salud que impulsaron el crecimiento demográfico hasta llegar a un 3.5% anual a nivel nacional y a 5.3% en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Esto solo se rectificó cuando, por sugerencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se creó el Consejo Nacional de Población (Conapo) a mediados de los años setenta, momento en que la ciudad y sus conurbaciones con el Estado de México se acercaron a los 13 millones de habitantes, en 1980 (Conapo, 1998a, p. 22).
3. De 1980 a 1995, de desaceleración de la tasa de crecimiento; aun así, en números absolutos se llegó a 16.8 millones en la ZMCM, debido, entre otras razones, a la desconcentración poblacional observada a partir de los sismos de 1985 y a ciertos logros en materia de descentralización

del gobierno federal y al fomento y relocalización de la industria en ciudades intermedias de provincia. De ahí en adelante, de reducción en la población absoluta del Distrito Federal, a causa de los niveles de saturación a los que se llegó en las delegaciones centrales<sup>19</sup>, de crecimiento en crecimiento en la corona regional de ciudades<sup>20</sup> (Delgado, 2002).

A finales de 2005, México terminó con una tasa de crecimiento nacional de un 1% anual y una densidad de 52 habitantes por km<sup>2</sup>, con una población base de 103.3 millones y un crecimiento de un millón al año, de la cual 300 mil personas nacieron o viven en la ZMVM. Por eso, hoy somos más de 126 millones, que preferencialmente estamos ubicados en las ciudades y zonas metropolitanas de la corona regional<sup>21</sup>.

### *Actores y territorio metropolitano*

Hacia los años setenta del siglo XX, la Ciudad de México había dejado de ser “La región más transparente del aire”<sup>22</sup> y durante gran parte de esos años, la

---

<sup>19</sup> La construcción habitacional irregular de un solo nivel en extensas zonas depauperadas del oriente del Valle de México generó la expulsión de población hacia la periferia o hacia las ciudades de la corona regional, atraída por los beneficios del Programa de las 100 Ciudades (Rojas, 1998, p. 17).

<sup>20</sup> El proceso de crecimiento de la Ciudad de México muestra cuatro etapas: el crecimiento del núcleo central (1900-1930), la expansión hacia la periferia (1930-1950), la dinámica metropolitana que rebasa los límites del Distrito Federal (1950-1980) y la emergencia de una megalópolis (1980-2010). Esas sucesivas delimitaciones evidencian el proceso de metropolización y la gradual incorporación territorial de nuevas unidades político-administrativas (Grizbord y Salazar, 1987, p. 122).

<sup>21</sup> El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Sedesol definen como *zona metropolitana* al conjunto de uno o más municipios en los que exista una ciudad de al menos 50 000 habitantes y cuya área urbana se extienda más allá de los límites del municipio que originalmente contenía a la ciudad central. En 2005 reportaban que el 76% de la población vivía en ciudades. También afirmaban que la ZMVM tenía una extensión de 7 854 km<sup>2</sup>, incluyendo áreas urbanas y no urbanas, con más de 20 millones de habitantes en 2010.

<sup>22</sup> En el último párrafo de la novela de Carlos Fuentes, *Ixta Cienfuegos* corre hacia el

calidad del aire se encontraba por debajo de los mínimos establecidos en las normas internacionales<sup>23</sup>. En la cuenca en la que siete siglos antes se habían asentado los aztecas y que tuvo cinco lagos, los canales y humedales se redujeron a un pequeño hábitat acuífero, que todavía sobrevive en Xochimilco y en Tláhuac, enclaves ecológicos “protegidos” junto con lo que queda del Vaso de Texcoco. La carencia de agua potable es, entonces, la lucha cotidiana para millones de pobladores de asentamientos irregulares que se ubican en la periferia, a la orilla de carreteras, en franjas de terrenos federales, debajo de torres eléctricas con cables de alta tensión, en suelos minados de alto riesgo, en faldas de cerros y barrancas y a la orilla de arroyos y ríos que en época de lluvias crecen. En 2020, los suelos de conservación tuvieron que ser reclasificados como suelo urbano, ya que también fueron invadidos.

En la corona regional, los tiraderos de basura oficiales y clandestinos no se dan abasto para reciclar la cantidad de residuos sólidos que arrojan la industria, los negocios y las viviendas con sus más de 38 millones de habitantes, por lo que, a pesar de la incineración de los desechos, la mayoría de los mantos acuíferos y ríos está contaminada<sup>24</sup>.

En el mundo global de los desechos y la basura en general, desde hace varias décadas, se viene hablando de la “Conservación” y el “Reciclaje de Recursos” como dos elementos prioritarios para enfrentar los daños ambientales y sociales que se producen en todo el planeta con la generación diaria de millones de toneladas de basura. Sin embargo, los aspectos sociales y políticos que rodean el mundo de

---

puente de Nonoalco para decirle a Gladys García: “Aquí nos tocó. Qué le vamos a hacer. En la región más transparente del aire”.

<sup>23</sup> En los siete años de monitoreo correspondientes de 1994 al 2000, los días de peor calidad o calidad no satisfactoria (arriba de los 100 puntos de Imecas) representaron entre el 88% y el 94% sobre los 365 días del año (INEGI, 2001c, p. 33).

<sup>24</sup> En 2021 se aprobó la reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPyGIR), que va en el sentido de mejorar el reciclaje y reducir la incineración. También, existen planes de canalizar los residuos urbanos hacia la planta de incineración El Milagro de Ixtapaluca, donde hasta hoy se destinan 4 800 toneladas diarias de la basura de la ciudad, pero con criterios de bajo reciclaje y generando infinidad de gases contaminantes que afectan a cientos de miles de habitantes (Torres, 2023).

los desechos y a sus personajes centrales (los trabajadores de la basura), juegan un papel de suma importancia ya que muchas veces las relaciones sociales de los distintos actores involucrados, se transforman en auténticos frenos y barreras que impiden tanto la modernización de los sistemas de recolección y reciclaje, como el diseño de nuevas políticas públicas y alargan indefinidamente el surgimiento de una verdadera y cada vez más necesaria conciencia ambiental por parte de la población (Castillo, 2006, p. 43).

Asimismo, la deforestación y la invasión de suelos boscosos, que sirven de pulmón natural para la ciudad y como esponja para la recarga de los mantos freáticos, siguen registrándose todos los días. Al margen de ello, el interés de los partidos políticos se centra en “colonizar” la administración pública, viendo al gobierno como botín antes que oportunidad para asumir las responsabilidades de un buen servidor público en favor de la ciudadanía. Por lo mismo, el problema del reconocimiento tardío de la metropolización de la Ciudad de México se mantiene también frente a su megalopolización.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 2016 considera a las ciudades como naturales receptoras de población de la Ciudad de México, pero aun así, los mecanismos de coordinación existentes solo contemplan como copartícipe, de manera limitada y parcial, al Estado de México, mientras que la transición política hasta ahora alcanzada ha aportado poco a la innovación y reforma de la administración, de los gobiernos y de un andamiaje institucional que fortalezca la *gobernanza* y la *governabilidad democrática*. Por el contrario, las expectativas de los actores políticos se centran en el modo en que se resolverá la elección presidencial del siguiente sexenio y en prever los acomodos de cada fuerza política dentro del aparato gubernamental, que es donde están garantizados los recursos y los espacios de decisión. En la contraparte, salvo en el tramo final de cada sexenio, se mantiene la indiferencia por los asuntos de la agenda metropolitana, que es uno de los temas estratégicos para el desarrollo nacional.

En esa misma línea, el proceso de lucha por el gobierno de la Ciudad de México fue constituyendo un grupo de oposición frente al gobierno federal; en su momento, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se hizo dominante en el Distrito Federal, con mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa desde 1988, gobernando desde 1997 hasta 2018, no obstante, con

contrapesos en varias delegaciones, sobre todo en la última elección de 2018 cuando Morena ganó en la capital. Mientras tanto, en el Estado de México la izquierda fue ganando los municipios más poblados y junto con el Partido Acción Nacional (PAN) le quitó la mayoría al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Congreso local. Por eso, en junio de 2023 el gobierno de dicha entidad fue ganado por la candidata de Morena, Delfina Gómez, en un estado tradicionalmente priísta, controlado por el Grupo Atlacomulco. El triunfo de este partido podría abrir la posibilidad para que se impulse un cuarto orden de gobierno para la ZMVM.

Debemos entender que en ese contexto gobernar a la Ciudad de México es muy diferente y mucho más complejo que en la época del *presidencialismo*, cuando el PRI era el partido hegemónico por todo el país. Hoy, el presidente de la República no nombra de manera oficial al jefe de gobierno ni a los alcaldes, por eso, los diputados de la Asamblea Constituyente cuentan mucho para la gobernabilidad de esta ciudad. En la Cámara de Diputados y en la de Senadores ocurre algo parecido; se trata de órganos colegiados muy plurales y complejos, pero también muy sensibles a la turbulencia de la política nacional. El problema es que ahí se decide el presupuesto y muchos otros asuntos relacionados con el desarrollo político de las dos entidades.

Un nuevo tema es que la Constitución de la Ciudad de México, así como el régimen de ciudad capital y la reforma política a la que fueron sometidas sus unidades administrativas y alcaldías son ahora asuntos que se tienen que deliberar de forma colegiada en la Asamblea Constituyente, donde ninguna fuerza política alcanza la mayoría requerida para hacer reformas o tomar decisiones unilaterales; todo depende de alianzas y coyunturas. Y aunque el presidente se ha forjado como caudillo del movimiento que dio lugar a Morena, sus “mañaneras”, espacio de comunicación masiva, no le alcanzan para ejercer poder pleno, aun con la fuerza metaconstitucional que le otorga el presidencialismo vigente.

Por su parte, los municipios conurbados del Estado de México están sujetos a una administración tradicionalmente centralizada y patrimonialista. Al tratarse de una zona que creció con rapidez hasta convertirse en la más poblada del país, la estrategia administrativa del gobierno mexiquense fue desconcentrar funciones creando oficinas regionales y agrupando municipios contiguos, pero manteniendo su control desde Toluca.

El hecho de que la ZMVM sea gobernada de manera compartida por varias fuerzas políticas y que en los últimos años sus gobernantes se hayan involucrado en las elecciones presidenciales puso en crisis la capacidad de sus aparatos administrativos para generar buenos resultados de gobierno; lo difícil en los asuntos metropolitanos es saber quién es responsable de qué, porque las acciones están imbricadas en una necesaria coordinación, concurrencia y subsidiaridad, y así, al momento de rendir cuentas, las culpas y responsabilidades se diluyen o se resuelven por la fuerza de los discursos mediáticos. Digamos que, por lo visto, entre el exgobernador Alfredo del Mazo y Andrés Manuel López Obrador, sin resolver problemas de fondo, se tuvieron acuerdos en temas de agua, desechos sólidos y otras obras importantes para las dos entidades, en particular para la ZMVM. Tal vez en ese sentido, la escuela política del exgobernador le dio tablas como para manejar en perspectiva lo que estaba en juego para Atlacomulco en las elecciones por la entidad y la presidencia.

### *Interrogantes sobre el problema metropolitano*

Lo tratado en los anteriores apartados suscita las siguientes preguntas:

- ¿Qué reformas serían viables para fortalecer la coordinación entre los gobiernos de la ZMVM y la corona regional?
- ¿Qué acuerdos superarían la descoordinación, fragmentación y conflicto entre los actores políticos que operan en la región centro<sup>25</sup>?
- ¿Cómo lograr consensos que superen los intereses partidistas de sus gobernadores al momento de tomar de decisiones sobre la megalópolis?
- ¿Cómo lograr la participación de la ciudadanía en los órganos de gobierno y en las comisiones que traten los asuntos de escala metropolitana?
- ¿Cómo mejorar su gestión a través de la *gobernanza democrática*?

---

<sup>25</sup> Nos referimos a la región centro identificada en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1978, en la que quedaron incluidos el Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo; en ese momento Querétaro ya había sido excluido.

La *gobernanza metropolitana* depende, en buena medida, de la creatividad, innovación e inteligencia de los líderes gubernamentales para acordar, diseñar y gestionar políticas públicas<sup>26</sup>. Por eso, es importante considerar un marco institucional abierto en el que los gobiernos operen al lado de inversionistas, empresarios y organismos de la sociedad civil, incluyendo a representantes vecinales. De esa manera, se pueden buscar consensos, identificar disensos, así como lograr acuerdos formales e informales desde donde se perfilen criterios para impulsar las reformas políticas que se requieran y cabildearlas frente a cuerpos legislativos, que son los que pueden modificar la estructura y organización del gobierno. Una vez logrado eso, será necesario agendar planes y programas que modifiquen, para el bien común, los espacios metropolitanos, pues de nada sirve tener un aparato administrativo con funcionarios y recursos si el régimen institucional continúa fortaleciendo las tentaciones autoritarias (Zicardi, 1996, pp. 14-15).

La práctica de la gobernanza obliga al análisis de los escenarios en que se mueven los actores metropolitanos, pues:

- Lo metropolitano es el espacio donde se materializan las acciones de la vida urbana.
- Es a partir del régimen institucional que se mueven los actores para influir e incidir en la gestión e implementación de las políticas metropolitanas<sup>27</sup>.
- Los fundamentos históricos, políticos y legales propician una determinada forma de gobierno metropolitano que influye en la gestión de la región.

---

<sup>26</sup> Lo que hace triunfar a las doctrinas administrativas es su poder retórico, es decir, la estatura de quienes las proponen y el ropaje del argumento. Quienes ejercen el poder imponen, mediante sus discursos, la manera en que se organiza el gobierno y lo que debe esperarse de este.

<sup>27</sup> La implementación es la etapa de la política pública en la que esta se efectúa, realiza, completa o produce, la etapa intermedia de la hechura de *policy*, que se da después de los acuerdos, cuando ya están establecidas las metas y definidos los propósitos; en ese momento intervienen los cuerpos burocráticos y/o agencias externas con la aplicación de recursos (Pressman y Wildavsky, 1998, pp. 690-697).

- Las transformaciones y nuevas prácticas de descentralización, la gobernabilidad local-global, la gestión por políticas públicas y la gobernanza basada en una interacción de mayor calidad son los elementos indispensables para lograr la sustentabilidad con calidad de vida para todos<sup>28</sup>.

Gobernar por políticas públicas le permite al gobierno precisar los contextos en que se mueven los actores, aclarar la naturaleza de los problemas e identificar sus intereses a la hora de negociar y buscar acuerdos; eso posibilita tomar decisiones previendo recursos y estrategias para su implementación, pero también para evaluar la calidad de resultados por parte de los ciudadanos, quienes son los usuarios y beneficiarios. Estamos hablando de una ciudad central agrandada, identificada como Zona Metropolitana del Valle de México. Mirando el mapa de ocupación territorial, esta dejó de ser compacta y de alta densidad, pues entre 1980 y 2010 triplicó su tamaño de 61 mil a más de 221 mil hectáreas; ahora tiene baja densidad, lo que eleva los costos de las obras y servicios urbanos que demanda la población en el ánimo de vivir bien.

#### EL PLANTEAMIENTO EPISTEMOLÓGICO

Para que la realidad se pueda transformar es necesario que las ciencias empleen algún prejuicio que permita limitarla. Hay dos prejuicios que lo pueden resolver; el primero es el que trata problemas universales; el otro, el que relaciona la realidad con los valores humanos. En las ciencias naturales se recurre al primero, eliminando los contenidos únicos, pero abarcando el mayor número de objetos; esto es lo que hace universal a ese tipo de conocimiento. El segundo prejuicio selecciona aquello que es único, se trata del método histórico del campo cultural que tiende a aprehender todo lo asociado a los valores;

---

<sup>28</sup> En España se ha difundido el término *gobernanza* (Vidal y Prats, 2005), el cual proviene del vocablo franco-inglés *governance*, que surgió por la repulsa anarquista al gobierno en la época de la Revolución francesa; en América Latina, Carlos Fuentes lo tradujo como *gubernancia* (Guerrero, 2001, p. 4).

de hecho, concierne a fenómenos sociales que solo se encuentran entre los seres humanos cuando actúan frente a sus semejantes<sup>29</sup> (Weber, citado en Sánchez, 1976, p. 34).

### *Una mirada científico-social sobre las metrópolis*

Los fenómenos de metropolización pueden ser objeto de estudio de las ciencias sociales, en particular de la sociología, la ciencia política, la administración pública y las políticas públicas, ya que desde ahí se analizan las relaciones sociales, el sistema político, así como al gobierno en acción, que opera con su aparato administrativo sobre los territorios donde viven los seres humanos, ejecutando obras y gestionando programas y servicios. Por eso, más allá de simplemente administrar recursos materiales, el gobierno lleva a cabo la gestión de políticas públicas acordadas con y para la ciudadanía.

Lo anterior tiene que ver con un proceso dinámico que requiere un ejercicio de crítica epistemológica, aplicando las recomendaciones de las teorías de la “recepción”, las cuales exigen un análisis de las resistencias y adaptaciones que ocurren en cada contexto particular, pues:

Todo enfoque en torno a la “recepción” de un autor o de una teoría debe basarse en alguna teoría de la recepción, es decir en un marco que pudiera dar cuenta de los problemas de traducción, de las resistencias y aperturas, de los vocabularios, de la manipulación de convenciones heredadas, de las redes institucionales, de la articulación de lo que solía llamarse lo “externo” y lo “interno” (Rabotnikof, 1995, pp. 30-31).

Justo los gobiernos metropolitanos que se enfrentan a los problemas de la explosión demográfica, del crecimiento urbano, de las conurbaciones, del aumento de servicios, de la construcción de grandes infraestructuras y del impacto

---

<sup>29</sup> Este mismo principio, planteado por Max Weber, puede servir para analizar la ciudad en tanto generadora de fenómenos físicos, pero también como escenario de relaciones sociales. Al igual que con otros objetos de estudio de la realidad social, la ciudad ofrece una frontera epistemológica a partir de la cual los científicos de ambos bandos pueden identificar sus objetos de estudio.

ambiental no solo reclaman recursos económicos, descentralización y empoderamiento, sino también instrumentos analíticos y operativos que les permitan ofrecer garantías de gobernabilidad. De manera que únicamente por medio de la interacción abierta con los centros de información y del conocimiento especializado, los gobiernos de las metrópolis es como lo están logrando.

Pretender esos niveles de receptividad de la demanda ciudadana y de eficiencia por parte de los gobiernos no es cosa nueva; desde los orígenes del Estado moderno se concebía ya a los gobiernos y sus administraciones como gestores corresponsables del desarrollo, y muchas de sus acciones se encaminaban a agregarles valor en beneficio del interés común.

En 1808, Charles-Jean Bonnin, fundador de la ciencia de la Administración Pública, decía acerca del gobierno francés de los tiempos posrevolucionarios que:

La administración pública es la cadena que une todas las partes del Estado y las pone en relación con el gobierno. La justicia es el ojo vigilante que impide que los eslabones se rompan corrigiendo los vicios y reprimiendo los abusos; la administración pública no es un poder arbitrario, es un poder legal que, al igual que la justicia, es la salvaguarda de los ciudadanos y de la propiedad; el administrador está siempre activo y vigilante porque sus funciones interesan al orden público; sus relaciones con los administrados son de todos los días y de todos los momentos (Bonnin, citado en Guerrero, 2003b, pp. 182-183).

Es posible ir más allá de la reflexión, es decir, al mundo de la acción, de la lucha política, de la producción y de la reproducción social a partir de la vida cotidiana en donde las continuidades y discontinuidades pueden ser parte de la historia humana y de la sociedad, tal como lo pensaba Henri Lefebvre. Desde ahí, se perfila y moldea la transformación del entorno físico y social del hábitat; en otros términos, de esa práctica cotidiana, a veces inconsciente, se puede pasar a la dimensión de la praxis<sup>30</sup> en la que los actos tienen una connotación intencionadamente consciente (Lindón, 2004, p. 41).

---

<sup>30</sup> Dice Mao Tse-Tung que: “El conocimiento humano depende principalmente de la actividad de producción material, durante la cual el hombre va comprendiendo progresivamente los fenómenos de la naturaleza, sus propiedades, sus leyes, así como las relacio-

### *Espacio, territorio y regiones metropolitanas*

Desde la subjetividad de sus actores sociales, el territorio se puede ver como los “hábitats de significado, como espacios que se extienden y se contraen para formar hábitats de ofertas difusas y elecciones libres” (Bauman, citado en García, 1999, p. 165). También puede ser percibido como: “Lugar para la reproducción social ampliada o como la prisión que el hombre se ha fabricado para sí mismo” (Giménez, 2000, p. 22).

El territorio, que es la expresión más tangible del espacio construido, tiene al menos tres ingredientes que debemos considerar como importantes: la apropiación, el poder y la frontera. En ese sentido:

El sistema de mallas, nudos y redes jerárquicamente organizados –que constituyen el sistema territorial– permite, en su conjunto, asegurar el control sobre todo lo que puede ser distribuido, asignado o poseído dentro de un determinado territorio, imponer uno a varios órdenes jerarquizados de poder y jurisdicción; y en fin, garantizar la integración y la cohesión de los territorios (Giménez, 2000, p. 23).

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

Esta percepción general del espacio, el territorio y su relación con la geografía y la política sirve para mejorar y contar con una comprensión más acabada de la megalópolis y del sistema urbano nacional y/o mundial de ciudades. También, permite ir a la búsqueda de las formas de gobierno metropolitano, pues el formalismo de las constituciones no siempre resuelve la demanda de políticas integrales (Ward, 1996, p. 127).

---

nes del hombre con la naturaleza; al mismo tiempo por su actividad productora aprende a conocer en diferente grado y también de manera progresiva las determinadas relaciones existentes entre los hombres –a eso Marx llamó la *praxis*–” (Tse-Tung, 1937, p. 1).

### *Enfoques de la planeación urbana*

La escuela funcionalista de planeación urbana justifica lo existente como necesario para la sobrevivencia de la totalidad social. La interdependencia e interrelaciones entre las partes del sistema urbano están dadas por la función que cumple cada una, lo cual presupone un equilibrio cuyo mantenimiento depende de acciones que están más allá del control de los individuos y que surgen del sistema social como totalidad.

Al respecto, Le Corbusier presentó en 1925 su ambicioso *Plan Voisin* para la renovación urbana de París. Ese plan pretendía demoler 40 hectáreas ubicadas del lado derecho del río Sena para construir grandes rascacielos de 80 metros de altura, rodeados por jardines, junto con unidades habitacionales de menor altura; la circulación peatonal estaría alejada de la vehicular, lo que permitiría una circulación del transeúnte libre y segura. Sus postulados urbanos sobre la densificación de ciudades, grandes edificios separados por extensos parques, circulaciones peatonales delimitadas de la vehicular y amplios espacios iluminados influyeron en el desarrollo urbano habitacional de la segunda mitad del siglo XX en otras ciudades del mundo, incluyendo a la Ciudad de México. Proyectos como el Multifamiliar Miguel Alemán sobre la avenida Coyoacán, el de San Jerónimo en Periférico Sur, el de Santa Fe cerca del Periférico, entre Tacubaya y Mixcoac, y no se diga el de Nonalco Tlatelolco contienen la esencia de las ideas de Le Corbusier.

En ese sentido, el funcionalismo se muestra excluyente y conservador, lo que lo convierte en un instrumento ideológico de los grupos dominantes que se beneficiaron de la economía urbana y la especulación inmobiliaria, dejando al Estado jugar un rol para la legitimación técnico-jurídica en que se basaron sus decisiones sobre el desarrollo de la ciudad en los años cincuenta y sesenta del siglo anterior (Arcegu Lab, 2022).

En el contexto de la economía del estado de bienestar, la creciente intervención estatal ocasionó que la planeación se convirtiera en la fuerza directriz de la sociedad, cuya complejidad requirió la centralización de decisiones y el control de los procesos que en ella ocurren. Así, el desarrollo urbano logró sobreponerse a las limitaciones de la economía de mercado y el planificador quedó del lado del Estado a partir del cual cumplió, en la instancia de la planificación, con su papel de mediatizador de los conflictos urbanos; esto fue

posible en la medida en que despolitizó con términos técnicos las actividades de la intervención estatal. Por eso, en su visión crítica Manuel Castells afirma que:

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

Esta preocupación se hizo presente más tarde y adquirió gran relevancia cuando apareció la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975), la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1977-1978), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994), el Programa de 100 Ciudades (1992), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001-2006), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda (2013-2018) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016); más adelante hablaremos de esto.

### *Implicaciones teórico-metodológicas sobre lo metropolitano*

El fenómeno de concentración ampliada en torno a la Ciudad de México no es solo un asunto de adaptación a una topografía, o de la lógica del capitalismo periférico, sino de distorsiones que obedecen al modo en que se estructuró el régimen institucional que gobierna a la capital nacional. De aquí emergieron actores que impulsaron un sistema político centralizador y concentrador de población y recursos públicos; también, una ciudad central respecto a la cual se subordinó el sistema nacional de ciudades.

De acuerdo con el Castells de los años setenta, la ciudad como reflejo de la lógica que comanda el capitalismo es el punto geográfico de localización donde se reproduce la fuerza de trabajo y el capital; el proceso de reproducción ampliada se da mediante el consumo colectivo (Pradilla, 1993, pp. 98-110). Las fuentes que alimentan la concentración urbana moderna fueron identifi-

cadadas con las bases materiales del desarrollo. Susan S. Fainstein identificaba en común las siguientes determinaciones de la forma urbana:

- En primer lugar, constructores, prestamistas hipotecarios y especuladores.
- En segundo lugar, la burguesía industrial.
- En tercer lugar, el Estado, que ha sido siempre un agente activo en la creación de la forma urbana y en la socialización de los gastos de reproducción (Iracheta, 1988, p. 96).

La globalización ha separado físicamente los procesos de producción y consumo, por lo que no se puede pensar que, en la sociedad global, una burguesía local determine las formas urbanas. En esta lógica, la concentración urbana en México tendría que explicarse también por la dinámica del desarrollo capitalista mundial, donde el Estado tuvo el proyecto económico nacional a su cargo con enormes caudales de inversión pública.

Muchos años han pasado desde que Castells escribió su libro *La cuestión urbana* (1972), por lo que debemos decir que para la década de los noventa, su concepción cambió: la globalización le impuso un viraje. Todo lo que cuenta, el poder, la riqueza, la tecnología, la información, ahora se estructura en una red global. En la globalización, el Estado-red es una mezcla de instituciones de varios niveles en donde el poder político, que no es necesariamente el más importante, se negocia y distribuye entre todas estas instituciones funcionando en red. Los Estados-nación y la Unión Europea se organizan en red para negociar con otras redes; la preocupación principal es sobrevivir más que orientar los flujos globales en beneficio de los ciudadanos; el Estado-nación se mueve como organización inteligente para hacer que las ciudades y regiones sean competitivas.

En esa dimensión, el concepto de ciudad pierde sentido o más bien es subsumido por el de aldea global<sup>31</sup>. La suerte de la ciudad es producto de lo que sucede en los mercados financieros, ya que es allí donde se gana y se pierde,

---

<sup>31</sup> A principios de los años sesenta, Herbert Marshall McLuhan, un profesor canadiense de comunicación, a propósito del poder mediático que encontró en la televisión, afirmó en un pequeño artículo que luego se transformaría en libro, que el mundo entero se iba a convertir en una aldea global.

donde se le asigna valor de compra o de renta a los territorios; “[s]e manifiesta la crisis del desarrollo desigual y combinado de la abundancia económica, en unas regiones, y el desierto económico en otras” (Tamayo, 1989, p. 292).

Eso le fue sucediendo a la Ciudad de México a partir de los años setenta; de manera gradual y al margen de un plan estatal, su función política y económica fue cambiando al someterse a procesos de descentralización del poder repartido entre los partidos emergentes, y de deslocalización industrial y demográfica.

### *Debate sobre el concepto de megalópolis*

Fue en Estados Unidos donde el fenómeno de urbanización y crecimiento de las ciudades orilló a los estudiosos a buscar criterios de medición en función del tamaño y las cualidades que iban asumiendo los asentamientos humanos. En 1910, la Oficina del Censo introdujo el concepto de *distritos metropolitanos* para aquellas concentraciones de más de 200 mil habitantes; en 1940 tal exigencia se redujo a 50 mil, siempre y cuando la densidad alcanzara los 58 habitantes por km<sup>2</sup>. En 1950, la Oficina del Presupuesto cambió aquel concepto por el de área metropolitana estándar, y en 1960 este fue sustituido por el de área estadística metropolitana estándar.

Se considera que un *área metropolitana* ha sido conformada cuando una *ciudad central* de tamaño determinado ha desarrollado una gran complejidad funcional, con movimientos pendulares de personas entre esa ciudad central y las poblaciones cercanas, así como sistemas de transportes y de comunicaciones muy desarrollados. Entre los años cincuenta y ochenta, el uso del automóvil y una red de autopistas permitieron que varias áreas metropolitanas estadounidenses, sobre todo ciudades industriales o centros financieros y políticos, en la costa Este, la región de los grandes lagos y la costa Oeste del país se fueran conurbando con rapidez al grado de constituir enormes regiones metropolitanas a las que Jean Gottman llamó *megalópolis*.

La máquina de vapor, la polea, la correa para transmisión de energía y las grúas para carga y estibación de productos, inventos de la Revolución Industrial, unieron y generaron las fuerzas centrípetas en torno a los centros históricos de las antiguas ciudades. La descentralización de todas esas fuerzas y recursos concentrados inició con dos productos de la segunda ola de la indus-

trialización: el automóvil y el teléfono; pero la revolución tecnológica de la computadora, el internet y el teléfono celular se ha encargado de expandir la metropolización hacia todos los rincones posibles del planeta.

Jean Gottman (1961), norteamericano de origen francés, fue el primer urbanista contemporáneo en utilizar el término megalópolis. En la relación automóvil-ciudad, él observaba un nuevo modelo metropolitano con desarrollos suburbanos alejados del centro histórico de la ciudad; se trataba del momento de la posguerra cuando los núcleos urbanos, con su viejo centro, se pierden en la trama real de interminables periferias exentas de toda centralidad. Así, el fenómeno de la metropolización presentó: “Una nueva fase regresiva y compleja: el área central pierde población, más tarde fábricas y servicios de apoyo, en beneficio de la nueva periferia suburbana, dejando para los nuevos pobres de las ciudades el cascarón desanimado del viejo centro” (Hiernaux, 2000, p. 125).

Aunque al paso de los años hay quienes identifican en la concepción de Gottman una visión etnocéntrica y simplista, pasada de moda y que nunca debió haber sido considerada para estudiar las ciudades de América Latina, su mérito fue apropiarse de un concepto difícilmente sustituible. En ese sentido, la elección del término megalópolis fue un acierto tajante para señalar una configuración inédita de la ciudad, que modificaba sus formas conocidas hasta ese momento. Ese modelo de ciudad norteamericana es muy complejo y combina núcleos muy especializados en usos del suelo industrial y comercial, con segregación social a modo de sectores o cuñas generando espacios contiguos y relegando a los grupos de menor poder adquisitivo al viejo centro o a las proximidades de las fábricas. Así, las metrópolis dejan de tener una estructura mononuclear para ser polinucleares y difusas, adoptando una estructura galáctica organizada en torno a los grandes ejes y circuitos de carreteras regionales que facilitan la descentralización.

Caso distinto fue el de las ciudades europeas, que además de ser escenario de las dos guerras mundiales, de manera constante han mostrado mayor interés por sus centros históricos. En estas ciudades la movilidad ocupacional ha sido mucho más limitada, las normas de planificación urbana han sido más estrictas y siempre ha habido más control del Estado sobre la actividad inmobiliaria, por lo que el crecimiento de los suburbios ha sido más limitado y la forma de vivienda unifamiliar, menos generalizada. En la ciudad europea la mayoría de las familias vive en edificios de departamentos de seis o más pisos,

organizados en unidades habitacionales en las que se racionaliza el espacio y el equipamiento urbano.

En todos esos casos se trató, en algún momento, de pequeñas ciudades con distintos orígenes, pero que con el tiempo se convirtieron en grandes centros urbanos. Más tarde, al conurbarse con otros pueblos y comunidades rurales, se transformaron en metrópolis, cuando rebasaron sus límites y comenzaron a estrecharse con otras ciudades. Algunas de esas regiones metropolitanas se fueron convirtiendo en megalópolis; la misma noción simplificada de Gottman aclara que esta es una “unión física de dos o más zonas metropolitanas o áreas urbanas” (Connolly, 1999, p. 38).

Una definición que ayuda a superar el nivel descriptivo del concepto de megalópolis es la de Emilio Pradilla, quien afirma que se trata de:

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

Esta caracterización se acerca más a lo que está ocurriendo entre la ZMVM y la corona central de ciudades; asimismo, puede servir para ordenar datos, estadísticas, informes o estudios de la evolución e interrelaciones de esta compleja realidad socioespacial, que hoy cuenta con una ciudad central y varias ciudades convertidas en zonas metropolitanas de diversas magnitudes. Estas últimas, a su vez, atrapan a múltiples centros urbanos menores que se encuentran articulados por flujos y relaciones interdependientes, y, en términos económicos, con alta densidad de infraestructura y servicios dando lugar a aglomeración demográfica, economías de escala y externalidades complejas con economías de otras regiones, nacionales e internacionales, y sus conse-

cuentas ventajas comparativas respecto a un equipamiento urbano y concentración de mercado disminuidos.

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

Valdría la pena preguntarnos si el proceso de megalopolización como el que se da en la región metropolitana de la Ciudad de México transita hacia una nueva forma de asentamiento. Tarde que temprano (2010-2025), la Ciudad de México será una megalópolis consolidada; de hecho, al momento esto es una situación prácticamente consumada con Toluca y Cuernavaca, y no está lejos de serlo con Puebla, Tlaxcala y Pachuca, al margen de los serios problemas de transporte y vialidades hacia esas ciudades.

### *La globalización de las ciudades*

Los conceptos de *globalidad*, *globalización* y *globalismo* no son sinónimos<sup>32</sup>. La globalidad es una unidad temporal fija de análisis que refiere un lapso his-

---

<sup>32</sup> Ulrich Beck los utiliza en sus tres acepciones, como parte de un ejercicio teórico que permite analizar el fenómeno de manera tridimensional, es decir, como un todo en el tiempo (globalidad), para desmenuzar las partes de ese todo y verlas como variables en sus interrelaciones, contingencias y desarrollo (globalización), e identificar con nitidez a la variable independiente (globalismo) que al menos en la etapa de arranque del proceso lo determina (Beck, 1998, pp. 161-177).

tórico del que se sigue discutiendo cuál fue su momento de inicio; menos se sabe si acabará. Se trata de una nueva etapa caracterizada por una revolución tecnológica en los medios de comunicación, donde la información y el conocimiento son accesibles a la sociedad y están en el centro del desarrollo mundial. Es una etapa compleja que se genera más por rupturas que por continuidades y se caracteriza por la convivencia de elementos de homogeneidad-heterogeneidad, así como por la interdeterminación permanente de lo local-global y por las tensiones entre particularidad, singularidad y universalidad; todo ello se experimenta de forma más intensa en las metrópolis.

En esa etapa se vive un mundo dividido en bloques de países; capitalismo, socialismo y subdesarrollo coexisten bajo acuerdos y desacuerdos geopolíticos hasta principios de la década de 1990. De ahí en adelante, Estados Unidos, China, Rusia, Inglaterra, Alemania y Japón se pusieron a la cabeza, de tal manera que han hecho de la globalidad un lapso temporal provechoso para ellos sin saber en qué va a parar, sobre todo ahora que Rusia y Corea del Norte han puesto al mundo al borde de la tercera guerra mundial<sup>33</sup>.

En la etapa de la globalidad, la ciudad reafirma su centralidad mientras que el crecimiento poblacional, los avances en telecomunicaciones, la electrónica y los procesos digitalizados y robotizados de trabajo así como la dispersión

---

<sup>33</sup>No hay un acuerdo sobre el momento de arranque de la globalización; hay quienes encuentran formas de globalización desde las prácticas imperiales de las sociedades antiguas, otros, al momento en que se hacen posibles los viajes de circunnavegación o en el auge tecnológico de las primeras revoluciones industriales. Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein ven en la Venecia renacentista, luego, en Holanda, Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos y Japón, a cada uno en su momento, como manifestaciones de movimientos mundializadores, economías-mundo o sistemas-mundo (Ianni, 1996, p. 14). Ross M. Robertson ubica este momento en el multilateralismo que se da entre las naciones más importantes en el lapso de 1870 a 1920, mientras que Anthony Giddens se queda en el siglo XVIII con la Ilustración y las revoluciones políticas de Francia y Estados Unidos, que propician la universalidad del mundo moderno. Nosotros, sin desconocer el origen y las etapas de preparación del contexto globalizador, aceptamos más la postura de Amos Perlmutter, que relaciona el inicio de la globalización con el fin del conflicto Este-Oeste (fin de la Guerra Fría) y que coincide con el auge de la computadora, el internet y las comunicaciones satelitales instantáneas, de las cuales unos actores, unas regiones y unos países se están beneficiando más en esta primera fase de la globalidad (Beck, 1998, p. 41).

de los tejidos urbanos imbricados con el medio rural la transforman en un mosaico multicéntrico y descentralizado en el que domina la economía de los servicios, los bienes intangibles y la nueva identidad y todo se orienta hacia la pertenencia universal.

Por su parte, la globalización se define como un proceso que le da ritmo a los intercambios, es el devenir cotidiano del fenómeno local-global, tiene su propio manejo de la geografía y sus tiempos se mueven a la velocidad de la luz; como decía McLuhan: “Ante la instantaneidad de los nuevos medios de imagen y sonido, hasta el periódico es lento” (Sáez, 1997, p. 23). En el ámbito económico y social, tiene que ver con el desarrollo de las fuerzas productivas del mundo y atraviesa los planos financiero, comercial, tecnológico, productivo, informático, cultural, político, urbano, ambiental, sanitario, migratorio, etcétera (Toledo, 1999, p. 35).

En cambio, el globalismo se refiere a la tendencia “maligna”, que es vista por Adrián Sotelo como la cuarta etapa del proceso de la internacionalización del capital, inicia en la crisis de la década de 1980 y tiene como repercusión la aceleración de la mundialización de la economía con la que se verifica la generalización del ámbito de vigencia de la ley del valor a escala universal. Esta forma de acumulación domina y somete a su directriz a todos los procesos nacionales y locales, incluyendo, desde luego, a las ciudades de todo el orbe. En la mundialización del capital casi no existe lugar para capitales nacionales fuertes. Los propios capitales nativos, que antes defendían su derecho a la acumulación y a la dominación nacional, tuvieron que decidir entre competir o subordinarse (Oliver, 1998, p. 43).

En 1980, el comercio mundial representaba el 12% del PIB mundial; en el 2003 alcanzó el 30%. En ese mismo lapso, el PIB mundial creció 3% anual mientras que el comercio lo hizo al 6%; lo que tuvo mayor crecimiento fue la venta de servicios, pero la industria también aumentó sus exportaciones en un 32%, aunque las tecnologías de la información y comunicación (TIC) exportaban algo más del 42%. El problema fue que más de la mitad de toda esa actividad se concentró solo en algunos países: Estados Unidos (14.5%), Japón (5.8%), China (5.5%) y en la Unión Europea (24.5%) (Prats, 2005, p. 21). Al respecto, Rolando Astarita dice que:

Globalmente, los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) e inversión en acciones representaron el 69% de los flujos financieros totales en 2016 contra el 37% de 2007. El resultado es que el stock de IED en términos de producto mundial alcanzó en 2016 el 35% (contra menos del 10% en 1990). El crecimiento de la IED y del comercio mundial fue de la mano de la internacionalización de los procesos productivos a través de las cadenas globales de valor. Esto es, los producen secuencialmente en etapas en diferentes países. Las cadenas de valor están extendidas en las ramas del automóvil, textiles, electrónica y otras. Las multinacionales estadounidenses del automóvil están imbricadas con la producción en México. En 2010 el 28% de las exportaciones brutas consistían en valor agregado que primero era importado por países solo para ser incorporado a productos o servicios que luego eran exportados de nuevo (Astarita, 2017).

Con el globalismo, estos países están consumando su continuidad geográfico-territorial sobre el resto de las regiones. Allí, las maquiladoras son la versión de:

La fábrica global que, en varios países de la región, sugiere una transformación realmente de todas las otras formas de organización social técnica del trabajo, de la producción y la reproducción ampliada del capital. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global (Ianni, 1996, p. 6).

Desde 1980, la inversión extranjera directa viene creciendo al 7% anual impulsado por 60 mil empresas y sus 500 mil filiales establecidas fuera de sus países sede, que representan el 66% de las exportaciones y a nivel local venden el doble de lo que exportan. En ese mismo lapso, la fuerza de trabajo migrante ha pasado de 60 millones a 180 millones de personas y el PIB per cápita de los países subdesarrollados creció un 30 por ciento (Prats, 2005, p. 22).

Los oligopolios son la cumbre del proceso de concentración del capital y dominan y dirigen la acumulación internacional. Respecto al ramo de procedencia y grado de concentración del capital, en la producción mundial automotriz 12 empresas responden por el 78%; 10 empresas controlan el 100% en procesamiento de datos; 7 empresas, el 90% en material médico; 8 empresas, el 50% en petroquímica; 8 empresas, el 69% en poliestireno; 7 empresas, el 88% en piezas de automóviles, y 6 empresas abarcan un 85% en la manufactu-

ración de llantas (Oliver, 1998, p. 47). En el globalismo estas tendencias concentradoras muestran, desde la perspectiva del desarrollo mundial, su rostro de internacionalización a través de la desconcentración territorial, llevando empleo y oportunidades de crecimiento económico a la periferia. Luis Fernando Ocampo dice:

La globalización nos propone un nuevo modelo de organización industrial descentralizado y deslocalizado, en donde la producción se transnacionaliza haciendo que un producto se componga de partes fabricadas en distintas latitudes. Esto implica la internacionalización de los flujos financieros y alianzas estratégicas oligopólicas a nivel internacional, en donde participan solo aquellos sectores con muy alta densidad de capital (Ocampo, 1993, p. 140).

Los Estados-nación carecen del monopolio del poder, por ello, lo negocian con otros organismos globales. Aun así, las grandes empresas multinacionales no tienen claridad acerca de su país de origen, y menos las que no se pliegan a las normas de los sitios donde operan, por lo que el anclaje de sus intereses es de orientación nacional-local. Esto importa para la comprensión del modo en que se relacionan los actores en cada ciudad<sup>34</sup>.

### *La mundialización de las ciudades*

Con el concepto de *ciudad mundial*, John Friedmann, Jean Gottman, Paul Knox y Saskia Sassen identifican ese proceso de globalización que impacta de manera muy diversa en las regiones metropolitanas. En la actualidad, se ha pasado de la hegemonía de las viejas ciudades industriales a las metrópolis descentralizadas, extendidas y dedicadas a los servicios (Hall, citado en Hieraux, 2000, pp. 121-138). Friedmann considera que este nuevo paradigma de ciudad mundial se distingue porque:

---

<sup>34</sup> La teoría de la dependencia local, desarrollada a fines de la década de 1980 por Kevin Cox y Andrew Mair (1988), identifica los tipos de actores que intervienen o tratan de influir en los gobiernos de los territorios donde operan, porque dependen de la reproducción de algunas relaciones sociales que solo los gobiernos locales o subnacionales les pueden garantizar (Lefèvre, 2002, p. 9).

- Estas ciudades articulan economías regionales, nacionales e internacionales y sirven como nodos de organización del sistema económico global.
- Aunque existe un espacio de acumulación global, las mayores regiones del mundo están excluidas de este, por lo que viven en una economía de subsistencia.
- Son espacios urbanizados enormes con interacción económica y social intensa.
- Pueden ser ordenadas jerárquicamente por su poder económico de mando.
- El estrato (social) que las controla es la clase capitalista transnacional (Hiernaux, 2000, p. 129).

Las funciones internacionales de las megalópolis dependen de su peso en el sistema mundial. Bancos, intercambios culturales, organismos internacionales y funciones de enlace con centros hegemónicos y otras regiones son las características que las ciudades mundiales cumplen. La globalización les ha impuesto crecimiento de flujos así identificados:

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

## CAPÍTULO II

### POSMODERNIDAD: SUS IMPACTOS EN EL ESTADO MEXICANO

*El industrialismo, tan de moda aun en los países de América latina, como la única vía para salir del subdesarrollo, es una opción tecnológica que definieron el capitalismo y el socialismo como alternativa para la implantación de la modernidad. Mientras que la globalización y la posmodernidad ahora promueven que el desarrollo de lo local en una economía global, sea una nueva promesa de transformación y de “desarrollo” de los territorios que no se integraron en la modernidad.*

Blanca Rebeca Ramírez, *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, 2003.

#### DEL ESTADO BUROCRÁTICO A LA GOBERNANZA METROPOLITANA

##### *Federalismo y gobierno metropolitano*

Desde la visión burocrática de Max Weber, el Estado es una compleja estructura normativa, articulada y jerárquica que adquiere racionalidad expresa en el derecho y se convierte en instrumento de dominación. Hans Kelsen decía que esta institución materializa lo normativo mediante la ejecución del ejercicio de poder, a través de la fuerza y el monopolio. La coerción contribuye a hacer, en realidad, un aparato por medio del cual quienes detentan

el poder legítimo ejercen su dominio dentro, para y por la sociedad con la que conforman un todo interdependiente; se trata de maquinarias administrativas altamente centralizadas. Alexis de Tocqueville identificó la esencia de ese centralismo estatal como:

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

De manera gradual, lo centralizado del Estado ha ido adoptando formas desconcentradas y descentralizadas, para poder responder a las reivindicaciones de las colectividades territoriales que le dan forma de acuerdo con las necesidades funcionales y operativas de los gobiernos de las ciudades, las cuales son demandadas, estas últimas, de mayor eficiencia y equidad. En un principio, el pacto federal se presentó como la solución, dando lugar a un centro de mando y a una distribución de poderes entre los diferentes territorios en los que la población se asienta y desde donde operan los gobiernos locales. Esta forma de organización obliga a un proceso de descentralización en descarga del aparato administrativo central y a favor de los nuevos órganos descentralizados<sup>1</sup>. Estos procesos fortalecen la soberanía de los gobiernos subnacionales, pero no necesariamente se traducen en la democratización de sus procedimientos frente a niveles e instancias de gobierno menores o de la ciudadanía.

---

<sup>1</sup> El régimen federal, por definición, debiera ser descentralizado, así como el régimen de Estado unitario en su origen fue centralista; por lo tanto, en estos la desconcentración se presenta como una estrategia para acercarse a los gobernados y enfrentar los problemas regionales y locales con mayor eficiencia. En el caso mexicano, siendo federalista, el régimen funcionó altamente centralizado, rehuyendo siempre a la descentralización, aunque cuando esta se dio, se buscó neutralizarla, concediendo la facultad formal, pero limitando los recursos (Cabrero, 1999; 1997, pp. 329-387).

### *Entre el Estado burocrático y el Estado gerencial*

La globalización promueve la reforma constante del Estado-nación<sup>2</sup>, aun más ahora que impacta en las economías locales, obligándolo a asumir formas y hábitos administrativos de tipo gerencial, inspirados tanto en antiguas como en renovadas teorías<sup>3</sup>. La gestión metropolitana se mueve en torno a las fronteras del gobierno, la administración pública, las empresas privadas y las organizaciones civiles, es decir, entre los campos de lo público, lo privado y lo social (Bozeman, 1998, pp. 54-70).

Al reformar al Estado, se reforma también a la sociedad. “No se puede exigir racionalidad al Estado cuando la sociedad se rige por serias irracionalidades. Pero además lo que se necesita es una reforma en donde predominen los aspectos administrativos” (Osorio, 1997, pp. 22-23).

Lo anterior no implica adoptar nuevas tecnologías o aplicar instrumentales de reingeniería novedosos, sino remover las estructuras del pacto social que dieron origen al Estado burocrático de inicios del siglo XX y al Estado gerencial que se empezó a fortalecer en los años setenta, puesto que impiden el avance hacia un modelo de gobernación pública con el que la práctica de la *gobernanza democrática* se traduzca en un *buen gobierno*.

Los actores metropolitanos están limitados por el entorno institucional que da forma al gobierno, por eso, la noción de Estado es algo más que los poderes de gobierno y que el conjunto de organismos de la administración pública; es el conjunto de instituciones centralizadas de poder, de dirección y de dominio político en la sociedad. En países con historia de largo aliento

---

<sup>2</sup> Nos referimos al Estado-nación que tiene sus orígenes en los descubrimientos geográficos de fines del siglo XV y la conquista por parte de las emergentes potencias europeas (Portugal, España, Francia, Holanda, Inglaterra) de civilizaciones y territorios de América, África y Asia. Entre los siglos XVIII y XIX aparecen nuevos Estados nacionales como Estados Unidos, Alemania y los países independientes de América Latina y África (Toledo, 1999, pp. 38-40).

<sup>3</sup> En las primeras dos décadas del siglo XX, F. W. Taylor y Henri Fayol desarrollaron las primeras ideas sistemáticas de la gerencia para el ámbito de la administración privada y la administración pública. Más tarde, en 1926, el primero en usar el término de *administración pública* fue Leonard White (Sánchez, 2001, p. 191).

se da esa relación de dominio entre clases locales y externas, grupos sociales complejos y comunidades originarias, de ahí que el Estado se exprese en las instituciones de participación, representación y mediación política, así como en los órganos de derecho, seguridad pública, propaganda y cultura política.

Entender al Estado solo desde la perspectiva de la institución burocrática que ejecuta de forma centralizada las políticas resultantes de las fuerzas sociopolíticas, equivale a olvidar la dimensión de poder amplio que tiene sobre el sistema político –que incluye partidos y organizaciones de la sociedad civil en su conjunto–, sin dejar de reconocer que el Estado es la organización política de la sociedad y que esa organización depende de cómo está estructurado su gobierno y cómo funciona su administración pública. De esta última, Charles-Jean Bonnin decía que “es una potencia del propio Estado y el gobierno es propiamente la administración suprema del Estado, es el alma que le da vida al cuerpo político” (Bonnin, citado en Guerrero, 2003b, p. 219).

El problema es que en la actualidad el enfoque neoliberal no solo le está dando una conflictiva estructuración a los gobiernos de las ciudades, sino que le marca la pauta a la política para el rediseño del Estado, gobierno y administración pública, además, trata de determinar las relaciones de estos con el mercado y la sociedad. Este enfoque sostiene una visión simplista de la ciudad, pues la considera sobre todo como espacio para la producción del capital y sus formas de reproducción estructural y como lugar donde se planea e intensifica el consumo masivo que impone demandas a regiones planetarias, afectando la biodiversidad<sup>4</sup>.

Así, el Estado es la sede real del poder político que se manifiesta a través de sus políticas generales, las cuales emanan en forma directa de la Constitución, y de sus políticas públicas; pero también en el modo y operación de los gobiernos estatales. Por consiguiente, en el Estado se sintetizan todas las luchas sociales por el poder que se producen en las sociedades modernas, y es en el

---

<sup>4</sup>De hecho, el Banco Mundial, la ONU y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) van ya en una tercera ola de reformas al Estado para disminuir algunos de los problemas aún no resueltos o creados por la primera ola de los años ochenta y la segunda de mediados de los noventa; obviamente, en esta tercera se incluyen apartados específicos con dedicación a los gobiernos y administraciones públicas de los países en vías de desarrollo.

gobierno y en la administración pública, en tanto aparatos de decisión y ejecución de las políticas, donde se reflejan de manera más objetiva los intereses de los actores políticos y económicos de la ciudad (Oliver, 1998, pp. 39-40).

Solo mediante prácticas democráticas y participación ciudadana, el Estado gerencial transita hacia el Estado cívico; debido a que las ciudades son los nodos donde el Estado focaliza su atención, allí se requiere de una red organizacional de instancias que, al superar las capacidades de sus instituciones generalistas, se forman gobiernos territoriales especializados en el desarrollo local sustentable (Guerrero, 1999, pp. 36-38).

## GOBIERNO Y CONCEPTOS ASOCIADOS

### *La diversidad terminológica*

*Gobierno, gobermentalidad, gobernación, gobernabilidad y gobernanza* son todos conceptos parientes que obedecen a fenómenos asociados, pero diferentes. Con la descentralización del Estado burocrático, su reestructuración al estilo gerencial y la democratización del ámbito público, esos términos se fueron haciendo comunes en la jerga política y algunos fueron traducidos y definidos como sinónimos sin serlo, creando confusiones al tratar de explicar las nuevas prácticas en torno a la *gestión pública*. Insistimos en la importancia de la gobernabilidad y la gobernanza democráticas como variables fundamentales que permiten dar calidad y legitimidad a la *gobernación metropolitana*, principalmente en el caso de las megalópolis, que son enormes territorios donde se dan intensas interacciones entre actores públicos, privados y sociales y lo común es el fortalecimiento de tramos de *ingobernabilidad*.

### *Gobierno*

Para Aristóteles, unos gobiernos son buenos y otros son malos, pero de entre estos hay unos que son mejores y otros que son peores; para él, la democracia es la más moderada y aunque piensa que no es la mejor forma de gobierno, afirma que es la menos mala. Las formas buenas son aquellas en las que los gobernantes ejercen el poder teniendo presente el *interés público*. Según

Norberto Bobbio: “Aún considerando que la oligarquía y la democracia son en cierto sentido formas malas de gobierno, combinadas entre sí, pueden dar como resultado un buen gobierno” (Bobbio, 2004, p. 40).

El Estado moderno se fundamenta en el arte de gobernar; a su vez, este se basa en la estabilidad lograda por medio de un sistema de instituciones que tiene por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y las políticas, gobernando con legitimidad, legalidad, consenso y autoridad. Hoy, el concepto de buen gobierno está siendo evocado a imagen y semejanza de como fue concebido por los filósofos que alimentaron con sus ideas la primitiva democracia griega. Entonces, el buen gobierno o la buena gobernación es el propósito fundamental de cualquier Estado que aspire al desarrollo pleno de los ciudadanos. Esto se logra, entre otras cosas, cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones en favor del interés social. Asimismo, si el interés individual desemboca en el sano bienestar social, la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común, y la democratización del poder permite alcanzar el consenso y la legitimidad por la vía de la concertación y conciliación al amparo de la justicia, se está cercano a la concepción del buen gobierno (Guerrero, 2001, p. 2).

Hubo otra acepción de gobierno en la que se destacaba su carácter coercitivo y de orientación al poder, como fue la de Gaetano Mosca, quien lo definió como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar, acercándose a la concepción de gobiernos autoritarios, oligárquicos, despóticos y tiránicos, difícilmente justificables, salvo en situaciones de excepción en la que los fines justifiquen los medios (Guerrero, 2001, p. 4).

### *Gobernamentalidad*

Para Herman Finer, el gobierno es política más administración; quizá por eso la revalorización más trascendental de un término emparentado al gobierno sea la gobernamentalidad (Foucault, 1999). El Estado moderno se distingue de las organizaciones de dominación que le han precedido por la aparición de la gobernamentalidad, es decir, porque dicha institución se gobernamentalizó. No puede haber estatización de la sociedad si el Estado no se *governamentaliza*, pues se

trata de un proceso singular que favorece su subsistencia, ya que le permite definir lo que es de su competencia y lo que no es, así como distinguir entre lo público y lo privado. Del ejercicio de gobierno basado en sus instituciones, formas de gobierno, saberes especiales y procedimientos y de la aplicación de la justicia surge, finalmente, el Estado gubernativo, el Estado hecho gobierno; de nada sirve una ley si a esta no le corresponde una unidad administrativa o de gobierno que la ejecute, la vigile, juzgue a partir de ella y la haga respetar (Guerrero, 2001, pp. 2-6).

Por eso, las leyes, los planes de desarrollo e, incluso, las políticas públicas sirven de poco si no se crea una unidad estatal administrativa o de gobierno especializada. Las megalópolis son territorios que merecen atención especial por parte del Estado, de dispositivos legales, planes de desarrollo y dependencias responsables de administrar los programas y gestionarlos al lado de la diversidad de los actores económicos, políticos y sociales de la región. Si no hay una instancia encargada de todo ello, la gobermentalidad será defectuosa, por lo que, para gobernar con visión metropolitana, se requiere de un mayor desarrollo institucional, es decir, crear desde el Estado aparatos administrativos específicos con facultades, funciones y recursos propios, además de acciones, programas, obras y servicios de escala metropolitana.

### *Gobernación*

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

Por consiguiente, se acepta la idea generalizada de que la política está en todas partes, empezando por la casa. Ahí hay un principio de orden que imponen los padres sobre sus hijos, tal y como lo hacía notar Aristóteles en sus reflexiones sobre las relaciones de poder paternal. En ello va de por medio el acceso a los recursos y al bienestar de que dispone la familia, y es un ámbito en el que todos ejercen la política, más allá de la concurrencia del Estado. Si esto ocurre en la casa en donde los lazos consanguíneos y de parentesco involucran sentimientos e instintos de especie con mayor profundidad, que dan como producto los niveles más elevados de solidaridad humana, por qué no ha de suceder en cualquier corporación social, en donde las relaciones impersonales quedan sometidas a los rígidos reglamentos del cuerpo burocrático en que se convierte el aparato administrativo y de gobierno de la organización empresarial.

Entonces, la gobernación no es una acción que únicamente se pueda ejercer desde el Estado; la sociedad civil está plagada de nichos en los que también esta se lleva a cabo. Solo en los sistemas totalitarios (fascismo o estalinismo) el Estado posee el monopolio de la gobernación, pero aun en estos podemos encontrar espacios secretos o imperceptibles de otros organismos o personas que ejercen la gobernación al margen del Estado.

En este punto, lo importante es no perder de vista que para cumplir con su encomienda pública, los gobiernos locales y metropolitanos ejercen cierto tipo de gobernación previsto por la ley, en la que se inscriben sus facultades, atribuciones y responsabilidades. Estos órdenes de gobierno con frecuencia monopolizan el poder sobre los tipos de uso del suelo, las contribuciones fiscales, los sistemas de vialidad y transporte, etc., y para eso se requiere de actos de gobernación, dado un *régimen institucional* fuerte.

### *Gobernabilidad*

En la gobernabilidad se toman en cuenta cuatro aspectos: la eficiencia administrativa por resultados, la satisfacción de los gobernados, la legitimidad política del gobernante y el consenso que se logra entre los actores a la hora de tomar decisiones (Zicardi, 1996, pp. 14-15). Con base en Omar Guerrero, Nicandro Cruz, Joan Prats, Davis Altman y Rossana Castiglioni, algunos autores proponen que la *governabilidad democrática* por lo general está aso-

ciada con los conceptos de capacidad, habilidad, orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política sustentadas en la práctica de la democracia. La relación e interacción entre los actores quedan determinadas por los contextos institucionales en que se da la lucha por el poder político; ese es el punto de partida para el estudio de la gobernabilidad democrática, la cual es entendida como la capacidad de presentar e implantar decisiones políticas mediante cauces institucionales y reglas del juego establecidas en sus regímenes democráticos.

La gobernabilidad se define, entonces, como eficiencia del gobierno y del Estado para formular políticas y administrar su gestión; para alcanzarla, se requiere de cierto grado de sustentación social, que ha de servir para legitimar las decisiones en y durante el proceso entre la formulación de políticas y su implantación. La capacidad administrativa también es una de las cualidades que debe ser considerada para el logro de la gobernabilidad, ya que sin esta cualidad, la eficiencia, la eficacia, la economía y el control de la relación costo-beneficio de una política es imposible; situación que se alejaría del buen gobierno.

En este sentido, la *gobernabilidad metropolitana* se ha venido convirtiendo en una de las prioridades de cualquier sistema político, pues es en las grandes ciudades donde se concentra el mayor poder y riqueza de las sociedades y donde se escenifican los procesos culturales y políticos más importantes.

### *Ingobernabilidad*

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

Consecuentemente, la ingobernabilidad se refiere a situaciones en las que los actores políticos, dentro de un sistema, no son capaces de arribar y poner en marcha decisiones dados los factores visibles en el contexto y las reglas del juego prevalecientes. No importa solo la toma de decisiones bajo reglas democráticas, sino también la capacidad gubernativa de aplicarlas así como que los resultados sean valorados de forma positiva por parte de los

gobernados. Estas situaciones son acompañadas de crisis de legitimidad de las instituciones públicas, entre las que se cuentan los tres poderes constitucionales del Estado. La mengua sensible de orden y estabilidad se traduce en la incapacidad de producir bienestar, lo que tiene sus vasos comunicantes con los síntomas de ingobernabilidad (Guerrero, 2001, p. 3).

En las crisis de gobierno, que no es lo mismo que ingobernabilidad, los actores políticos, desde dentro o fuera del Estado, cuestionan o tratan de desestabilizar a alguno de los poderes de este, sea al ejecutivo, legislativo o judicial; esto también puede ocurrir al nivel de sus respectivas dimensiones provinciales o locales. En todas estas situaciones hay que distinguir entre intentos por desestabilizar a las instituciones y hechos consumados.

Un golpe de Estado o la desaparición de sus poderes, la absolución del congreso legislativo o la caída de un régimen por vías violentas son todas expresiones de crisis de gobernabilidad. Esta se puede dar de manera acotada y afectando subsistemas de la organización estatal nacional o específicamente en alguno de los otros órdenes territoriales de gobierno, como pueden ser entidades federativas, ciudades, metrópolis, regiones o megalópolis.

### *Gobernanza*

*Governance*, traducido del francés al castellano como *gobernanza*, es un conjunto de mecanismos que operan sin coerción y en el que se establecen vínculos voluntarios a diferencia de la relación del gobierno con sus gobernados. No es sinónimo de gobierno, pues se refiere a metas compartidas que pueden o no derivar de responsabilidades legales y formalmente prescritas, por lo que no tienen fuerza de policía ni obligan a la obediencia. Esto no quiere decir que los gobiernos carezcan de posibilidades de participar en este tipo de experiencias de coacción; por el contrario, es algo que está sucediendo para coadyuvar al diseño de *políticas públicas*. En todas partes, gobiernos locales, estatales, metropolitanos o agencias gubernamentales aparecen como actores importantes y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo, en áreas vitales de intercambio y convivencia. En este sentido, Omar Guerrero afirma que:

La gobernanza es multidireccional, y su uso se ha asociado con diferentes ámbitos, tipos de actores, órdenes e instancias de gobierno y entornos locales, subna-

cionales, nacionales, regionales y supranacionales con el fin de estudiar patrones, estructuras, y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica; es un sistema de reglas que trabaja solo si es aceptado por la mayoría, de modo que contrasta diametralmente con las prácticas verticales (Guerrero, 2001, p. 5).

La gobernanza se refiere esencialmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos; de hecho, es un ámbito idóneo donde hay lugar para consolidar compromisos de la *agenda pública*.

Jan Kooiman reafirma esta visión cuando habla de la emergencia de patrones y estructuras de un sistema político, como común resultado de los esfuerzos de intervención interactiva de diversos actores implicados. Reforzando aún más la misma idea, Schmitter habla del conjunto de mecanismos y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias para todas las partes (Cruz, 2001, p. 17).

La gobernanza se ha analizado al margen del gobierno y de otras jerarquías estatales y privadas, no obstante, eso tampoco ha desmerecido el reconocimiento del gobierno y, de manera más amplia, del Estado como orquestador y principal promotor de procesos políticos, sobre todo para impulsar políticas públicas<sup>5</sup>. Incluso, los estudios sobre gobernanza se centran en el papel que las instituciones políticas juegan como articuladoras de decisiones públicas y moldeadoras de procesos socioeconómicos al interior de regímenes, en los que se tiene a la democracia como un valor estructurador de la vida social.

Se considera que existe gobernanza cuando se visualizan los límites y hay interacción entre lo público, lo privado y lo social; por eso, Luis Aguilar dice que:

---

<sup>5</sup> En los casos de Islandia y Nueva Zelanda, el gobierno prácticamente fue organizado como si se tratara de una empresa que interactuó con múltiples actores del ámbito público, privado, social y empresarial para emprender un modelo de desarrollo nacional durante la década de los noventa (OCDE, 1997, p. 75).

Hay vida más allá del gobierno. Más allá de la regulación y la acción del *gobierno democrático*, existen también otros dispositivos y principios de auto[r]regulación y auto-gobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social (Aguilar, citado en Cruz, 2001, p. 17).

Un gobierno democrático debe reconocerse como un actor más en interacción con la sociedad civil, que aporta la institucionalidad y la energía estatal necesarias para potenciar objetivos comunes orientados al bienestar público, asumiendo que mediante la gobernanza se realizan funciones indispensables para el sistema democrático. Solo así la gobernabilidad encuentra puntos de convergencia con la gobernanza, en la medida en que hay un reconocimiento del Estado como articulador y conductor de esos procesos políticos<sup>6</sup>.

Para las megalópolis, la gobernanza está demostrando ser útil dado el impulso de la articulación de las diferentes agencias y actores políticos, económicos y sociales, que tienen que ver con la gestión y el desarrollo de las ciudades en crecimiento, pero sirve, además, como una práctica política que disminuye conflictos, agrega legitimidad a las instituciones y mejora los resultados de la *acción pública*.

### *Gobernanza democrática*

Desde mediados de los noventa, en especial en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos órdenes de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. A este fenómeno político se le conoce como gobierno relacional, en el que se observan amplias redes de interacción público-privado-civil que terminan en gobernanza democrática; modalidad que funciona a lo largo del eje local-global. Ello ha significado dejar atrás la noción del Estado burocrático, previsto por Weber a inicios del siglo XX, para deslizarse hacia una nueva etapa de gobiernos descentralizados de multinivel que operan mucho más cercanos al ciudadano (Rose, 1984, p. 48).

---

<sup>6</sup> En las democracias no consolidadas, como es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, la crisis del Estado-nación ha puesto en duda su propia capacidad de gestor y catalizador del desarrollo.

Lo anterior no implica que se deje de lado al gobierno burocrático o gerencial; más bien, estas modalidades de gestión gubernamental se sitúan en el ámbito de las interacciones público-privado-civil, lo cual alude a gobiernos interactivos, emprendedores, socios y facilitadores que se logran a través de paternariados, y que luego se desplazan hacia la gobernanza democrática. Ahí, el papel de los gerentes o funcionarios públicos es el de administrar o gerenciar desde las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resultaría imposible avanzar en la solución de los problemas públicos orientados al bien común (Prats, 2005, p. 65).

La gobernación basada en la gobernanza no significa anulación, sino equilibrio entre las funciones del Estado y las asumidas por actores empresariales y de la sociedad civil. No es un modo de gobernación universal, pero sí el más característico de aquellas sociedades en las que la democracia se está institucionalizando de forma extensiva y aportando más eficiencia y legitimidad al actuar públicamente, pues no quita nada al valor de la representatividad democrática del gobierno, aunque sí plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de su autoridad; como se afirma en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación:

Al tratar esta problemática cuestión, se entiende que la gobernanza incluye las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos y múltiples niveles que se observan tanto en el plano local como nacional e internacional, es decir, las diversas interacciones entre los actores políticos y sociales, públicos y privados, para la resolución de determinados problemas comunes. La gobernanza remite a la conformación de una articulación virtuosa entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en el ámbito nacional, pero también a la coordinación de diversas estrategias e intereses en el marco global (Lorenzo, 2017, p. 430).

El principio de su aplicación se basa en que en la globalización el gobierno no es el único que enfrenta los problemas. Ello no significa desconocer la diversidad y el conflicto de intereses entre los actores del mundo de los negocios y de la sociedad civil en el que están incluidos los pobres, que los hay en todos los países. Al aceptar los grados de autonomía y libertad de las diferentes partes y reconocer la necesidad de la interdependencia, se entra en el terreno de

la cooperación para la definición y realización de los intereses generales; es en ese camino, cuando los arreglos se pueden plasmar en políticas públicas, donde es posible que unos paguen y otros reciban los beneficios, de manera justa o injusta.

La gobernanza, por democrática e incluyente que sea, no elimina las formas de gobernación burocráticas ni las gerenciales, más bien convive con ellas al aceptar la centralidad del Estado para la búsqueda del buen gobierno. En todo caso, la gobernanza coadyuva en su construcción, al impulsar el cambio de estructuras a formas más flexibles, demandando políticos y gerentes profesionalizados en el manejo de *relaciones intergubernamentales e interinstitucionales*, para pasar de la planeación tradicional a la planeación de visión estratégica y prospectiva. En esta última se gestiona el conflicto para construir consensos, creando e impulsando espacios públicos de deliberación basados en normas procedimentales aceptadas por todos, intercambiando información para comunicarse mejor, actuando con transparencia y rindiendo cuentas en todas las direcciones. Es en las metrópolis y en las megalópolis donde este tipo de prácticas de gestión se está llevando a cabo para mantenerse en la línea de la productividad, la competitividad y la sustentabilidad de las regiones en las que están asentadas.

Con ello, se busca retroalimentar la confianza en las estructuras de interdependencia; de ese modo, los intereses generales se descomponen en procesos de conflicto, negociación y consensos entre los diversos actores involucrados. Por eso, el gran desafío de las reformas administrativas de hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades, con base en la integración y la diferenciación de inquietudes e intereses de y entre los actores. De forma que la gobernanza por redes se adapta mejor al contexto socioeconómico, caracterizado por cambios rápidos en estructuras institucionales fragmentadas que manejan problemas de política interconectados y complejos (Lorenzo, 2017).

Más allá de la crítica hecha a la elección de la racionalidad procedimental, en la gobernanza su aplicación es en especial relevante ante situaciones de interacción intensa, pues la consecución de resultados depende de la negociación entre las diferentes partes afectadas y de la aportación de información que fluye en todos los sentidos.

Los actuales Estados de bienestar no son más el producto de aquellas burocracias actuando de manera legal e imparcial, orientadas por el paradigma

puro de la opción racional diseñada desde los altos anillos de la tecnocracia. Por el contrario, esos Estados son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y distributivo entre los actores sociales y políticos, que se encuentran diseminados por extensas regiones metropolitanas en las que viven, trabajan, tienen sus negocios y forman sus patrimonios; esos son los protagonistas de la gobernanza democrática de la que estamos hablando. En la *realpolitik*, los gobiernos metropolitanos se ven envueltos en la relación potencialmente conflictiva entre los valores incluyentes de la democracia y la gobernanza como práctica colectiva; por eso, en cada situación se puede optar entre varias decisiones:

- No incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos.
- Incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación.
- Adoptar el papel de gestor, facilitando los procesos de interacción y, en caso de bloqueo, reimpulsar los procesos por medio de la mediación y el arbitraje.
- Construir redes y mantener la estabilidad y seguridad mediante su autoridad (Prats, 2005, p. 72).

No toda la gobernanza es democrática. Un mero paternariado entre sector público y privado puede construir gobernanza, pero esta no será democrática, sino en la medida en que los sectores sociales tengan oportunidad efectiva de organizarse, informarse y participar en la interacción decisional. El ninguneo de grupos de interés significativos pone en riesgo la legitimidad democrática de forma tal que el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. El ideal democrático exige la inclusión simétrica en todas las políticas públicas de todos los intereses concernidos. Pero todo esto forma parte del análisis axiomático de la gobernanza, en el cual consideramos los valores y principios que la motivan, ya desde los ámbitos de la política. Kicker ha identificado críticas importantes, que habría que considerar antes de emprender cualquier acción concerniente a la gobernanza:

- El gobierno puede desatender el interés general.
- Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticas al darle tanto peso a la diversidad de intereses.

- Los procesos decisionales pueden no ser tan transparentes y hacer imposible determinar quién es responsable de qué acción.
- La intervención parlamentaria y de los órganos de autoridad representativa es escasa, lo que plantea un déficit democrático grave (Prats, 2005, p. 73).

Por el contrario, en favor de impulsar la *gobernanza metropolitana*, hay que hacer énfasis en los aspectos positivos que están justificando su práctica y extensión:

- Las políticas metropolitanas se enriquecen con la información, el conocimiento y la colaboración de los distintos actores interactuantes de las diversas comunidades.
- Las políticas metropolitanas alcanzan una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.
- La participación interactiva y simétrica, al involucrar intereses y valores diversos, favorece el principio democrático.
- Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos metropolitanos, aumentando su efectividad y eficacia.
- Las redes reducen los costes de transacción en situaciones conflictivas y de toma de decisión compleja en contextos metropolitanos y reequilibran las asimetrías de poder al aportar canales de influencia, más allá de las estructuras formales.
- Las redes incrementan el capital humano y social en las regiones metropolitanas (Cerrillo, citado en Prats, 2005, p. 74).

Por último, podemos puntualizar que la gobernanza democrática ha avanzado en Europa, gracias a la aplicación de por lo menos cinco principios:

Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Su aplicación también está a su vez reforzando los principios de proporcionalidad y subsidiaridad en los gobiernos (metropolitanos), pues en última instancia, la gobernanza no es sustituta del gobierno, más bien es una forma de gobernación que le agrega legitimidad a la autoridad democrática (Parejo, 2004, p. 33).

Austria, Bélgica, Países Bajos –antes Holanda–, los países escandinavos y, en menor medida, Alemania y Francia se han caracterizado por sus relaciones entre el Estado y la sociedad altamente medidas por una gran diversidad de arreglos corporativos. Los empresarios y demás grupos de interés organizados, los sindicatos y las organizaciones voluntarias han ejercido gran influencia en todos los ámbitos del proceso de las políticas públicas. Pensando en los avances de la democracia en el ámbito urbano, Javier Beristain afirma que:

Las ciudades tienen sus secciones en la prensa diaria, la radio y la televisión; allí se agudiza la crítica, se ejercita la participación y la imaginación. En ellas se han reformado sus instituciones políticas y de gobierno, siendo la participación ciudadana un común denominador de los nuevos arreglos políticos; se han reformado las haciendas públicas para depender menos de los gobiernos federales y todas viven día a día la dificultad de conciliar los intereses de varios niveles de gobierno y circunscripciones de gobierno (Beristain, 1999, p. 32).

#### ¿CÓMO SE GOBIERNA POR POLÍTICAS PÚBLICAS?

##### *Escenario genético de las políticas públicas*

El análisis de políticas públicas se ha convertido en una herramienta importante para los gobiernos que practican la gobernanza democrática en entornos de fragmentación y descoordinación, sobre todo en regiones metropolitanas en las que hay varios gobiernos locales. Aunque esto no deja de ser polémico, debido a los valores que deben mediar durante el análisis y la aplicación de recursos, la obtención de resultados, la evaluación de los impactos de sus políticas, así como por la manera en que esas políticas se conciben, pues hay quienes ven un ámbito público abierto más allá de lo que aborda o controla el Estado. Se trata de espacios sociales amplios en donde se insertan acciones gubernamentales –y de otros actores privados y sociales diversos– orientadas a la solución de problemas que se deslizan hacia la agenda pública<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>Nos apégamos al sentido que le da Eugene Bardach a este concepto. Se trata de una guía ordenadora que sistematiza y explica los procesos por los que una situación determinada es considerada un problema y termina siendo objeto (o no) de la acción gubernamental.

En otras concepciones, se considera *política pública* solamente a aquellas acciones que se originan dentro de las instancias gubernamentales, es decir, se trata de perspectivas estadocentristas, como ocurrió durante casi todo el siglo XX en la Ciudad de México. Por consiguiente, el objeto de estudio y de transformación se limita al análisis teórico-práctico de las políticas públicas bajo la visión de arriba hacia abajo (*top-down*), en la que el desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias es la única fuente de racionalidad e institucionalidad y la ciudadanía solo juega un papel pasivo-receptivo.

En la actualidad, la política pública tiende a ser concebida como acción que involucra a diversos decisores, no solo a gobernantes, y que en ciertas circunstancias promueven la participación abierta de grupos involucrados en el problema por solucionar. En última instancia, tanto agentes gubernamentales como no gubernamentales interactúan en torno a acciones que terminan convirtiéndose en políticas públicas dentro de una red interinstitucional que involucra a organizaciones empresariales y de la sociedad civil (González, 1999, pp. 11-34).

En otra visión pluralista, solo se toma en cuenta la dinámica de la sociedad civil abierta; en esos casos, la política pública se estructura de abajo hacia arriba (*bottom-up*) y el gobierno parece actuar con neutralidad ante las presiones de grupos sociales, llegando a situaciones de dispersión e indefinición de la política, debido a la atención aislada de demandas por parte de las dependencias gubernamentales. Estos dos tipos de visión, la de arriba hacia abajo y la 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 dentro de la dinámica de la totalidad. La política pública no puede ser reducida a un único escenario; esta, como dice Charles Lindblom: “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).

---

mental. No es un conocimiento o un modelo específico; es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver problemas concretos de política pública. Además, en teoría y apego a la ley, la agenda pública es toda acción proveniente de un gobierno que dice ser democrático, por consiguiente, debe orientarse a resolver asuntos públicos (Bardach, 2001, p. 6).

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

La actuación del gobierno se da en dos sentidos: en tanto *políticas de Estado* y *políticas públicas* como en acciones consensuadas en la arena política. El primer tipo de actuación incluye un amplio rango de acciones relacionadas con el ejercicio del poder en un espacio público mientras que el segundo se refiere a actividades y decisiones programáticas concretas. En un espacio y tiempo delimitados, las políticas públicas suponen una interacción que incluye individuos, grupos, conflictos, poder y liderazgo. En síntesis: “La política se juega en torno a las políticas; se hace política, para influir en las políticas” (Aguilar, 1992, citado en García del Castillo, 1999, p. 118).

En los países de tradición autoritaria en los que la modernización político-administrativa se circunscribe a limitados espacios de poder tecnocrático y la población tiene baja escolaridad y poca participación en los asuntos públicos, las políticas más que ser públicas, siguen siendo gubernamentales con sesgos patrimonialistas, corporativos y clientelares; allí, los cuerpos capacitados para tratar asuntos de política pública se reducen a los anillos burocráticos privilegiados al servicio de la elite política.

Introducimos el análisis de políticas públicas porque consideramos necesario evaluar las políticas metropolitanas para comprender desde esta perspectiva científico-social, las prácticas de gobernanza, si es que las ha habido para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), pues:

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. Sin embargo, el análisis de las políticas, con hincapié en la originalidad, imaginación y previsión no puede describirse fácilmente (Wildavsky, 1969, citado en Shafritz y Hyde, 1999, pp. 547-548).

El análisis de políticas públicas busca innovar, por lo que resulta una variante de la planificación. El propósito del análisis no es eliminar el partidismo, sino elevar el nivel de la discusión entre los intereses de los contendientes. La formulación de políticas públicas no puede sustentarse en acuerdos provisionales e improvisados, contactos informales y redes *ad hoc*. La continuidad y flexibilidad que se requieren para una implementación efectiva de la *gestión pública metropolitana* parte de la idea central de que son necesarios ciertos grados de formalización al interior de la maquinaria estatal, para darle vida y forma organizacional a la *coordinación*. De esta manera, la gestión interinstitucional se vuelve eficaz en sus propósitos, sobre todo si ello se aplica en ámbitos metropolitanos o regional-globales, que son donde la gobernanza democrática termina imponiéndose como sinónimo de calidad y legitimidad de la acción pública<sup>8</sup>. Como afirma Rafael Bañón: “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).

### *La construcción de la agenda pública*

La cuestión no está solo en identificar los problemas públicos y formular políticas para resolverlos, sino en saber distinguir el proceso que estos siguen para que puedan ser considerados objeto de las políticas públicas y en qué orden de prioridad o bajo qué condiciones agendarlos en los organismos públicos. De acuerdo con Sergio Tamayo, al conjunto de problemas que preocupan a

---

<sup>8</sup> Esto ocurre con más regularidad en aquellos países en los que la administración pública está soportada por un sistema de servicio civil de carrera, en el cual los funcionarios no dependen del partido en el poder para mantener su estabilidad laboral; más bien, su permanencia en el puesto radica en criterios escalafonarios basados en el desempeño, habilidades y conocimientos, lo que hace posible una gestión blindada de intereses y conflictos que se dan con frecuencia en la arena política (Arellano, 2004, p. 60).

una sociedad en un momento determinado se le denomina *agenda sistémica*. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos problemas y confeccionan la agenda institucional. En muchas ocasiones, los problemas entran a la agenda institucional y poco después desaparecen de ella, a lo que se le llama *desaparición de temas* o problemas, o bien no reciben atención hasta transcurrido algún tiempo, lo que debe entenderse como *incubación de temas*. Tal fue el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que fue desechado por el gobernante entrante en 2018.

La agenda institucional presta atención a asuntos que no parecen preocupar en la agenda sistémica, pues la población desconoce su importancia, pero para conservarlos bajo control, se les canalizan recursos mediante acciones permanentes. Un descuido o desatención sobre alguno de esos asuntos puede ser el detonador para que en poco tiempo cambie el orden de prioridades en la agenda política; eso fue lo que ocurrió con el mantenimiento y la revisión estructural de las obras del metro en la Ciudad de México después del accidente ocurrido en 2019 en la línea que va hacia Tláhuac.

Para el análisis de la agenda pública importa saber cuál ha sido el lugar que han ocupado las políticas metropolitanas dentro de la agenda sistémica y la agenda institucional del gobierno mexicano, qué tanto recorrido institucional y programático tienen al momento y cuáles tendrían que ser los pasos para avanzar institucionalmente hacia la goberamentalidad más adecuada para elevar la gobernabilidad en la ZMVM. Sabemos que desde mediados de la década de los setenta, el tema metropolitano entró a la agenda sistémica, pero poco ha avanzado en el terreno de la agenda institucional. Más adelante buscaremos las respuestas de esta condición.

### *Las relaciones intergubernamentales y la gestión pública*

En 1953, el Congreso norteamericano se vio en la necesidad de crear, por primera vez, una Comisión de Relaciones Intergubernamentales. En 1969 se descubrió que muchos gobiernos locales habían establecido ya unidades departamentales permanentes para manejar las relaciones con organismos de diferentes instancias gubernamentales. En 1980, cada estado tenía una oficina especializada en tratar los asuntos externos con base en un sistema profesionalizado de relaciones intergubernamentales (Wright, 1999, p. 1110).

Sin ser el primero en intentarlo, las relaciones intergubernamentales han sido definidas por Deil S. Wright; a pesar de que estas se dan en las diferentes formas de federalismo y se tropiezan constantemente con tales formas y la autonomía lograda por los otros órdenes de gobierno, su análisis se centra en el principio del interaccionismo mutuo<sup>9</sup> en el que las influencias “externas” pueden ser advertidas, pero no consideradas como variables intervinientes:

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

Debido a la complejidad que en el Estado posburocrático han tomado las relaciones intergubernamentales, Robert Agranoff insiste en que las negociaciones e interacciones entre las diferentes unidades de gobierno deben ser llevadas a cabo por especialistas. Como consecuencia, una parte del repertorio utilizado incluye el entendimiento de las relaciones intergubernamentales y la práctica de la *gestión intergubernamental*, que en última instancia es lo que nos interesa descifrar en tanto que es ahí donde se logran los productos y se generan los resultados de las políticas públicas orientadas o diseñadas para atender los asuntos públicos de escala metropolitana.

En el caso de las grandes ciudades, la primera franja de información que se requiere llenar para establecer un mecanismo de coordinación es la de conocer la red de relaciones intergubernamentales que se activan en el proceso de la gestión metropolitana, y los puntos de interacción más significativos que esta red mantiene con su entorno social.

Debido a que la implementación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional o metropolitano traspasa las fronteras de gobiernos locales y, a veces, estatales y nacionales –pensemos en ciudades fronterizas con Es-

---

<sup>9</sup> El término se refiere al uso difundido dentro de la teoría de sistemas. Una ecuación funcional es un recurso admirable para simbolizar ciertas relaciones muy generales o universales en las que un cierto número de factores o fuerzas determinadas constituyen la estructura de un sistema cerrado en estado de equilibrio (Buckley, 1977, pp. 117-118).

tado Unidos–, los responsables de los programas deben mantener contactos transjurisdiccionales. Entonces, las relaciones intergubernamentales se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades mientras que la gestión intergubernamental, al contenido y ejecución de dichas interacciones.

Los gestores y especialistas tienen conocimientos básicos de las ramificaciones legales, técnicas, fiscales y políticas de los programas; tienen que realizar transacciones con empleados públicos de otros gobiernos que poseen conocimientos y un nivel de responsabilidades similares, para lo cual llevan a cabo ciertas acciones, tales como proporcionar información específica, negociar acuerdos, diseñar y firmar convenios interadministrativos, dirigir programas, preparar informes y evaluar resultados. Esto es la gestión intergubernamental propiamente dicha (Agranoff, 1997, p. 126).

De manera que el análisis de las relaciones intergubernamentales tiene que poner énfasis en:

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

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

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

Como sostiene Vincent Ostrom: “En la práctica ninguna democracia reserva todas las prerrogativas de gobierno a una sola entidad. Las tareas de gobierno se procesan mediante múltiples estructuras de decisión, lo cual implica configuraciones multiorganizativas” (Ostrom, citado en Agranoff, 1997, p. 129). En la misma línea, Peter Rose sugiere que las unidades componentes se convierten en parte de un sistema de gobierno nacional que se caracterizan por:

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

Si nos adentramos en la lógica de los procesos administrativos, vemos que la democratización, la industrialización y la urbanización han contribuido a esta interdependencia en las políticas, al margen de la división legal-formal del poder. Las múltiples conexiones institucionales que exigen los programas implican la presencia de una dimensión territorial junto a las responsabilidades funcionales. Como sugiere Rose: “Las políticas públicas unen lo que las constituciones separan” (Rose, citado en Agranoff, 1997, p. 127).

Wright desarrolla una teoría política a partir de la práctica administrativa de las relaciones intergubernamentales, para evaluar el carácter, el contenido y los cambios en la manera en que se gobernaba en Estados Unidos durante el siglo XX, ya que el análisis de la gestión intergubernamental permite interpretar las acciones entre las diferentes unidades administrativas del gobierno y, en última instancia, del Estado. Para tal efecto, después de realizar un análisis histórico de la gestión pública, él distingue ocho fases por las que pasaron las relaciones intergubernamentales en aquel país:

**Tabla 1.** *Relaciones intergubernamentales en Estados Unidos*

Fase	Década
Conflictiva	1930 y antes
Cooperativa	1930 – id. 1950
Concentrada	1940 – id. 1960
Creativa	1950 – id. 1960
Competitiva	1960 – id. 1970
Calculadora	1970 – id. 1980
Contractiva	1980 – id. 1990
Collage coercitiva	1990 – en adelante

**Fuente:** Wright (1978).

El estado actual de las relaciones intergubernamentales en cualquier administración pública es resultado de múltiples superposiciones de varias o de todas estas fases; su análisis permite saber el grado de desarrollo de una red gubernamental, de su historia y de las posibilidades y alternativas que se pueden implementar para mejorarla.

El análisis de las relaciones intergubernamentales permite ver cómo se desarrollan las interacciones entre las distintas instancias para atender problemas de interés y/o jurisdicciones comunes. Como parte del proceso del hacer y del quehacer de las políticas públicas, estas son el componente fundamental para comprender el fenómeno de la coordinación metropolitana, sobre todo en megalópolis en desarrollo; su marco conceptual va más allá de la descripción de las interacciones entre las diferentes unidades administrativas y órganos del Estado, y se suma a los esfuerzos de la teoría política que gira en torno a la gobernanza metropolitana.

### *La jerarquía constitucional de las políticas de Estado*

El Estado es factor estratégico del desarrollo de la sociedad que le da sustento; los primeros Estados-nación surgidos en Europa se fundaron a partir de las monarquías que le habían dado vida política a los principados asentados por todo el continente durante los mil años que duró la Edad Media y cuando la

Iglesia católica se convirtió en la institución política y religiosa más poderosa de Europa y parte de Asia.

Una vez que los principados se fueron uniendo para protegerse de las invasiones, el poder político y militar de aquellos se fue concentrando en un solo rey, que se puso al frente de todos sus ejércitos, apoyado por la Iglesia católica; esa fue la esencia y el principio del Estado absoluto, que Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes vieron como necesaria para la emergencia de los primeros Estados-nación europeos. Se trataría de monarcas que estarían por encima de la ley, porque ese Estado fue producto de un pacto político que establecieron los príncipes de esos reinos menores, quienes querían tener la seguridad de sobrevivir frente a los peligros de guerras y conquistas de otros, a cambio de someterse al poder de un rey que sería el soberano. De ahí que el rey se convirtió en el señor de tierras, bosques, lagos y mares del vasto territorio que quedaba bajo su gobierno y las leyes que él mismo dictaba. Las políticas de aquellos Estados-nación fueron las políticas del rey; religión, educación, producción artesanal, agricultura, pesca y guerra, todas se definían dentro de los muros del castillo, entre el rey y la nobleza que le aconsejaba.

Pero ante los abusos del poder absoluto que se fue dando entre algunos reyes, las ideas de John Locke fueron prosperando, en el sentido de que el soberano no era el rey, sino el pueblo; entonces, el rey tendría que quedar sujeto a la ley y esta tendría que ser discutida y elaborada por un parlamento cuyos integrantes deberían ostentar la representación del pueblo. Así fue como aparecieron las monarquías constitucionales; las diferencias entre unas y otras, de acuerdo con Montesquieu, estuvieron determinadas por las características físicas, geográficas o naturales y económico-sociales, según las actividades productivas y de comercio preponderantes de los pueblos de cada país, pero también por las cualidades espirituales de cada uno. G. W. F. Hegel decía que: “A cada sociedad le corresponde la constitución que se adecua al espíritu del pueblo” (Rosique, 2007, p. 15).

Retomando las ideas de los iusnaturalistas del derecho de gentes, Juan Jacobo Rousseau afirmó que la soberanía radicaba en el pueblo, por ello, la mejor forma de gobierno sería la republicana, en la que no tenían cabida los reyes y la nobleza; de algún modo, eso lo convirtió en el principal ideólogo de la Revolución francesa, que, tras tomar La Bastilla en 1789, llevó a la guillotina a Luis XVI en 1793 (Rosique, 2020, pp. 17-18).

Ese régimen político instituido en Francia y el federalismo consumado en Estados Unidos en 1776 fueron los modelos durante los primeros años del México independiente para redactar la Constitución de 1824, la cual fue ratificada en 1857 y luego, en 1917, al término de la Revolución. En esa Constitución se establecen las principales políticas territoriales, económicas, sociales y educativas del Estado mexicano.

Profundizando en el tema, William Guillermo Jiménez sostiene que la política no es la aceptación del dominio de un hombre por un semejante mediante el recurso de la legitimidad, sino que representa un ideal clásico en el que la política está unida a la ética ciudadana, al servicio público y a la doctrina de la vida buena y justa. La distinción política específica, aquella a la que pueden reducirse todas las acciones y motivos políticos, es el criterio de amigo/enemigo. Lo político solo tendrá sentido mientras exista esa posibilidad en el mundo. La política en un mundo pacificado es impensable, pues toda guerra responde o remite a la acción política. El enemigo político es un conjunto de hombres que se opone combativamente a otro conjunto análogo (Jiménez, 2012, p. 217).

Es importante distinguir las políticas públicas de las políticas de Estado, más allá de que ambas involucran a la sociedad. Como ya vimos, las primeras se refieren a problemas o conflictos muy concretos, que tienen que ver con grupos sociales específicos quienes intervienen para resolverlos e interactúan para llevar cabo una serie de acciones, tomando acuerdos y, en la mayoría de los casos, diseñando proyectos o programas de corto y mediano plazo e implementándolos durante un tiempo definido. Aunque, a fin de cuentas, unos pagan sus costos y otros reciben los beneficios; por ejemplo, cuando en una metrópolis se requiere mejorar o ampliar el servicio de transporte público entre una zona y otra, en donde hay varios gobiernos locales y empresas cuyos intereses y los de la población están involucrados, ahí es necesario diseñar e implementar una política pública.

Las políticas de Estado tienen un plazo más amplio e, incluso, son permanentes y de mayor rango legal; por lo general, están inscritas en la constitución política de cada país, como en la Constitución mexicana cuyo artículo 3.º dice: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, Estados, Ciudad de México y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior y serán obligatorias”. Otro ejemplo sobre la Ciudad de México y la región centro es el artículo 115.º de la misma Consti-

tución, que habla de los estados de la federación y del Distrito Federal, ya que nos ofrece una política de Estado crucial para definir y mantener la división territorial del país y el correspondiente papel que les toca a sus gobiernos; este dice así: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre” (Gobierno de México, 2012, p. 61).

Estos son ejemplos de políticas de Estado y hay muchas otras que se pueden derivar plenamente de la Constitución, pero también otras pueden ser diseñadas a partir de ella, así como de alguno de los tres poderes de la República (ejecutivo, legislativo o judicial). En ese sentido, podemos decir que una muestra de política de Estado que afecta de manera directa a lo que ocurre en las zonas metropolitanas del país, en específico a la ZMVM, es el hecho de que como forma y estrategia de gobierno, se mantiene la coordinación, la subsidiaridad y la complementariedad entre los diferentes órdenes de gobierno. Esto se refuerza en las constituciones estatales y de la Ciudad de México, además de los procedimientos administrativos acordados por los cabildos de los municipios y las alcaldías que ahora cuentan con consejales.

### *Régimen constitucional y gobernación metropolitana*

Apegarse al federalismo, actualmente resulta una forma rígida de gobernar regiones metropolitanas; por sí mismo, implica una serie de principios organizativos del poder público en los diferentes territorios nacionales, que conlleva la creación de división jurisdiccional y de responsabilidades entre los órdenes de gobierno, así como la sumisión de las partes a un contrato político de origen en el que se entrelazan la soberanía del Estado-nación y las autonomías locales, pasando por los gobiernos subnacionales.

A partir del principio de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, cada instancia de gobierno se va haciendo cargo de ciertas cuestiones en función de su tamaño, posibilidades, capacidad de gestión y recursos. En teoría, cada orden de gobierno es libre y soberano para organizarse en lo interno, siempre y cuando sus acciones no contravengan los principios pactados en la Constitución federal; además, puede asociarse o firmar convenios o programas con otros gobiernos locales para gestionar o resolver problemas comunes. Si aun

así no son capaces de solucionar tales problemas con plenitud, el gobierno subnacional interviene para complementar las acciones necesarias; si esas acciones tampoco son suficientes, entonces el gobierno nacional está ahí para apoyarlos.

Esa combinación de esfuerzos institucionales es la que da origen a las formas más elementales de coordinación entre los órdenes de gobierno y la que genera una sinergia programática entre los gobiernos y sus unidades administrativas. Es ahí donde se abre un espacio para la reflexión sobre la gobernanza democrática y la coordinación metropolitana, con la condición de que los actores políticos con preferencias centralistas lo permitan, pues ha habido experiencias en que el federalismo ha dado lugar a presidencialismos altamente concentrados y centralistas, como ha sido el caso mexicano.

### *Coordinación y conflictos en la gestión intergubernamental*

Respecto al concepto de coordinación, no existe consenso en cuanto a su uso y menos, al momento de su aplicación en la práctica. Más bien, la coordinación se entiende como producto necesario de la división del trabajo, en el sentido de que cuando esta se da en organizaciones jerárquicas, debe haber necesariamente superiores y subordinados. En otras circunstancias, un plan se puede llevar a cabo en coordinación entre pares, de tal manera que todos trabajen y actúen en función de un objetivo compartido. El problema es que en organizaciones complejas o redes de multinivel es raro encontrar ejemplares puros, pues con mucha frecuencia se registran fuertes jalones entre los actores, para definir quién es el que comanda (Gulick, 1999, p. 194).

Por otra parte, es muy usual utilizar este término para describir aquellas acciones en las que se da un proceso voluntario de cooperación y colaboración entre individuos y organizaciones gubernamentales, con jurisdicción y atribuciones claramente estipuladas con el fin de intercambiar información, establecer una visión común sobre algún problema público y realizar acciones conjuntas, pero la discrepancia empieza justo cuando se trata de darle significado a la interpretación de cómo o quién coordina.

Ha sido hasta hace poco, con el creciente interés por las alianzas estratégicas entre las empresas y el reconocimiento tardío del aporte que las redes interorganizacionales bien desarrolladas efectúan, que ha comenzado a pres-

tarse atención al fenómeno administrativo de la coordinación, y, de manera más reciente, al generado a partir de las complejas redes de relaciones intergubernamentales vinculadas con la gobernabilidad, así como a la gobernanza internacional experimentada en la Unión Europea (Metcalf, 1996, p. 243).

Por eso, es importante, sobre todo en las experiencias relacionadas con regiones metropolitanas, identificar al menos las tres fuentes de coordinación que por lo general están presentes en la mayoría de los casos:

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

En América Latina, uno de los principales impedimentos de la administración urbana es la falta de autoridades planificadoras con legitimidad para coordinar las dependencias sectoriales y de las instancias político-administrativas, que tienen bajo su resguardo las diferentes jurisdicciones territoriales y recursos públicos en función de temas o regiones. Esto se refleja con claridad en los gobiernos de las zonas metropolitanas, en donde las múltiples dependencias compiten, repiten, se traslapan y se obstruyen en programas y acciones que generan caos, derroche de recursos e inconformidad por parte de los gobernados (Ward, 1996, p. 142). Es en las instancias intra e intergubernamentales donde se genera la falta de coordinación; un problema que tiene tres dimensiones:

- En el nivel de coordinación intraorganizacional, que se da entre las unidades administrativas de una misma institución.
- En el nivel de coordinación intergubernamental bilateral, que se da cuando no hay acuerdo entre dos instancias de gobierno para el desempeño sobre algún asunto que afecta en conjunto a sus jurisdicciones.
- Cuando las leyes son confusas, se traslapan o la manera en que las interpretan los actores políticos a la hora de ejercer sus funciones (Umaña, 2001, p. 22).

El fenómeno de la coordinación surge ahí donde la fragmentación administrativa y la descoordinación son las que reinan. A su vez, esta última es producto de la proliferación de unidades político-administrativas, del traslape de funciones, de la existencia de distritos especiales que sectorizan la acción pública o de territorios de jurisdicción de diferentes autoridades públicas, así como de la extensión de una zona metropolitana más allá de sus límites originales.

La coordinación aparece con la finalidad de dar orden y coherencia en las disposiciones y acciones de las distintas instancias de gobierno, estando de por medio la adecuada comunicación de información, propósitos, fines y misión, incluso entre actores no gubernamentales. Vista así, la coordinación resulta ser una iniciativa gubernamental que responde a la conflictividad social en el marco de un sistema político caracterizado por la administración del conflicto mediante diferentes mecanismos; históricamente, sus principales fallas han tenido que ver con la definición práctica de cómo y quién coordina, sobre todo una vez que el gobierno central descentraliza la toma de decisiones.

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



## CAPÍTULO III

### MUNDIALIZACIÓN Y MEGALÓPOLIS

*Amo las ciudades que en vez de hundirse o esconderse, se extienden, se muestran, se exhiben como joyas sobre terciopelos. París es la ciudad perfecta en ese sentido. Cambia pero no se esconde. Se expande pero no se esfuma. Es luz; es un milagro.*

Carlos Fuentes, *En esto creo*, 2002.

#### CIUDADES, METRÓPOLIS, MEGALÓPOLIS

##### *La Revolución Industrial y el desarrollo urbano*

En el momento en que el capitalismo industrial se afianzó en la Europa decimonónica, la relación campo-ciudad se vio fuertemente trastocada; lo mismo ocurrió en América del Norte, cuando Thomas Jefferson dio un viraje en su política de desarrollo agrícola para iniciar su revolución industrial. En ese tiempo, el campo agropecuario comenzó a subordinarse a la ciudad, pues esta le fue imponiendo su ritmo de crecimiento espacial y su orientación productiva, modificando su estructura social y demográfica.

Todavía a principios del siglo XX, el 70% de la población mundial vivía y trabajaba en el medio rural, pero hoy Estados Unidos y Europa tienen solo un 5% de su población dedicada a las actividades agropecuarias y más de la mitad vive en ciudades mayores de 100 mil habitantes; en los países subdesarrollados, el 30% sigue viviendo en el medio rural. El campo produce y se organiza de acuerdo con la demanda que se genera en las metrópolis.

En Inglaterra aparecieron las primeras ciudades modernas entre 1750 y 1832, íntimamente ligadas a la Revolución industrial. Los talleres artesanales de las pequeñas ciudades porteñas se convirtieron en fábricas manufactureras, se inventaron las máquinas, se organizó la actividad productiva en serie y se incorporaron nuevos materiales; entonces, los trabajadores provenientes del campo llegaron a esas ciudades emergentes, permitiendo que la burguesía cimentara el poder imperial colonial de su país, con ayuda del ferrocarril.

En 1750, la población de Inglaterra era de unos 6 millones de habitantes; para 1801, el país tuvo su primer censo, el cual arrojó un total de 8 892 000 personas, y para 1831 ya eran 14 millones. En esa etapa, el aumento demográfico fue producto de la baja mortalidad, que descendió hasta un 35.5% entre 1730 y 1740; más adelante, bajó otro 21%, entre 1811 y 1821. Las causas fueron de orden higiénico: mejoras en la alimentación, en la limpieza personal, en las instalaciones públicas y viviendas, así como progresos en la medicina y hospitales (Espinosa, 1992, p. 20).

Entre 1760 y 1830, el aumento paralelo de la productividad industrial registró, en un lapso de 70 años, una producción de 20 mil a 700 mil toneladas de hierro; la de carbón pasó de 4.3 millones a 115 millones de toneladas. La industria textil absorbía, en el siglo XVIII, 4 millones de libras de algodón y para 1830, casi 27 millones. A todo eso se agregaron nuevos materiales y técnicas, que hicieron posible la construcción de calles más anchas y canales más amplios y profundos, nuevas carreteras y más y mejores viviendas. También, surge el mercado del suelo, que en ese momento se separa del costo de la edificación. Con ello, aparecen las primeras compañías inmobiliarias ocasionando que el valor del suelo urbano se duplicara en Berlín en el transcurso de tan solo 15 años, entre 1865 y 1880. Algo parecido sucedió en Londres, en donde en un lapso de 20 años, dicho valor aumentó en una tercera parte (Espinosa, 1992, p. 23).

Ese incremento propició, a su vez, el congestionamiento en la parte central de las ciudades, pues lo caro del terreno hizo que se empezaran a construir viviendas en edificios de hasta seis y siete pisos. Entre 1836 y 1866, la densidad demográfica en París se triplicó. En 1870, la densidad poblacional era ya de 662 habitantes por hectárea (hab/ha) en Londres mientras que en Nueva York se tenían cerca de 815 hab/ha. Otro factor importante que marcó el inicio de las ciudades como las conocemos en la actualidad fue la necesidad y evolución de los servicios públicos administrados por los gobiernos locales.

De igual forma, el desarrollo de los medios de transporte fue muy relevante para moldear y darle dimensión a la ciudad industrial, que requería movilizar masivamente sus productos hacia el mercado internacional, pero también a su creciente población. En 1776, en Estados Unidos se empezaron a interconectar los ríos navegables mediante una red de canales, de modo que el barco de vapor y, después, el ferrocarril fueron los catalizadores del desarrollo capitalista. En 1809, Fulton concluyó su primer barco de vapor, el Clermont, facilitando la navegación a contracorriente en los ríos norteamericanos, y en 1824 se inauguró la primera ruta de ferrocarril.

Casi al mismo tiempo, en 1825, en Inglaterra se puso en servicio el primer ferrocarril de vapor para pasajeros mientras que en 1819 aparece en París el primer ómnibus tirado por caballos para transporte colectivo de pasajeros. En 1831, en Nueva York se organizó el primer tranvía tirado por caballos y un año más tarde ya se contaba con una serie de rutas para transporte sobre rieles. El congestionamiento vehicular pronto se convirtió en uno de los problemas urbanos por resolver. Así, en 1867 se construyó el primer tranvía elevado, que fue reemplazado en 1871 por un tren de vapor. Finalmente, en 1885 se montó el primer tranvía eléctrico para esa ciudad (Espinosa, 1992, p. 22).

Esos avances tecnológicos en el transporte hicieron posible que la población obrera se alejara del centro de la ciudad e, incluso, de las fábricas, para mudarse a las orillas en donde la renta de las viviendas o el precio del terreno eran más baratos; así se crearon los primeros círculos suburbanos. Desde luego, al principio la vivienda fue muy precaria, pues la nueva estructura económica vino aparejada con la explotación de los pobres, lo cual dio origen a los barrios bajos integrados por vecindarios de obreros. En esos tiempos, la limitada plusvalía se orientaba hacia la inversión y mejora de los procesos técnicos de la producción industrial, no al mejoramiento de las condiciones sociales de los trabajadores:

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

Esta situación apenas fue cambiando por las luchas sociales influenciadas por *La utopía*, de Roberto Owen, y luego, por los programas revolucionarios de Carlos Marx y Federico Engels, propuestos en *El manifiesto del Partido Comunista*. Cuando ellos hacen referencia a las condiciones de la clase obrera inglesa y la lucha de clases en Francia, dejan entrever que de una u otra manera la cuestión social de la vida urbana en las nuevas ciudades fabriles tendría que ser incluida, de forma gradual, en la agenda del Estado. Por esta razón, el pensamiento comunista penetró fuerte en las conciencias de los pobres de fines del siglo XIX; por la toma de conciencia obrera, se le identificó como una clase eminentemente urbana, pues la ciudad fue vista como escenario natural de la lucha de clases de la sociedad industrial en pleno desarrollo. De hecho, como parte de las evidencias de la lucha social, en 1844 se crea en Inglaterra la Real Comisión de Salud y Vivienda y en 1848 el Parlamento aprueba la primera ley de salud pública de ese país.

Ya para fines del siglo XIX, la aparición del automóvil catalizó la urbanización e impulsó la revolución de las comunicaciones terrestres a través de la construcción de redes de carreteras asfaltadas. A ello se sumó la invención de la luz y los transformadores eléctricos; en pocos años, las grandes ciudades de todo el mundo se iluminaron. Además, el teléfono, otro de los grandes inventos de la época, hizo posible la comunicación instantánea.

En Estados Unidos se expandió con mayor rapidez la industria automotriz. El invento de Henry Ford tuvo tal impacto en la vida norteamericana que, por ejemplo, en 1895 se registraron apenas los primeros cuatro automóviles, pero en los albores de la organización de esa industria, allá por 1900, eran ocho mil los vehículos que circulaban por las accidentadas calles de las ciudades, y ya para 1960 había 62 millones de automóviles.

En las principales ciudades latinoamericanas también aumentó la población; a mediados del siglo XVIII, esta era de entre 10 y 12 millones de personas, pasando a casi 23 millones a inicios del siguiente siglo. En esos tiempos se dieron importantes crecimientos en puertos como La Habana y Buenos Aires, al igual que en los centros mineros de Guanajuato, Real de Catorce, Bolaños y Cerro de Pasco, que estuvieron ligados a mejoras en las condiciones de salud, recuperación demográfica de las poblaciones autóctonas, fuertes flujos de inmigración europea, importación de esclavos de África y cambios económicos estimulados por la demanda extranjera de materias primas (Espínosa, 1992, p. 26).

Las autoridades del Virreinato de la Plata fomentaron la urbanización en las ciudades más grandes como Buenos Aires, Córdoba, Salta, La Paz, Potosí, Chuquisaca y Asunción durante las dos últimas décadas del siglo XVIII. En cambio, en aquel mismo lapso Perú se vio inhibido en su crecimiento poblacional, seguramente eclipsado por la hegemonía de Buenos Aires, que sextuplicó su tamaño de 1746 a 1836, mientras que Caracas, en Venezuela, creció entre un 29 y 34% en el último cuarto de ese siglo.

En Brasil, la fiebre del oro desató una corriente migratoria portuguesa muy importante desde principios del mismo siglo XVIII, que dio origen a infinidad de pequeñas ciudades, de tal manera que para fines del siglo la población había aumentado de manera significativa. En Cuba fue diferente; se trató de un incremento basado en inmigrantes de distintas partes de Europa, que incluía esclavos llevados a las unidades productivas en el medio rural.

La población también creció en la Nueva España, entre 1740 y 1810 pasó de 3.36 millones a 6.12 millones de habitantes, que tendieron a concentrarse en las ciudades de México, Puebla, Zacatecas, Guanajuato y Tlalpujahua. Ese fenómeno demográfico estuvo ligado a las severas crisis agrícolas de la época y al auge en la producción de plata. Ya en el México independiente, el desarrollo urbano se vio relativamente inhibido, pues las clases terratenientes evitaban todo tipo de progresos que pudiera atraer a la gente hacia las ciudades; las leyes y las instituciones propiciaban el arraigo de la población en el campo bajo la forma de explotación servil con peones acasillados. El telégrafo, la electrificación, la policía rural, la alfabetización, la escuela y, en ocasiones, hasta las vías del ferrocarril fueron vistos como amenazas de disgregación para el campo.

No obstante, durante aquel periodo ciudades como Santiago de Chile, Caracas y México superaron la tasa de crecimiento nacional; Bogotá, Río de Janeiro y Lima también crecieron a un ritmo superior a la tasa nacional, aunque después de su independencia decayeron mientras que Buenos Aires se mantuvo por debajo de la media nacional. Este fenómeno siempre tuvo que ver con la colonización de extensas zonas rurales propicias para la agricultura y la ganadería, con la exportación de materias primas y, desde luego, con la influencia de los hacendados.

Al final del siglo XIX, cuando se afianzaba la unidad nacional, fueron tomando fuerza las ciudades de Buenos Aires, Santiago y La Habana. La Ciudad

de México tuvo la misma centralidad que aquellas después de la Revolución de 1910, pues esta había permitido un desarrollo regional más equilibrado. De ahí se desprende que en ese siglo la supremacía centrípeta de las ciudades latinoamericanas no fuera muy común y que ciudades como Buenos Aires, Lima, La Habana y México apenas fueran diferenciadamente hegemónicas entre 1850 y 1920 (Espinosa, 1992, p. 29).

### *Geopolítica y desarrollo urbano de posguerra*

La modernidad de posguerra catalizó dos formas políticas fundamentales para todo el mundo: los sistemas basados en el Estado-nación y el sistema internacional cimentado en alianzas interestatales, bloques regionales y en el sistema más formal encabezado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), formas todas vinculadas entre sí (Rocha, 1999, p. 1).

Al alcanzarse la hegemonía militar de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, el Departamento de la Defensa constituyó, en 1947, el amalgamamiento estratégico definitivo de los sectores empresariales y militares al interior de ese país. Al exterior, la Doctrina Truman y el Plan Marshall proyectaron al complejo industrial militar estadounidense hacia Europa e iniciaron con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) la progresiva subordinación de los intereses europeos bajo ese toldo empresarial militar. Pero la presencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y de los partidos comunistas en los países de Europa Oriental obligaron a una lucha por la conciencia que, patrocinada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), comenzó, en 1950, con las reuniones del Congreso por la Libertad y la Cultura (Orozco, 2000, pp. 192-193).

En Latinoamérica, la ONU, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) impusieron las líneas del nuevo desarrollo. Los procesos modernizadores de los años sesenta junto a los proyectos de reforma administrativa tendientes a la reglamentación, la desconcentración de organismos gubernamentales y empresas privadas, la descentralización en los setenta y ochenta y las reformas neoliberales de los ochenta y noventa fueron fenómenos que, en

gran medida, tuvieron como punto de partida los altos círculos financieros con sede en Estados Unidos.

La incursión de la ONU comenzó en diciembre de 1948 con la finalidad de llevar a cabo acciones de cooperación técnica, apoyo a las actividades regionales, investigación e intercambio de información sobre los problemas de administración pública. Los datos de este organismo acerca del proyecto de megaciudades señalan que en 1950 había cinco ciudades con población mayor de 5 millones de habitantes, de las cuales cuatro estaban ubicadas en los países desarrollados. Para 1980 había ya 27 ciudades similares; solo once estaban en el mundo desarrollado. La proyección para el año 2000 fue que de 49 ciudades, 16 estarían en los países desarrollados y 33 en los países subdesarrollados<sup>1</sup>.

Eso acusaba un fenómeno contradictorio desde el punto de vista social, pues allí donde las condiciones económicas son más precarias, la población mantiene los más altos índices de natalidad y concentración urbana. En el proyecto de las 23 megaciudades de la ONU, destacan Bangkok, Buenos Aires, El Cairo, Calcuta, Yakarta, Karachi, Londres, Los Ángeles, Moscú, Nueva Delhi, Nueva York, Río de Janeiro, Sao Paulo, Tokio y la Ciudad de México; cinco pertenecientes al mundo desarrollado y diez, al de los países subdesarrollados. Al menos tres grandes problemas eran comunes a las 10 megaciudades de los países subdesarrollados: crecimiento demográfico, pobreza crónica y degradación del medio ambiente (Chávez, 2000, p. 351).

### *Desarrollo mundial y emergencia de las metrópolis*

El panorama apuntaba hacia “la maldición malthusiana de que la inevitable pasión entre los sexos implicaba un crecimiento demográfico elevado que superaba el crecimiento de los recursos disponibles” (Benítez, 2003). Mejoras tecnológicas trajeron crecimiento de población y de consumo per cápita, situación que presionaba sobre los recursos planetarios.

---

<sup>1</sup> Me refiero a las acepciones de desarrollo y subdesarrollo utilizadas por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz en su análisis de las condiciones históricas mundiales, cuando se abre la brecha entre los países en los que se generó la Revolución industrial y aquellos que se incorporaron tardíamente a ese modelo de desarrollo (Sunkel y Paz, 1973, pp. 41-78).

**Cuadro 2.** *Población mundial (en miles de millones y porcentajes)*

Año	1970	1980	1990	1995	2000	2025
Mundo	3 691	4 430	5 255	5 662	6 057	7 937
Países industrializados	27.3	24.4	21.9	20.7	19.7	15.4
Países en desarrollo	72.7	75.6	78.1	79.3	80.3	84.6

**Fuente:** Akal (2001, p. 571).

Las grandes aglomeraciones en su lógica irracional de ocupación sobre vastas regiones y la explotación de sus recursos naturales estaban “provocando un déficit de biodiversidad al destruir especies y ecosistemas con más rapidez de lo que la naturaleza puede crear nuevos” (Abramovitz, 1998, p. 9).

En 2020, la ONU publicó el índice de desarrollo humano (IDH) de los países pertenecientes a dicha organización, en el que México ocupa el lugar 86 con 0,758 puntos, mientras que Suiza está en el primero con 0,962 puntos. Sin embargo, en materia de PIB, para 2022 lo pone con 3.1, al igual que el mundo con 3.1, pero ya por regiones a África del Sur la pone con 3.6, América Latina y el Caribe con 3.6, América del Norte con 2.2, Asia meridional con 6.5, el Mundo Árabe con 6.0, Europa Central y del Báltico con 4.0, Oriente Medio y Norte de África 5.8 y Zona del Euro 3.5. Respecto a este punto, vemos que la economía mundial se mueve de manera muy voluble y eso no necesariamente repercute en la calidad de vida y la justicia social, pues la globalización económica opera de manera diferenciada según variables políticas y culturales de cada país, pero también tiene que ver con la violencia generada por guerras (Banco Mundial, 2022).

Por otra parte, Naciones Unidas reportaba que la tasa cero de crecimiento demográfico debería ser una meta posible de alcanzar a mediados del siglo XXI, cuando la población mundial rebase los ocho mil millones de habitantes; en el intermedio, se recomendaba para los distintos países la búsqueda de políticas que los acercaran al paradigma del bono demográfico, que se centraba en la salud económica por la vía de una pirámide demográfica acorde a los tamaños y exigencias de los aparatos productivos, y desde donde se definía la capacidad de empleo de los diferentes sectores de la economía: industria, comercio y servicios.

### *Geopolítica, globalidad y megalópolis*

A principios de los años noventa no era sorpresa decir que el modelo geopolítico de posguerra había entrado en crisis. Con la globalización, la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la URSS, se empezó a hablar de un mundo militar unipolar dominado por Estados Unidos<sup>2</sup>. Desde el punto de vista comercial, se reconocía un mundo multinuclear con tres grandes regiones líderes: Japón, en la cuenca del Pacífico; Alemania-Inglaterra, en Europa, y Estados Unidos, en el continente americano<sup>3</sup>. Como destacaba Paul Collins, el mundo estaba evolucionando a un sistema de bloques regionales, sin desconocer sus relaciones con las otras regiones periféricas y entre los países (López Villafane, 1999, pp. 40-45).

En los países desarrollados, los gobiernos estaban limitados como para definir las políticas internacionales, o las domésticas. En los últimos años se afirmaba que en la globalización, el Estado-nación se había vuelto casi innecesario para organizar la producción y el mercado, pero aun así los oligopolios seguían requiriendo de esta entidad para desarrollar la dominación local, puesto que carecen de la centralización política, la burocracia administrativa, los aparatos de seguridad y los recursos fiscales para ejercer el poder político, sobre todo en países donde se les ve como extranjeros. En todo caso, se aseguraban de que el Estado realizara esa tarea a través de sus agencias especializadas y gobiernos metropolitanos –que para eso vienen teniendo reuniones mundiales o regionales–, y del cabildeo al interior de las cámaras o, de forma directa, de reuniones a puerta cerrada con los jefes del ejecutivo.

---

<sup>2</sup> Obviamente, con la invasión de Ucrania por parte de Rusia en 2022, esta tesis está cambiando.

<sup>3</sup> Al respecto, Víctor López Villafañe aseguraba que Estados Unidos no tenía como objetivo hacer crecer los mercados internos de América Latina, sino fortalecer la competitividad de sus grandes empresas y mantener las transferencias de capital, hecho que lo convirtió en un competidor por la atracción de fondos provenientes de otras regiones del mundo. En este caso, en lugar de reinvertir sus ganancias en la región, las transfirió hacia sí, debido al déficit presupuestal y comercial de ese país durante el decenio de los ochenta y principios de los noventa (López Villafañe, 1999, pp. 22-30).

El Estado-nación hoy continúa negociando políticamente frente a sus representados los asuntos que conciernen a la vida pública, aunque casi no tiene injerencia directa sobre lo que sucede en el mercado globalizado; en cambio, sí la tiene en política fiscal, seguridad pública, administración de justicia y generación y reforma de leyes. También, sigue participando en la promoción e injerencia en los proyectos de desarrollo nacional que coadyuvan con el capital; además, en los aspectos de la globalización, las multinacionales lo siguen necesitando, reformado y adecuado con antelación, para complementar su dominación económica en el ámbito político (Oliver, 1998, p. 49).

Después del fin de la Guerra Fría, tanto gobiernos nacionales como organismos internacionales abrieron los espacios para la reforma del Estado. En los años noventa la ONU recomendaba:

- Descentralización política y de recursos hacia los gobiernos locales.
- Descentralización administrativa y delegación de funciones.
- Organización administrativa menos piramidal.
- Organización flexible, innovadora, competitiva y tolerante.
- Apertura y confianza en lugar de desconfianza.
- Medición del desempeño orientada a resultados<sup>4</sup> (Bresser, 1997, pp. 427-428).

Lo que se propone es una administración orientada más hacia los ciudadanos, aunque al implicar a los gobiernos locales, se está pensando en ciudades como principales nodos del desarrollo local-global en donde se definen las políticas de Estado, pero sin considerar a los gobiernos locales, en los que predomina el conflictivo discurso económico neoliberal sobre el discurso político tradicional (Villoria, 2005, pp. 80-82).

---

<sup>4</sup>Estas recomendaciones complementaban las propuestas del Consenso de Washington que sugerían: disciplina presupuestaria, reorientación del gasto público hacia zonas productivas, reforma fiscal, liberalización financiera, tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatizaciones de empresas públicas, desregulación y garantía de los derechos de propiedad (Rutian y Muñoz, citados en Vidal y Prats, 2005, p. 81).

## GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA

### *Nueva gestión pública y administración metropolitana*

El globalismo se afianza mediante el modelo gerencial de la interdependencia global, paradigma sobre el *modus operandi* de la administración pública orientado a mejorar su implementación en el cosmos financiero mundial. En el globalismo el Estado-nación deja de proteger sus aparatos industriales, induce incrementos en la productividad, promueve el comercio regional y mundial, elimina las barreras arancelarias y se autoelimina de la participación en la economía; la privatización fue selectiva, la magnitud del mercado de capitales pudo tener suficiente amplitud para ingresar a las empresas grandes y productivas (Guerrero, 1999, p. 31).

Al interactuar con el sistema-mundo, los países subdesarrollados lo hicieron de manera subordinada porque sus ciudades ya estaban globalizadas. Para estas, existió una estrategia mundial que predicaba la promoción de valores universales de tipo económico, político y administrativo; la punta de lanza fue la elaboración de un léxico gerencial común para todas las naciones del orbe. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) encabezaba una red comercial mundial que agilizó el intercambio mercantil y puso en práctica elementos de coerción y amenaza contra las resistencias nacionales.

En 1980, el Banco Mundial presentó una investigación sobre las administraciones públicas de varios países subdesarrollados, sobre todo de África, pero que se convirtió en ideario aplicado en América Latina durante los siguientes años. En ese informe se concluía que las empresas públicas eran un desastre, que engendraban un enorme déficit financiero y constituían una enorme carga para el erario. De igual forma, era patente la impericia de los funcionarios públicos así como el hecho de que la actividad empresarial estaba sesgada hacia el bienestar social operando sin criterios de rentabilidad. Según Omar Guerrero, el remedio fue drástico: “Si los objetivos de bienestar fueran una consideración fundamental, tendría más sentido permitir a las empresas operar bajo el principio de buscar utilidades y entonces destinar luego tales beneficios al logro de metas sociales” (Guerrero, 2001, pp. 59-60).

México es el único miembro latinoamericano en la OCDE desde 1994, y la difusión e influencia ideológica sobre los gobiernos de la región fue muy significativa. Este organismo, al que pertenecen los países más desarrollados del mundo, propuso las reformas siguientes:

- Un Estado que cumpla roles de decisor, actor, estratega, animador y reformador. Resultados o performances orientados al ciudadano-cliente.
- Flexibilidad y apoyo para el desarrollo del mercado mundial.
- Control, transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, calidad, evaluación, democracia y legitimación del ejercicio público.
- Limitación del crecimiento futuro del sector público, a partir de las premisas de que sus resultados son inferiores a los del sector privado y de que su operación es deficitaria y genera presiones a la deuda pública.
- Complementariedad e interdependencia entre sector público y privado.
- Dirección con misión y visión de futuro. Calidad y claridad en la regulación de la información.
- Más participación ciudadana (OCDE, 2006).

Se trata de un modelo estándar de la *nueva gestión pública* que se buscaba aplicar en los gobiernos, cuyo elemento general y más atractivo para los clientes potenciales es la sublimación del espíritu empresarial privado dentro del gobierno; en palabras de la OCDE, la administración al servicio del público. En la práctica, México se comprometió a:

- Mantener un crecimiento no inflacionario con políticas macroeconómicas y reformas estructurales que se reforzaran de forma mutua, así como la estabilidad de precios mediante una política monetaria coherente.
- Luchar contra el desempleo como prioridad máxima y contribuir a la expansión continua del comercio internacional y la inversión.
- Continuar la cooperación en política cambiaria con el fin de ayudar a la promoción de una mayor estabilidad en los mercados financieros.
- Mejorar las habilidades para ajustarse y competir en una economía mundial globalizada con una reforma estructural que promueva flexibilidad económica, crecimiento en el empleo y mayores niveles de vida. Al mis-

mo tiempo, crear condiciones para que las pequeñas y medianas empresas puedan florecer.

- Promover la supervisión adecuada de las instituciones financieras bancarias y no bancarias, así como mayor transparencia en los mercados financieros (OCDE, 2006).

A mediados de los años ochenta, México inició su reforma gerencial con el objetivo de adelgazar el sector público y el sector paraestatal que en aquel momento tenía 1 155 organismos (Rogozinski, 1993, p. 8). En las siguientes dos administraciones se avanzó con rapidez en la privatización, adelgazamiento y extinción de muchos de esos organismos, mientras que la descentralización política siempre fue lenta y simulada; los sectores de educación y salud mostraron ciertos avances, pero con resultados no muy satisfactorios para los gobiernos locales, ya que estos eran receptores sin ser decisores (Cabrero, 1997, pp. 329-387).

Asimismo, hubo barreras infranqueables que resistieron esas reformas, como fue la burocracia patrimonialista y corporativa; se trataba de espacios de organismos dominados por poderes que técnicamente eran ilegítimos, porque los orígenes de sus líderes estaban fuera de la autoridad electa, estos carecían de conocimientos plenos y, por lo tanto, estaban alejados de la ideología del poder público al que servían (Culebro, 1998, p. 27). El juego de resistencia y dominio al interior de la organización estatal por parte de funcionarios de nivel bajo e intermedio, que provenían de sindicatos, no imposibilitaba el manejo al estilo gerencial que aplicaba el principio de separación entre remos y timón<sup>5</sup>, como su existencia tampoco fue indicador claro de organización burocrática racional de tipo weberiano, pues se trataba de grupos de poder con prácticas de control y chantaje, que operaban desde los sótanos y laberintos del aparato administrativo y a los que se tuvo que tomar en cuenta para hacer cambios organizacionales en la dirección gerencial deseada.

En todo caso, con la incursión del modelo gerencial, se empiezan a destacar los fenómenos de efectos de demostración que preponderan la eficacia

---

<sup>5</sup> Esta metáfora considera como timón del aparato administrativo a los altos mandos que planean, dirigen, controlan y evalúan, y como los remos, a la burocracia media y baja que opera e implementa la gestión.

y la eficiencia por encima de la necesidad de estabilidad institucional de un sistema administrativo que históricamente ha estado en exceso politizado, en ausencia de un servicio civil de carrera. Las burocracias estatales y municipales desde las cuales se gestionan las ciudades del país siguen siendo reclutadas a través del sistema de botín en el que el partido ganador “coloniza” de manera discrecional las administraciones (Mesta, 2004, p. 13).

El propósito de alejarse del modelo colonial-patrimonialista por medio de la implantación del modelo burocrático en efecto nunca se logró del todo, salvo en contados nichos de la administración pública mexicana, pero rara vez en algún gobierno estatal o local. Más bien, siempre se reforzó un sistema autoritario, corporativo y clientelar, al que se le adaptaron parcialmente aspectos del modelo gerencial<sup>6</sup>. Bernardo Kliksberg<sup>7</sup> advierte que el discurso gerencial planteó la falsa ilusión de que había un solo tipo de reforma del Estado, pues la realidad apenas permitía visualizar diversos caminos de rastreo de soluciones entre diferentes alternativas. De modo que con ese discurso modernizante, a la administración pública le era difícil incidir en los aspectos de calidad de la gestión, pues la mayoría de sus integrantes no eran profesionales, ya que habían sido reclutados bajo el régimen de botín (Kliksberg, 1994, p. 11).

No obstante sus orígenes y anclajes en los sistemas coloniales, cualquier persona con mínima sensatez debería reconsiderar las deudas que se tienen con las instituciones aún latentes del viejo régimen autoritario y presidencialista, pues la simple superposición del paradigma gerencial no fue suficiente para reformar con éxito lo existente, ya que:

Se viven esos momentos particulares en donde muchas cosas se derrumban y en donde se abren las puertas para la puesta en marcha de nuevos procesos. ¿Qué de lo que se derrumba debe ser lanzado a la basura y qué puede ser rescatado para las nuevas construcciones? Es difícil distinguir caminos claros en medio de la crisis

---

<sup>6</sup> Miguel González Madrid llega a la conclusión de que “la política pública es en sentido ampliado producto de una compleja red de intereses y metas que conciernen a una forma específica de constitución de una colectividad, que se hacen regularmente visibles y que se mantienen abiertos a opiniones y objeciones de diversa índole” (González, 1999, p. 23).

<sup>7</sup> En aquellos años, director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Modernización del Estado.

de los proyectos sociales modernos (capitalismo, socialismo, populismo) y de la frustración que provoca el incumplimiento de las “falsas promesas” del neoliberalismo en materia económica y política (Osorio, 1995, pp. 209-210).

En medio de esa dificultad planteada se tuvo que reconocer que los gobiernos, con sus administraciones públicas latinoamericanas, estaban urgidos de cambios estructurales, que deberían pasar por la transformación de sus patrones preburocráticos y que la racionalidad, profesionalismo e imparcialidad weberiana, ausente en las prácticas cotidianas de los servidores públicos, no podrían ser subsanadas con el modelo gerencial. Entonces, una dosis de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana sería el principio para abrir al gobierno, obligarlo a servir al público, buscar el consenso e interactuar con los actores sociales en la definición de la agenda pública, sobre todo en los niveles subnacionales, que son los que sufren transformaciones negativas en sus ciudades originarias, las cuales se están convirtiendo en metrópolis y en megalópolis ingobernables.

### *Modalidades de gobierno metropolitano*

**Centralización-descentralización metropolitana.** La experiencia urbana del siglo XX dejó en claro que ni el régimen federal ni el de gobiernos unitarios fueron eficientes para enfrentar los procesos de metropolización en América Latina<sup>8</sup>. Esto ha sido así dada la generalidad en que se mueve la dispersión de poderes en el primero y el centralismo en el segundo; por tal razón, al paso del tiempo y en vista de que las ciudades crecen hasta desbordar sus límites territoriales originales, surgieron formas improvisadas de gobierno de escala metropolitana, débiles en términos institucionales.

En México, el centralismo practicado por el gobierno federal desde sus inicios ha impedido la formación de gobiernos metropolitanos como un *cuarto*

---

<sup>8</sup> Los años sesenta y setenta fueron un periodo de referencia de las reformas de la organización institucional de los territorios infranacionales en Europa y Estados Unidos. El objetivo era hacer coincidir los territorios administrativos del Estado y de las localidades con los espacios funcionales que se desarrollaban con rapidez por la urbanización y la industrialización (Lefèvre, 2002, p. 3).

*orden de gobierno*, pues lo regional requiere un orden con cierta centralización, legitimidad política y autonomía para resolver con eficiencia los asuntos de escala metropolitana, reconociendo que allí operan varios gobiernos locales, estatales o nacionales, que no están dispuestos a ceder parte de sus poderes a un poder público que no aparece en su aparato constitucional, y menos para que se ocupe de políticas destinadas a las metrópolis emergentes que ellos, mal o bien, están atendiendo (Pírez, citado en Ramírez, 2002, p. 4).

Un gobierno metropolitano necesita ser institucionalizado con la participación, el interés y el consenso de todos los poderes del Estado y de la sociedad para reformar la Constitución; de otra manera, no se puede ejercer autoridad legítima en un territorio sobre temas comunes a dos o más gobiernos. Es en este espacio donde interactúan infinidad de gobiernos locales, subnacionales e instancias públicas del gobierno federal así como empresas privadas que participan en la gestión de asuntos de regiones que involucran a varias localidades. En este tramo de la gobernación, las zonas metropolitanas mexicanas no han encontrado una respuesta de ingeniería institucional adecuada por parte del Estado.

**Creación de organismos de gobernación metropolitana.** Respecto a los órganos de poder metropolitano, conviene destacar que los teóricos norteamericanos Daisy Maxey, K. P. High Studenski y J. S. Ross fueron quienes criticaron la fragmentación gubernamental existente en las metrópolis y la necesidad de instaurar gobiernos unitarios en estas, en los que los poderes ejecutivo y legislativo posean ciertas facultades sobre los procesos metropolitanos y, por lo tanto, determinen las fórmulas y modalidades para crear organismos específicos y designar a sus funcionarios (Maxey, 1922; Studenski, 1930; Ross, citado en Ramírez, 2002, p. 4). En la realidad política de los diferentes países, este modelo ha tenido serias dificultades para unirse con poderes plenos, debido a los recelos tanto de los gobiernos nacionales como de los locales. Tal es el caso de París, a pesar del gran apoyo que ha recibido desde la Unión Europea, al igual que el de la Ciudad de México, aun y cuando ha sido puesta como prioridad del Plan Nacional de Desarrollo Urbano desde 1978.

El modelo del Gran Londres, con su Gran Consejo, fue pionero y prototipo de un gobierno democrático y bipartidista, en el que el Consejo Común de la ciudad seleccionaba, a través de un procedimiento de elección indirecta, a los miembros de la Junta de Obras, mientras que los integrantes del propio

Consejo eran elegidos por voto directo. Esto mostró que en el Reino Unido los gobiernos locales estaban legítimamente sustentados en procesos electorales ligados a sus partidos políticos. Los concejales también eran elegidos como representantes de partidos, por lo que el partido más fuerte en el Ayuntamiento era el que dominaba las políticas públicas para la gran metrópoli. Entonces, quien detentaba el poder no era el alcalde, sino el líder del Ayuntamiento, y este era seleccionado de entre los concejales del partido mayoritario. Ello daba legitimidad a las acciones públicas frente a la ciudadanía; complejo, pero fue una forma de resolver, de manera democrática, el problema de erigir un organismo de gobierno de la escala territorial de Londres.

Por su parte, la zona metropolitana de Tokio opera de forma unitaria con un gobierno metropolitano autónomo, cuenta con un gobernador, que es elegido por voto directo para un periodo de cuatro años, y apoyo de comisiones ejecutivas y otros comisionados también elegidos democráticamente. Además, como caso excepcional, dispone de una asamblea legislativa metropolitana de 128 miembros seleccionados para un periodo similar. Esta asamblea es el principal órgano normativo y su presidente es elegido por sus propios miembros. Se puede decir que esa megalópolis de 40 millones de habitantes tiene un gobierno de escala regional que, con gran cantidad de recursos y cultura urbana, palea los retos de su magnitud.

En Estados Unidos, cuatro premisas sostienen al gobierno local: 1) el pueblo selecciona a sus representantes; 2) cuenta con un sistema de límites y contrapesos; 3) las ciudades tienen una considerable autonomía, y 4) la mayoría de las autoridades locales posee poblaciones relativamente pequeñas que cubren solo la parte de un suburbio del área metropolitana. En ese país, la mayoría de las elecciones de las ciudades no se basan en el sistema de partidos; la gente elige a sus *city managers* y alcaldes sin considerar su filiación partidista, lo que le importa es la persona, su origen y desarrollo profesional, es decir, su currículum más que su pertenencia a un grupo político o religioso. Por ejemplo, para la planeación del Gran Los Ángeles, el gobernador y la legislatura estatal establecieron la Agencia de Manejo del Crecimiento Metropolitano, constituida por funcionarios electos a fin de establecer políticas y lineamientos para el desarrollo concertado de la región. En esta concertación necesariamente están contempladas las autoridades locales de todos los suburbios de la metrópolis, hecho que redondea la fuente de legitimidad del organismo.

En el caso de México, ninguna metrópoli conurbada con otra entidad cuenta con gobierno unitario ni *órgano legislativo regional*; los servidores públicos de organismos metropolitanos son comisionados y designados por los gobernadores. En el año 2000, el gobierno del Distrito Federal propuso convertir la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana del Valle de México en autoridad metropolitana, pero la iniciativa no prosperó en el Congreso. Algo parecido ocurrió con la propuesta de la Secretaría de Desarrollo Social de elevar la Comisión Metropolitana del Valle de México a organismo con facultades ejecutivas, auxiliada por un congreso metropolitano, pero sin someter a procesos electorales a sus dirigentes. Así, lo que prevaleció fue la *fragmentación*, la *descoordinación* y la *dispersión* de facultades ejecutivas y legislativas para las metrópolis.

**La modalidad de consejo metropolitano.** Esta modalidad pudo haber sido una instancia consultiva y planificadora, pero su constitución generó fuertes resistencias porque se privilegió al gobierno de la Ciudad de México respecto al gobierno del Estado de México; los proyectos que se promovían desde su núcleo pasaban por encima de los requerimientos locales y la toma de decisiones fue considerada por los demás participantes como poco incluyente y democrática.

En esos casos, la vida política de los gobiernos locales no correspondía a la correlación de fuerzas local o regional, ya que sus intereses se podían ver afectados por acciones de escala metropolitana y diferenciada con otros gobiernos locales, lo que podía llegar a generar posturas antagónicas entre los gobiernos estatales y el gobierno federal. Por tal razón, cuando se pensó en esta modalidad, se debió procurar que la Ciudad de México no dominara al resto de la región.

En 1990, Jordi Borja y Manuel Castells tuvieron la experiencia de la planificación metropolitana en Barcelona previo a los Juegos Olímpicos de 1992; para lograr un funcionamiento equilibrado y justo, propusieron que el número de representantes del Consejo fuera similar por cada unidad territorial, al margen de su tamaño y cualidad. Asimismo, la presidencia del Consejo debía corresponder de forma alternativa al gobernante de la ciudad central y a uno del resto de las entidades o municipios, según se tratara, para garantizar la participación de todos sus miembros, equilibrando de esa manera la representación de todas las entidades (Borja y Castells, 1998, p. 17).

**Régimen constitucional y gestión metropolitana.** En los regímenes unitarios se facilita la toma de decisiones que afecta a las ciudades. Japón, por ejemplo, es una monarquía parlamentaria; Francia, una república presidencialista (centralista) y parlamento bicameral; España, una monarquía parlamentaria con cortes bicamerales, e Inglaterra, una monarquía con parlamento bicameral. En general, sus gobiernos locales cuentan con autonomía para aspectos que afectan de forma directa a sus vecinos. En estos países, la tradición centralista permite tomar decisiones expeditas para asuntos de escala regional, a diferencia del régimen federal en el que los gobiernos estatales deben ponerse de acuerdo.

**Figura 1.** *Guerra entre centralistas y federalistas*



En efecto, en los regímenes federales es más compleja la toma de decisiones sobre los asuntos metropolitanos, porque afecta la soberanía de los gobiernos subnacionales y las autonomías locales. En ese caso se encuentra Estados Unidos, que es una república federal con régimen presidencial y congreso bicameral; Italia, que es una república parlamentaria con congreso bicameral, así como Argentina y México, que se inscriben en el sistema republicano federal, pero *presidencialista*, es decir, el jefe del poder ejecutivo cuenta con mayores poderes constitucionales que en el sistema presidencial.

Estos modelos de relación central-local distinguen tres roles para los gobiernos locales: *a*) la noción de agencia, según la cual el gobierno local instrumenta la política nacional bajo la supervisión del gobierno central o subnacional y tiene poca o ninguna discrecionalidad respecto a las decisiones (México); *b*) la noción de socio, en la que el gobierno local y las dependencias del gobierno central actúan y poseen iguales derechos y responsabilidades, junto con una considerable discrecionalidad para diseñar e instrumentar sus propias políticas (Estados Unidos), y *c*) la noción de relaciones intergubernamentales de multinivel, en la que existe un complejo sistema de redes horizontales y verticales entre gobiernos subnacionales y locales que maniobran por la obtención y control de ventajas y recursos frente al gobierno nacional. En los tres casos, la complejidad y el conflicto están presentes todo el tiempo (Tye y Gwyndaf, 1994, pp. 20-21).

**Historia, política y gobernación metropolitana.** Para crear gobiernos metropolitanos, los cambios institucionales tienen que obedecer patrones históricos y políticos, que se entrelazan con los actores económicos que comandan el desarrollo territorial sobre el cual se expanden las ciudades. Por ello, la *gobernanza metropolitana* es un proceso de interacciones que se incrementa de manera gradual y va detrás de las demandas funcionales del entorno urbano, sus conurbaciones e impactos ambientales ocasionados por la forma en que se explotan los recursos naturales, se despliega sobre el suelo con infraestructuras, vialidades, edificios públicos, mercados, fábricas y viviendas, y se proveen todos los insumos que las ciudades requieren para su funcionamiento; todo ello a través de las instituciones que garantizan la propiedad privada en general.

En América Latina, las grandes áreas metropolitanas comprenden muchas unidades territoriales con autoridades locales distintas<sup>9</sup>, y su legitimidad y base de racionalidad espacial varían en cada una dependiendo de la época y del desarrollo tecnológico movilizado y aplicado en la región. Lo mismo sucede con las atribuciones y funciones que cada instancia desempeña, con-

---

<sup>9</sup> Sao Paulo está formado por 39 municipios; Santiago de Chile consta de 34 comunidades; Río de Janeiro incluye 13 municipios; Buenos Aires, 20 unidades territoriales y la ZMVM, por 75 unidades territoriales asentadas en tres entidades: Ciudad de México, Estado de México e Hidalgo.

siderando que las relaciones intergubernamentales cambian de país a país, así como la manera de gestionar la ciudad y administrar los proyectos y servicios urbanos. Lo que vemos es que en cada país se han desarrollado formas de gobierno más o menos autoritarias o democráticas y centralistas o descentralizadas para administrar los proyectos y servicios de sus ciudades (Ward, 1996, p. 129).

Al momento, ninguna de las zonas metropolitanas de la región cuenta con una autoridad única, un sistema de relaciones intergubernamentales eficiente que dé cuenta sobre los asuntos metropolitanos o un sistema desarrollado de organismos especializados con suficiente autoridad, recursos y legitimidad, tratése de regímenes unitarios o federales; más bien, se registra un déficit institucional común en materia de *gobernamentalidad metropolitana*.



## CAPÍTULO IV

# TENOCHTITLAN: SU TRANSFORMACIÓN EN MEGALÓPOLIS

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

Adolfo López Mateos, 1964.

### LA EXPANSIÓN METROPOLITANA

#### *El concepto de megalópolis*

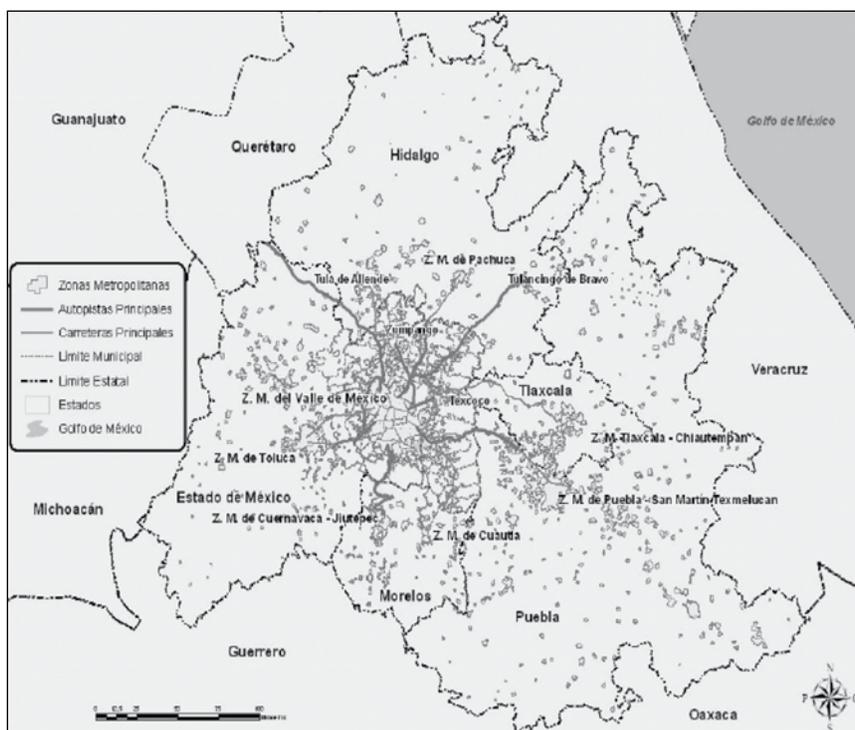
Luis Unikel usó por primera vez el término megalópolis para la Ciudad de México; en su obra, identifica la tendencia de esta ciudad hacia la conurbación, principalmente con Toluca. Aunque desde 1972, él excluye la posibilidad de un proceso de megalopolización más allá de la cuenca, considerando la formación orográfica natural de las serranías de Chichinautzin y de las Cruces, por donde está el Desierto de los Leones, ya que estas impedirían la unión física del Valle de México con Toluca y Cuernavaca, además del elevadísimo eje volcánico con Tlaxcala y Puebla (Unikel, 1976).

A partir de esa opinión, considerada experta, se fue desvaneciendo la idea de que la Ciudad de México estaba en el camino de ser una megalópolis; los resultados censales de 1990 y los reportes intercensales de 1995 propiciaron el supuesto generalizado de que la desconcentración demográfica y la desindustrialización del Distrito Federal, frente a los procesos inversos en otras enti-

dades del país, eran un claro indicador del fin de la gran concentración en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

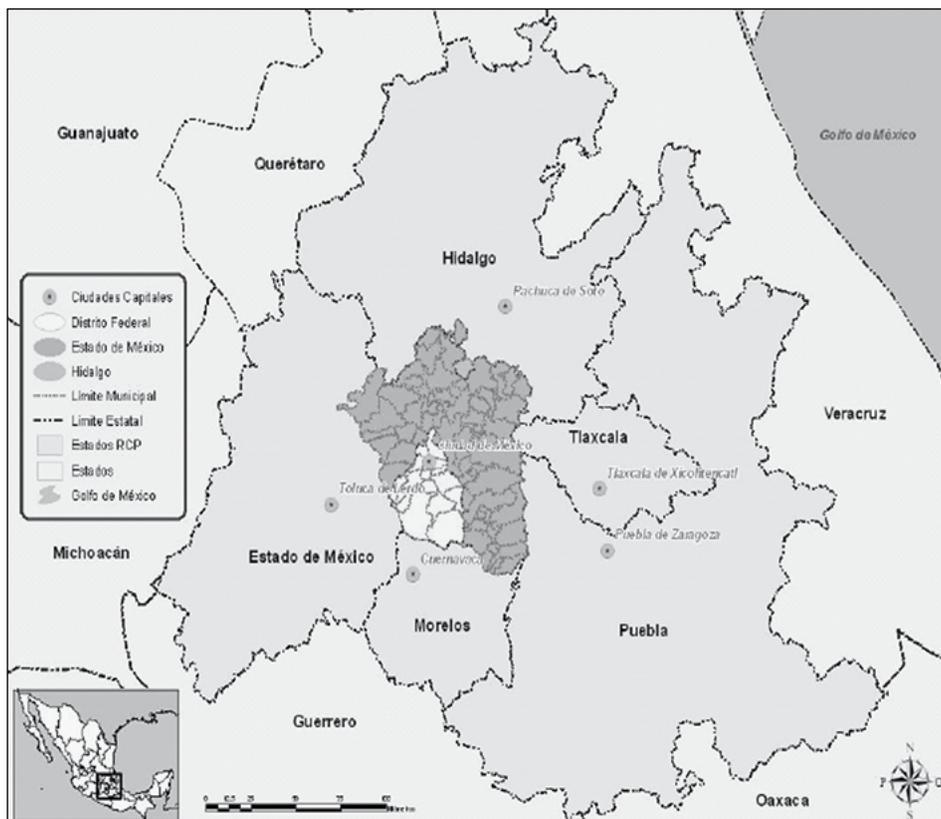
Esta noción de redistribución demográfica y freno a los procesos de concentración en el Valle de México motivó una interpretación triunfalista en los medios oficiales e, incluso, en algunos sectores académicos que se acogían a la opinión de que la Ciudad de México había detenido su expansión territorial. Sin embargo, otros estudios, en los que se analizó el fenómeno desde un enfoque de escala regional, mostraron tendencias contrarias; es decir, sí se dejó de crecer en el Distrito Federal, pero se empezó a crecer más en los municipios del Estado de México, que se fueron conurbando con rapidez con aquella entidad y las ciudades de la *corona regional*, como se puede apreciar en el siguiente mapa.

**Figura 2.** Mapa de la variable de entropía para la ZMVM



**Fuente:** [https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Mapa-de-la-variable-de-entropia-para-la-ZM-VM-Mezcla-de-uso-de-suelo-Fuente\_fig1\_277558190].

**Figura 3.** Mapa de la megalópolis de la Ciudad de México y su corona regional



Fuente:

El crecimiento millonario de población en la ZMVM y la relocalización industrial del otro lado del Valle de México incentivó el análisis desde una perspectiva megalopolitana. Con la metamorfosis de metrópolis a megalópolis empezaron a resaltar sus patologías urbanas; esa expansión territorial amplió la escala de la concentración, sumando a la Zona Metropolitana, la corona regional, que incluía las capitales de las entidades vecinas.

En ese sentido, Gustavo Garza reconoció a la megalópolis, pero, a diferencia de la visión concéntrica que Jean Gottman le dio a Chicago, la definió

como un subsistema de ciudades altamente integrado con tejidos urbanos policéntricos, aunque eran evidentes sus disparidades espaciales y de segregación económica y social (Garza, 1987, p. 78).

Por el contrario, Priscilla Connolly tomó con reservas el concepto de megalópolis por las siguientes tres razones: la primera, por haber sido acuñado a partir de las metrópolis norteamericanas; en segundo lugar, por no estar definido con claridad, es decir, se hizo preguntas como: ¿quién define a quién?, ¿el sistema de ciudades a la megalópolis o la megalópolis al sistema de ciudades?, ¿cuáles son los criterios para definir qué ciudades sí y qué ciudades no? Además, en este segundo punto encontró falta de consenso en cuanto a la delineación derivada de la debilidad de la escala ampliada de la concentración como criterio de definición, y de la relación de esta escala con el concepto de interacción entre ciudades, ya que no había bases para definir cómo debían ser sus interacciones. La tercera razón es que no estuvo de acuerdo con los contenidos etnocéntricos del término<sup>1</sup>.

Connolly no niega la formación de un sistema de ciudades altamente relacionadas en el altiplano mexicano, al que se le debe reconocer una dimensión regional, pero deja entrever, por lo menos basada en la información disponible previa al censo del 2000, que no había tal megalópolis, y si la había, afirmaba que dada esta situación de indefiniciones, cada quien tenía la suya. También señala que no es lo mismo una concentración a escala de siete entidades –incluía a Querétaro– que una zona metropolitana entre dos entidades; la problemática, las patologías, las contradicciones son diferentes en términos cualitativos y el concepto de megalópolis como una metrópolis agrandada no ayuda a esclarecer los nuevos problemas. Megalópolis es un término que perpetúa la visión

---

<sup>1</sup> Priscilla Connolly no está de acuerdo con Gottman en que Nueva York sea el prototipo de ciudad universal hacia la cual deben aspirar las civilizaciones del mundo, y menos la Ciudad de México (Connolly, 1996, p. 40). En octubre de 2005, la autora presentó avances de estudios sobre la ZMVM y demostró que había una tendencia de largo plazo en la que se observaba que los municipios más cercanos al Distrito Federal habían sido los principales receptores y generadores de crecimiento demográfico de toda región, por lo que pretendió debilitar la hipótesis de la concentración ampliada (encuentro académico *Repensar la metrópoli*, del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM).

etnocéntrica que en Estados Unidos se tiene sobre Nueva York y que, adaptada al contexto centralista de la Ciudad de México, lo único que hace es alimentar los paradigmas del desarrollo concéntrico. De hecho, solo se contemplan las ciudades de la corona regional como apéndices de la metrópoli hecha megalópolis y no por su dinámica propia, como tampoco en tanto fenómeno urbano para el análisis, la planeación y la acción política de dimensión regional (Connolly, 1999, p. 4).

Por otra parte, algunos estudios sobre crecimiento y distribución de la población por municipios y sobre relocalización territorial de la industria y otras actividades económicas han recuperado la idea de concentración ampliada o urbanización difusa, contraria a la de Connolly, pero que reconocen cambios complejos en la naturaleza de los sectores de la urbanización y los movimientos sociales (Delgado, 2002). En este sentido, se mantiene la tendencia a la integración megalopolitana preferencial con Toluca y Cuernavaca, por ser las ciudades más cercanas al Distrito Federal y las que, de forma temprana, contaron con autopistas de cuatro carriles. Para la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, se sostiene la tesis de una mayor autonomía, aunque identificando ciertos avances de conurbación y tejido urbano significativo a lo largo de sus carreteras, que después fueron ampliadas comunicándola con la capital nacional con más rapidez y cerrando el círculo mayor con la autopista que va de Cholula a Atlixco, Cuautla, Oaxtepec, Tepoztlán y de allí, a Cuernavaca y el Distrito Federal.

Otro trabajo en el que se analizan los cambios sobre la reconcentración en la corona regional toma en cuenta el grado de urbanización y densidad regional y permite monitorear la centralidad de la Ciudad de México. Nos referimos al estudio coordinado por Javier Delgado, denominado *La Corona Regional en torno a la Ciudad México*, en el que aquella es considerada como el primer anillo en formación. En ese documento se presenta una aproximación al armazón urbano-regional dentro del cual se advierten señales inequívocas de una relativa dispersión del empleo industrial, que se fue ubicando a una distancia media entre la Ciudad de México, Puebla y Tlaxcala. Esa reconcentración distingue la formación no planificada de la corona regional, resultado de cambios estructurales que se experimentan en el mundo subdesarrollado. Por ello, se refuerza la vieja hipótesis de Claude Batallión, en el sentido de que esa región es un conjunto que incluye a la ZMVM y que con independencia

de la disminución de sus tasas de crecimiento, muestra una tendencia inercial muy fuerte hacia la concentración ampliada, incluso aunque el Distrito Federal siga expulsando población y la restructuración urbana del centro hacia la periferia sea muy lenta y difusa (Delgado *et al.*, 1999, p. 174).

A pesar de estos descubrimientos de concentración ampliada ocupando grandes espacios de la periferia<sup>2</sup>, estos estudios también se alejan del concepto de megalópolis, ya que se argumenta que dicho término ha sido utilizado para designar regiones mucho más extensas que la que cubre la Zona Conurbada del Centro del País (ZCCP)<sup>3</sup>. En su lugar, prefieren reconocer en este fenómeno a una *ciudad-región* de un sistema urbano regional o de una región metropolitana, para aludir así al sistema polinuclear del centro de país, como lo mencionaba Graizbord en 1992 (Delgado *et al.*, 1999, pp. 173).

A ese patrón de desarrollo espacial en la región se le puede denominar *modelo territorial flexible*, pero esto abre un amplio rango de posibilidades a las pautas de urbanización desconcentrada o a la dispersión urbana y, en particular, a la incorporación de pequeñas ciudades y periferias rurales en los sistemas metropolitanos. En esa estructuración, se observa una mayor equidad o representatividad de centros urbanos de diferente rango-tamaño y mayores vínculos entre estos, dando lugar a importantes redes o subsistemas urbanos y rurales que reafirman la idea de una consolidación megalopolitana de largo plazo y con cierto predominio de la ciudad-región (Aguilar, 1999, p. 149).

El reconocimiento de concentración ampliada, así como su distribución demográfica, densidad y desarrollo urbano y económico en la propuesta por Javier Delgado y coautores, alentó a seguir considerando a la corona regional como el mayor y más importante punto de preocupación para que el Estado se reorganizara y diera paso a *formas de gobierno* más flexibles con el fin de

---

<sup>2</sup>Contrariamente a esa idea de expansión significativa, Priscilla Connolly afirmó que el 95% de la población en la ZMVM estaba asentada en el Distrito Federal y los 17 municipios, que Gustavo Garza estudiaba en los años ochenta (Connolly y Cruz, 2003).

<sup>3</sup>Más que de megalópolis, los ejemplos son de urbanizaciones alargadas mayores de 960 km en la costa este de Estados Unidos (Boston-Nueva York-Washington), en donde en 1990 vivían 54 millones de habitantes, y de Tokaido, Japón, con 70 millones de habitantes y 1 000 km de longitud.

que las *relaciones intergubernamentales* fluyeran facilitando la *gestión* de escala *megalopolitana*.

Ante la ausencia de un concepto más diáfano para referirnos a la Ciudad de México, y constatando la diversidad de aspectos que preocupan a los expertos en el tema, mantenemos el de *megalópolis*; término utilizado en la Grecia antigua para denominar a la gran ciudad que fundó Epaminondas junto al río Eli-són en el año 370 a. C., vaciando unas 40 pequeñas polis del Peloponeso para defenderse del expansionismo espartano. Allí tenemos el nombre apegado a sus principios lingüísticos.

Aunque consideramos positivas las críticas de Connolly y, sobre todo, los avances que aportaron Delgado y otros autores para evitar la simplificación de lo que ocurría en la región central a fines del siglo XX, en todo caso lo importante es ver qué comportamientos están arrojando los procesos de metropolización en el siglo XXI, para luego redefinirlos según la forma que finalmente adquiera esta gran ciudad, que no deja de expandirse sobre el territorio, sumando más vivienda, servicios, industria, aeropuertos y megainfraestructuras para transporte masivo y vialidades.

### *El proceso de metropolización en la corona regional*

Por su crecimiento demográfico, su patrón de ocupación del territorio y sus relaciones funcionales, la megalópolis está en proceso de consolidación; sus conurbaciones se han extendido más allá del altiplano<sup>4</sup> para entrelazarse, física y funcionalmente, con la corona regional a través de autopistas y caminos vecinales, con largas continuidades de tejido urbano que alcanzan viejos pueblos de la provincia, pero que ahora son sede de polígonos industriales, nuevos fraccionamientos campestres o zonas habitacionales, consolidando una megalópolis que tiene como origen la ciudad-centro que es la Ciudad de México<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El altiplano mexicano no es un valle, sino una cuenca sobre la que yacía un sistema de lagos y riadas.

<sup>5</sup> La actual metropolización no es continuidad o consecuencia de la fuerte urbanización que precedió en el Distrito Federal ni de la infraestructura física reconcentrada a su alrededor. Las ciudades que componen su periferia metropolitana pareciera que se alejan de las relaciones jerárquicas y de dependencia de lo que ocurre en la ZMVM. Con los es-

Con el surgimiento de la metrópolis posfordista, la cual se manifiesta por medio de un proceso combinado de desindustrialización y nueva industrialización con relocalizaciones en la misma región, se puede afirmar que esa conversión inició tal como lo visualizó Edward D. Soja: “La deconstrucción y reconstitución en EEUU han traído aparejadas un importante efecto disciplinador sobre los tres componentes del contrato social fordista” (Soja, 2008, p. 254).

Este es el caso del subsistema de ciudades formado en los estados de Puebla y Tlaxcala, con la conurbación de los municipios de Puebla, Amozoc, Corongo, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Miguel Xoxtla y San Pedro Cholula, del primer estado, y de Tlaxcala, Mazatecochco, San Pablo del Monte, Tenancingo, Papalotla de Xicoténcatl y Xicotcingo, de la segunda entidad.

El área metropolitana de Toluca también conforma una red de ciudades, localizadas en el corredor Toluca-Lerma-Tianguistenco o Valle de Toluca, que está integrada por los municipios de Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capuluac, Chapultepec, Jalatlaco, Huixquilucan, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Texcalyacac, Tianguistenco, Toluca y Zinacantan; otros más que se pueden considerar son Tenango, Tenancingo y Temoaya. Allí, destaca el núcleo automotriz, textil y del vestido, así como los atractivos de población y las maquiladoras y servicios con características posfordistas. La relación funcional de estas zonas con la región en su conjunto se mantiene o incrementa en algunos sentidos y puede ser medida por la intensidad de viajes carreteros de origen y destino entre sus ciudades.

De menor tamaño, pero creciendo por el turismo y la industria, es la conurbación del Valle de Morelos, en la que poco a poco se aprietan más los espacios rururbanos entre ciudades como Cuernavaca, Jojutla, Cuautla, Atotonilco, Zcatepec, Cocoyoc, Oaxtepec y Tepoztlán. Siguiendo por las montañas por las que cruza la autopista México-Cuernavaca, más la antigua carretera federal y la carretera Xochimilco-Oaxtepec que se entrelazan con brotes de tejido urba-

---

tudios disponibles, todavía no es posible asegurar si la Ciudad de México obedece al modelo de metropolización de intensificación-concentración o al de metropolización de extensión o disolución, pero sí sigue tendiendo a la estructura mononuclear o multinuclear (Mignot, 2003, p. 21).

no con vivienda para la población que se asienta y crece a todo lo largo, se da continuidad a la mancha urbana, donde viven familias ligadas de manera funcional a las ciudades cercanas. Además, yendo hacia Atotonilco, siguen nuevas conurbaciones con comunidades poblanas que terminan haciendo más intensas las relaciones funcionales con Atlixco, Chipilo y la periferia de Puebla y Cholula.

En todos estos casos es difícil precisar el punto donde la cercanía geográfica deja de ser condición privilegiada para los intercambios; es decir, para las unidades productivas, la proximidad local va perdiendo suma importancia, como las condiciones de conectividad global con centros urbanos de otras regiones y países (Mignot, 2003, p. 20).

La corona regional involucra un mosaico sociocultural de población muy diversa; sus vecindados son de distintos niveles socioeconómicos, ocupaciones, costumbres, religiones y maneras de vivir. Las tendencias demográficas siguen favoreciendo su crecimiento, por lo que la maldición malthusiana, anunciada por Raúl Benítez, sigue siendo preocupante, pues a principios del siglo XXI, la población aumentaba en 341 mil personas en promedio al año, es decir, más de un millón cada tres años.

Respecto a los movimientos migratorios, empezó una tendencia centrífuga del Distrito Federal hacia 28 municipios conurbados del Estado de México, luego, hacia treinta más, y después, hacia Toluca, Cuernavaca, Cuautla y Oaxtepec, lugares en los que se relocalizó a varias unidades productivas, ya que en la capital las crisis ambientales se fueron haciendo más constantes, sobre todo en el invierno.

Para definir y describir los numerosos tipos de movilidad territorial, Beatriz Acuña y Boris Graizbord se apoyaron en una tipología de estatus propuesta por Standing en 1984, quien clasificó cinco tipos de individuos, de acuerdo con el siguiente patrón de movimiento, residencia y actividad:

1. migrantes de largo plazo o asentados;
2. no migrantes;
3. migrantes transferidos (cambio de residencia, pero no de actividad);
4. migrantes permanentes (cambiaban su espacio de actividad, pero no de residencia, pues no tenían un lugar de residencia habitual: nómadas, recolectores o vagabundos); y

5. migrantes temporales (cambian el lugar de actividad, pero no el de residencia habitual: migrantes circulares, los de ciclo de vida y los *commuters*).

**Cuadro 3.** Población de la zona conurbada del centro del país, 2005

Entidad	Población total 2005	Tasa de crecimiento 1990-2000	Tasa de crecimiento 2000-2005	Densidad por km <sup>2</sup>	Superficie en km <sup>2</sup>
Distrito Federal	8,720916	0.4	0.2	4986	1,749
Hidalgo	2,345514	1.7	0.9	112	20,905
Estado de México	14,007495	2.9	1.2	656	21,355
Morelos	1,612889	2.7	0.6	326	4,950
Puebla	5,383133	2.1	1.0	158	34,072
Tlaxcala	1,068203	2.4	1.9	266	4,016
<b>Total</b>	33,538150	2.3	0.97	259,5	87,047

**Fuente:** INEGI, *Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y Proyecciones 2005*.

La expansión metropolitana ocurría por migraciones internas y externas y más de la mitad del territorio del Distrito Federal seguía siendo zona rural con suelo de conservación. Pero la actividad económica del campo representaba menos del 1%, aunque destacaba la preservación de ese espacio como prioridad ambiental y de equilibrio ecológico, mas no como espacio para ser habitado. Con esta interpretación tendríamos que agregar que el porcentaje del sector terciario era el más elevado, lo que sumado a la proporción del sector secundario, minimizaba al sector primario por su baja capitalización y productividad. Lo que sí sucedió fue la invasión del suelo para resolver el problema de vivienda de la población en condiciones de pobreza extrema (Acuña y Graizbord, 1999, p. 196).



Con información actualizada al 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) proporciona datos sobre el producto interno bruto (PIB) por entidad federativa y menciona cuáles son las que más aportan. Al respecto, destacan Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Puebla y Tamaulipas, que en conjunto contribuyeron con 69.8% del PIB. Respecto a las actividades terciarias (comercio y servicios), aparecen el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Puebla, Baja California, Chihuahua, Tamaulipas y Michoacán, agrupando 69.7% del producto total. Sobre la actividad industrial, las aportaciones provinieron de Nuevo León, Jalisco, México, Coahuila, Sonora, Guanajuato, Baja California, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal y Veracruz, con 64.9%. En agricultura, cría de animales, forestal, pesca y caza, destacan Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Veracruz, Sonora, Chihuahua, Guanajuato, Puebla, México, Chiapas y Durango, con 68%. De 2019 a 2020, los estados con decremento fueron: Quintana Roo (-)24.1%, Baja California Sur (-)23.5%, Tlaxcala (-)12.1%, Nayarit y Coahuila con (-)11.4% cada uno, Morelos (-)19%, Hidalgo y Puebla con (-)10.9% cada uno, Guerrero (-)9.9%, Ciudad de México (-)9.1% y Querétaro con (-)9% (INEGI, 2021f).

Como podemos notar, el Distrito Federal, el Estado de México y Puebla son entidades con alto PIB. Entre los estados que desarrollan más actividades terciarias, otra vez aparecen estas tres entidades; sobre las actividades secundarias (sector industrial), vuelven a figurar, con altos porcentajes, el Estado de México y el Distrito Federal, y en actividades primarias destacan el Estado de México y Puebla. En cambio, no hay relevancia de Morelos, Hidalgo y Tlaxcala en ninguno de los tres tipos de actividad. Por último, como es lógico, en el rubro de la caída de economías durante 2019 y 2020 aparecen Tlaxcala, Morelos, Hidalgo, Puebla y el Distrito Federal.

### *La Zona Conurbada del Centro del País*

Es notable el impacto del desarrollo urbano, la industrialización y el crecimiento demográfico sostenido en la Zona Conurbada del Centro del País<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Esta denominación apareció en la Ley de Asentamientos Humanos de julio de 1976 y luego, en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978.

(ZCCP) en el transcurso de los años treinta a ochenta del siglo anterior. En 1950, la mancha urbana abarcaba 26 mil hectáreas (ha); treinta años más tarde, en 1980, se había expandido a 89 mil; para 1995 llegó a 137 mil (Conapo, 1998a, p. 10), y ya en el año 2000 ocupaba 180 mil. Esa superficie fue ganada a lagos, bosques, montañas y planicies de la cuenca central durante 700 años.

La expansión tan acelerada de los años cincuenta y sesenta del siglo XX se debió al crecimiento demográfico sostenido y a los procesos migratorios que, combinados con una política restrictiva para nuevos fraccionamientos por parte del regente Ernesto P. Uruchurtu<sup>7</sup>, impulsaron a los capitalinos hacia Ciudad Satélite. Con el tiempo, esta última se convirtió en una franja de tejido urbano continuo, que abarca 30 kilómetros (km) a lo largo del Periférico y que hoy ni siquiera termina al llegar a la caseta de cobro de Tepotzotlán. De manera simultánea, por el oriente emergió Ciudad Neza para sectores populares y para talleres y pequeñas fábricas de migrantes de Puebla y Oaxaca principalmente. El fenómeno de crecimiento acelerado en Ecatepec en los años setenta, de Chalco y Texcoco en los ochenta y de Huixquilucan y Tizayuca en los noventa sería su correspondiente continuación, que se ligó con la emergencia de municipios mexiquenses limítrofes con Puebla, Hidalgo y Toluca, mostrando con claridad una vocación urbano-habitacional-industrial que fortaleció la idea de la ciudad-región.

Visto así, en la ZMVM se formaron ocho zonas industriales a partir de 1940, las cuales fueron: Aragón, Consulado, Azcapotzalco, Iztacalco, Tacuba, Tacubaya, Iztapalapa y Vallejo, a las que se agregaron Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec. Para 1960, el 37.8% de la población nacional vivía en las tres ciudades más grandes; con el avance de la industrialización y su concentración en más ciudades, para 1981, el 69.1% ya era urbana y el 27.7% se concentraba en solo siete de estas (Tamayo, 1989, pp. 24-25).

---

<sup>7</sup>La denominación de regente proviene desde la época de la Colonia; era el nombre que se le daba al cargo del funcionario que gobernaba en las ciudades españolas desde las épocas feudales. En México, a partir de la elección de 1997 dejó de llamarse regente o jefe del Departamento del Distrito Federal, para recibir el título de jefe de gobierno del Distrito Federal.

Esas concentraciones fueron modificando la radiografía de la sociedad mexicana en su dinámico tránsito de sociedad rural a sociedad urbana; como era de esperarse, con ello surgieron los nuevos problemas del desarrollismo que bajo la globalización del siglo XXI, genera nuevos efectos de demostración<sup>8</sup>. Estos efectos se plasman en las formas arquitectónicas del paisaje urbano, con rascacielos modernos al lado de barrios y centros históricos, plagados de franquicias internacionales que moldean las formas del consumo.

Así, en la Ciudad de México fueron apareciendo los modernos espacios urbanos de colonias residenciales como Condesa, Nápoles, Del Valle y Narvarte, con tiendas de autoservicio y centros comerciales como Plaza Universidad, mientras que en el oriente emergían innumerables asentamientos pobres e irregulares, que servían de refugio a los inmigrantes recién llegados sobre los pantanos del lago de Texcoco y a lo largo de la avenida Ermita Iztapalapa. El poniente y el sur del Distrito Federal, en franjas aún intermitentes y libres de los hacinamientos espontáneos que llegarían del Estado de México y Michoacán, quedaron reservados para los nuevos ricos y clases medias.

En las últimas tres décadas del siglo XX, esta conurbación, aunque con menores índices de crecimiento, continuó avanzando e intensificando sus relaciones socioespaciales con barrios y pueblos de las delegaciones rurales y ciudades vecinas de los estados más próximos, de modo que se fue consolidado una región mucho más amplia y segmentada con enclaves globalizados como Santa Fe, Reforma-Lomas e Interlomas, nuevos fraccionamientos de lujo, modernos centros comerciales y empresas de servicios que funcionan como nodos de consumo suntuario y transnacionales de gestión global.

En el marco de ese esquema concentrador y disperso, los espacios territoriales del Distrito Federal fueron insuficientes con el tiempo, por lo que los

---

<sup>8</sup> El término *efecto de demostración* apareció en la obra de Fernando Cardoso y Enzo Faletto para referir a un fenómeno peculiar que sincretizaba formas económicas propias de la combinación de elementos de una sociedad tradicional que supone que la modernización de la economía se efectúa a través del consumo, provocando desviaciones respecto a las etapas de la industrialización característica de los países adelantados. Gente en condiciones de pobreza, pero con televisión y radios portátiles. En lo político, se altera el orden de aparición de los actores sociales, con lo cual surge el populismo (Cardoso y Faletto, 1971, pp. 11-38).

municipios más próximos del Estado de México fueron cediendo sus suelos de conservación para la pujante urbanización (Bataillon y Rivière, 1979, pp. 76-79).

La ZCCP, vista como megalópolis, estaba conformada de la siguiente manera:

1. *Área central de origen con las 16 delegaciones del Distrito Federal (nueve metropolitanas y siete rururbanas)*<sup>9</sup>.
2. La ZMCM (Zona Metropolitana de la Ciudad de México), que incluye los primeros 34 municipios del Estado de México conurbados con la Ciudad de México.
3. La ZMVM, que incluye los 59 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo, conurbados con la Ciudad de México dentro de la cuenca central.
4. La corona regional de las cinco ciudades capitales de los estados circunvecinos (Cuernavaca, Puebla, Tlaxcala, Pachuca y Toluca) y 134 municipios más que incluyen pueblos, pequeñas y medianas ciudades, así como espacios rurales intersticiales<sup>10</sup>.

Ese proceso de megalopolización estaba conformando un polígono irregular que tenía como vértices a las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Izúcar de Matamoros, Puebla, Tlaxcala, Tulancingo y se cerraba por la primera, quedando

---

<sup>9</sup> Aunque hasta 2016 los nombres de Ciudad de México y Distrito Federal fueron manejados en la Constitución como sinónimos, no toda su superficie es ciudad, pues más de la mitad seguía siendo considerada suelo rural y de conservación con algunos espacios dedicados a actividades agropecuarias.

<sup>10</sup> De acuerdo con Roberto Eibenschutz, esa megalópolis incluía 189 municipios que correspondían, respectivamente, 91 al Estado de México, 16 a Morelos, 29 a Puebla, 37 a Tlaxcala, 16 a Hidalgo, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal. La corona regional abarcaba una proporción significativa de la región centro donde se habían formado cinco zonas metropolitanas y siete núcleos urbanos aislados. Los primeros son Ciudad de México, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Toluca y Pachuca. Puebla, a su vez, contaba con cuatro nodos regionales que eran: Tlaxcala, Atlixco, Apizaco y San Martín Texmelucan. Los núcleos urbanos eran: Atlacomulco, Tepeapulco; Jilotepec-Tepeji-Tula; Tepotzotlán-Huehuetoca-Zumpango; Pirámides-Nopaltepec; Texcoco y Chalco-Amecameca (Eibenschutz, 1997, pp. 419-420).

dentro del área de influencia en puntos distantes de hasta 120 km respecto del Zócalo de la Ciudad de México. El énfasis de las políticas se había aplicado en la ZMVM; en la actualidad, siete de cada diez habitantes del país viven en esta zona cuya superficie representa solo el uno por ciento del territorio nacional.

### *Corona regional y su integración como megalópolis*

A falta de una atención especializada por parte de los organismos gubernamentales, los trabajos derivados del Plan de Ordenamiento del Valle de México, elaborados por el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, dieron origen a una serie de estudios teóricos y de planeación enfocados en la región centro<sup>11</sup>. Uno de esos estudios fue el de Javier Delgado y otros coautores, quienes partieron de la idea de que dicha región se debería ver como un espacio integral.

Durante la última década del siglo XX, la ciudad central había crecido a menor ritmo que el resto de las ciudades del país, pero las que conformaban lo que se nombró *corona regional* crecieron por encima de la tasa nacional promedio. Entonces, la hipótesis fue que allí se tenía el desarrollo de un *primer anillo regional en formación*, gracias a la salida y transformación de la industria tradicional de las áreas centrales, así como a la especialización de los centros antiguos, en actividades de gestión, administración y servicios, con la consiguiente expulsión de población local.

Es obvio que en busca de legitimidad, el Estado identificó aquello como desconcentración planeada, mientras que en la visión regional de conjunto, lo que sucedió fue el efecto de una concentración ampliada, propiciada por los niveles de saturación en los primeros círculos concéntricos de la ZMVM, pero

---

<sup>11</sup> Junto al proceso del despoblamiento registrado a partir de los años ochenta del siglo anterior y ligado a los fenómenos de terciarización de la economía, se dio uno de expansión periférica discontinua, según la lógica de la especulación inmobiliaria. En un primer momento esta expansión urbanizó el suelo lejano, que resultaba más barato; luego, valorizó los espacios vacíos intermedios al propiciar la intervención de los gobiernos mediante infraestructura y estableciendo condiciones favorables para su posterior urbanización, con lo cual se obtuvieron ganancias millonarias (Shteigart, 1989, citado en Umaña, 2001, p. 35).

también por la nueva racionalidad que implicaba el patrón técnico de desarrollo de las ciudades en proceso de mundialización<sup>12</sup>.

Con lo anterior, se dio una tendencia a formar una red de ciudades a escala regional, a pesar de la ausencia de una política pública definida de ordenamiento territorial. De esta manera, la conurbación entre algunos espacios y la interrelación entre otros estaba dando paso a traslapes que consolidaron la ZMVM (Garza, 1987, p. 421).

Todo ese proceso ocurría a través de los flujos de carga y los movimientos de tipo *commuter* que alimentaban la *megalopolización* de la corona regional. Al interior de la región, hay un proceso de reconcentración que está consolidando un armazón con mucho mayor grado de dispersión que en la ZMVM, cuyos principales núcleos urbanos son Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca, Pachuca y Toluca, aunque sus extensiones van más allá, fuera de la región centro (Arias, 1990, citado en Delgado *et al.*, 1999, p. 172).

Así, la hipótesis de concentración ampliada se reforzó con la inercia sostenida durante tres décadas, en la que los habitantes de la región centro representaban el 30% de la población total del país, a pesar del dinamismo de las ciudades intermedias. Además, la población urbana iba en ascenso, pasando de 67% en 1970 a 73% en 1990 y a 77% en el 2000, por lo que entre 1970 y 2000, la densidad en la región se duplicó.

De acuerdo con Gottman, los viejos centros se terciarizan. Entonces, pusimos atención en la ruta y distancia respecto del centro que impulsa la relocalización de la industria; en el caso del Distrito Federal, descubrimos que esta se asienta en 105 municipios a una distancia media de 75 km mientras que el sector servicios se concentra solo en 59 municipios a una distancia media de 50 km. La ausencia de infraestructura en comunicaciones inhibe morfologías urbanas más extensas, flexibles y discontinuas, como ocurrió en los países de la Unión Europea. En México, salvo algunos destinos, la mayor parte del transporte se resuelve a través de una red carretera y transporte masivo lento.

En lo concerniente a la población, se descubren procesos internos de reconcentración y desconcentración en sentidos inversos, que van del Distrito

---

<sup>12</sup> Aquí, lo importante ya no es tener cerca a la industria tradicional, sino a los centros de gestión y de servicios que la acompañan. Al respecto, véanse los artículos sobre ciudades mundiales y metápolis de Daniel Hiernaux.

Federal hacia ciertos núcleos ya urbanizados y de las zonas periféricas hacia los mismos núcleos. En el lapso de 1970 a 1995 destaca el aumento de 25 a 62 municipios con crecimiento muy alto –más del doble del crecimiento regional–. Además, aumentaron de 163 a 192 los municipios con medio o alto crecimiento, y se identifica una disminución de 295 a 175 municipios de crecimiento bajo y medio –población relativamente estable–.

En el otro polo de la concentración, los municipios con tasas negativas de crecimiento se ampliaron de 26 a 85, pasando de 11 a 20% del total poblacional, pero en términos absolutos perdieron más de un millón de habitantes en 25 años. La relocalización de esta población geográficamente se ubica en tres ejes transregionales que rebasan los límites de la región centro y que son: Querétaro-Valle de México-Puebla-Veracruz; Valle de México-Morelos-Guerrero, y Valle de México-Toluca.

**Cuadro 4.** *Índice de consolidación urbano-regional.  
Municipios y delegaciones de la región centro*

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

**Fuente:** Delgado *et al.* (1999, p. 191).

Este armazón urbano-regional tenía la característica de formarse con fragilidad, pues estaba integrado por apenas 48 localidades mayores de 15 mil habitantes, mientras que Puebla, además de la ZMVM, era la única ciudad que había alcanzado el rango de metrópolis regional. Por su parte, las otras cuatro capitales se encontraban en la fase inicial de desarrollo metropolitano y el resto de los centros urbanos se ubicaba por debajo de los 50 mil habitantes, al tiempo que su amplia periferia regional estaba formada por 6 millones de

habitantes, dispersos en 400 municipios con rasgos rurales, que incluían entidades fuera de la región centro, cuyo principal despegue se dio en los últimos treinta años. Eso significaba que en ese lapso se produjeron varias ciudades.

En ese sistema urbano regional, los núcleos y los flujos constituyeron los componentes fundamentales de la estructura del territorio en donde la influencia metropolitana se manifestaba a través de las vías de comunicación, las cuales fungían como elementos estructuradores así como de enlace de los flujos intra e interregionales, que tenían como origen o destino la propia región centro, o bien que cruzaban por esta.

En la región centro emergía la corona regional con sus ciudades capitales, expresando la influencia de las zonas metropolitanas; su amplitud dependía del nivel de desarrollo de sus núcleos urbanos y de las infraestructuras de comunicación entre estos. Habría que buscar sus procesos estructuradores en el ámbito socioeconómico, pero sobre todo en el político, de donde nunca provinieron los acuerdos para avanzar hacia la *gobernanza metropolitana*.

## LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

### *Aglomeración y subdesarrollo*

La cuenca del centro de México es una unidad hidrológica cerrada de cerca de 7 mil km<sup>2</sup>. Hace aproximadamente mil años, el sistema lacustre cubría alrededor de 1 500 km<sup>2</sup> y estaba formado por cinco lagos encadenados de norte a sur: Zumpango, Xaltocan, Texcoco, Xochimilco y Chalco. Las características fisiográficas de esta cuenca, su ubicación en zona de alto riesgo sísmico, así como la hiperurbanización que ha sufrido y la consiguiente diversidad de actividades nos dan una idea de su vulnerabilidad y del peligro que corre lo que queda de sus ecosistemas, además de la disminución de la calidad de vida para sus habitantes (Flores, 1992, p. 13).

Desde épocas precortesianas, la centralidad de la Ciudad de México determinó su función de ser capital, centro religioso, educativo y cultural, pero ahora es el complejo metropolitano más grande e importante del país, ligado a una corona regional de ciudades que la circundan y con la que forma una megalópolis, y también vinculada de manera funcional a la red de ciudades del resto

del país. De sus 16 alcaldías, nueve son metropolitanas y siete rururbanas; con muchas dificultades, esta ciudad ha conservado amplios espacios rurales con algunas áreas dedicadas a actividades silvícolas y agropecuarias. Por lo mismo, Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, La Magdalena Contreras, Villa Álvaro Obregón, Cuajimalpa e, incluso, algunos barrios y pueblos de Iztacalco y Coyoacán conservan estructuras originarias de organización comunitaria, que se distinguen por sus festividades religiosas y ferias anuales, con venta de alimentos y productos típicos, mientras que Tepito, Lagunilla, Tlatelolco, las colonias Roma, San Rafael, Obrera, Doctores, Polanco, Condesa y la Zona Rosa son expresión del urbanismo popular y de modos de vida urbana moderna.

La Ciudad de México hoy es un espacio multicultural que en sus calles refleja las modas arquitectónicas, empezando por su Centro Histórico donde se distinguen, con las etapas superpuestas de ruinas arqueológicas del Templo Mayor mexicana, descubierto y rescatado en 1979, las iglesias, plazas y conventos construidos durante los tres siglos de la Colonia. Dicho periodo le fue dando forma a los barrios más tradicionales de la Nueva España, para llegar a la guerra de Independencia, a las invasiones extranjeras de Estados Unidos y Francia, y de ahí, al estilo *art déco* del Palacio de Bellas Artes y edificios de la Roma, impulsado durante el Porfiriato hasta llegar a la Revolución de principios del siglo XX. Esta última catalizaría la entrada de México y su capital a la modernidad bajo el “Renacimiento mexicano”, promovido por muralistas, escultores y poetas, quienes contaron con el apoyo de José Vasconcelos, secretario de Educación en aquel tiempo.

La Ciudad de los Palacios, así llamada por Alexander von Humboldt, registró momentos de su modernización cuando el conde de Revillagigedo encabezó un grupo de ingenieros mexicanos para embellecerla, aunque no pudo resolver los problemas de sanidad y falta de planeación, debido al centralismo y corrupción con que la ciudad fue administrada. Estos males sobrevivieron a la Revolución de 1910 y se conservaron con los nuevos gobiernos en los momentos en que México iniciaba su despegue hacia la industrialización y su primera fase de urbanización con una población que empezaba a crecer. Por eso, en 1967 el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz decía: “Es posible que debido a la promoción del desarrollo económico y social de las demás enti-

dades de la República y a las restricciones de tipo industrial, la migración del interior del país tienda a disminuir” (Sotomayor, 1980).

Ante la falta de planeación integral y visión de largo plazo, no fueron previstas las reservas territoriales para adaptar la ciudad de caminos reales al crecimiento industrial, al uso del automóvil y a la explosión demográfica que se veían venir. Tampoco se desarrollaron las habilidades urbanísticas necesarias en los cuerpos técnico-burocráticos que estarían al frente de su gestión, pues la incorporación irracional de nuevas áreas para usos habitacionales en casas unifamiliares consumió mucha superficie para poca población, originando un desperdicio del suelo, recurso estratégico para las grandes aglomeraciones.

En los municipios de Chalco, Tecámac, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza, entre 1970 y 1987 se incorporaron 14 mil ha para un millón de habitantes, es decir, con la baja densidad de 140 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras que para las delegaciones centrales, el censo reportó cientos de miles de familias de cinco o más integrantes viviendo en departamentos de menos de 70 m<sup>2</sup> o, incluso, en cuartos de azotea con baño compartido.

El sur de la ciudad, que se desarrolló a partir de Villa Coapa, la zona habitacional construida para los atletas de los Juegos Olímpicos de 1968, con el tiempo pudo convertirse en una zona urbana modelo para la ciudad, pues a partir de los años setenta ya se contaba con unidades expertas en planeación territorial y referencias de experiencias nacionales e internacionales que se hubieran adaptado de forma adecuada al caso mexicano. Sin embargo, para la década de los noventa, Coapa se convirtió en ejemplo de como la indiferencia gubernamental y la falta de aplicación de los mínimos principios de ordenación territorial pudo quitarle al Distrito Federal la última oportunidad de tener una ciudad moderna y estratégicamente planeada, para ofrecerle a su población calidad de vida y sustentabilidad. Esa anarquía se extendió hacia Xochimilco, Tláhuac y Chalco, con lamentables repercusiones ambientales.

En la actualidad, la inserción y conectividad vial de esa zona, al igual que la de Ciudad Satélite, Ciudad Neza y Ecatepec, se encuentra atrapada, mañana y tarde, por taponamientos vehiculares y la falta de una red de metro acorde a las densidades y dimensiones metropolitanas de la ciudad. En lugar de que su sistema de transporte y vialidades sea un factor estratégico de ordenación territorial, buen funcionamiento y productividad urbana, dicho sistema se suma

a los conflictos de una megalópolis ingobernable, debido a su deficiencia y caótica organización.

Por otra parte, pese a la ingobernabilidad que se hacía evidente, la experiencia de la expansión metropolitana desordenada mostraba que la gobermentalidad parecía avanzar en el sentido correcto, pues el gobierno federal y los gobiernos estatales empezaron a crear secretarías o coordinadoras de asuntos metropolitanos con programas, presupuesto y personal especializado. El problema fue que entre los años 2000 y 2006, el trabajo de esas instancias y las comisiones metropolitanas que dependían de ellas no tuvo repercusión en el ordenamiento jurídico, por lo que sus propuestas no prosperaron en la agenda institucional. Además, los gobiernos locales y estatales caminaron, cada cual, por su lado.

El problema de hoy no solo es que haya 22 millones de habitantes viviendo en un territorio relativamente reducido, sino que la ciudad esté tan dispersa, al lado de gobiernos locales y subnacionales, que tienen una gestión tan fragmentada y que no terminan de darse una estructura orgánica adecuada para sí mismos. De manera que la improvisación de políticos que no entienden el fenómeno metropolitano, así como lo limitado de la profesionalización de los cuerpos administrativos ocasionan que los servicios públicos de las alcaldías y municipios absorban la mayor parte de su ínfimo presupuesto, mientras se anula la posibilidad de una planeación de escala metropolitana de mediano y largo plazo<sup>13</sup>.

Planear quedó olvidado por los pobres resultados que dicha acción ha alcanzado en un ambiente tan politizado. La planificación científica de los asentamientos y la ordenación territorial es un acto intrínseco al Estado; no es solo

---

<sup>13</sup> En un reporte de la OCDE sobre productividad, la Ciudad de México aparecía en el lugar 63 de una muestra de 66 metrópolis; Boston y San Francisco ocupaban los dos primeros lugares; Tokio y Madrid, el 10 y el 43, respectivamente, y Seúl aparecía en el 62. El análisis, que trabajó sobre la muestra de 27 ciudades europeas, 12 asiáticas y 27 norteamericanas, concluyó que en la Ciudad de México hay bajos niveles de capital humano y pocos incentivos para que las empresas adopten nuevas tecnologías y métodos de trabajo. El reporte propone la creación de una agencia metropolitana de desarrollo para dar asistencia a ciudades como la de México, que es considerada un imán dentro del país y polo de atracción para las inversiones en el ámbito de Latinoamérica (OCDE, 2006).

una estrategia para la toma de decisiones desde arriba, sino para la acción pública en la que el ciudadano se convierte en el centro de atención, ya que es en sus ciudades y barrios donde resuelve todas sus actividades vitales. Si esa actividad se combinara con los principios democráticos que hoy dominan en Madrid, París, Amsterdam, Londres, Nueva York y Los Ángeles, ciudades en las que el ciudadano es tomado en cuenta, entonces se podría constituir una tercera vía entre el capitalismo salvaje y el totalitarismo, como lo planteó Anthony Giddens, los cuales quedaron superados tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética (Friedmann, 2000, pp. 15-18).

### *Conurbación e integración de la ZMVM*

**Unidades territoriales que la forman.** La Ciudad de México es una de las tres entidades que forman parte de la ZMVM; de entre sus 16 alcaldías, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta todavía conservan una importante porción de territorio con zonas rurales y suelo de conservación, mientras que Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztapalapa e Iztacalco son consideradas urbanas, porque están más integradas, densamente pobladas, concentran más comercio, servicios, vialidades primarias y centros de gestión pública y privada.

La otra parte de la ZMVM está conformada por los 59 municipios conurbados del Estado de México y uno del estado de Hidalgo, en los cuales el índice de urbanización es muy heterogéneo. A mediados de los años setenta, Luis Unikel ya veía en este proceso de extensión territorial el dominio de la ciudad central sobre las unidades político-administrativas contiguas (Unikel, 1976, p. 118). Este dominio político y funcional del centro sobre la periferia se plasmó en un asunto financiero para la repartición del presupuesto. Así, la diferencia del gasto público de 34 municipios, con 9.2 millones de habitantes en el 2000, frente a lo que se asignó al Distrito Federal, con 8.6 millones de habitantes, era abismal: 6 551 millones de pesos, contra 46 897 millones de pesos, respectivamente, es decir, se trataba de una relación de siete a uno<sup>14</sup> (INEGI, 2001b, p. 228).

---

<sup>14</sup>En el 2005, el INEGI reportaba 8.7 millones para el Distrito Federal y 9.3 para los municipios conurbados.

Esa disparidad en la ZMVM catalizó la formación de una metrópolis fragmentada, ya que mientras el Distrito Federal disponía de 5 476.40 pesos por habitante al año, el Estado de México gastaba 712.06 pesos. La distribución de esos recursos también estaba sujeta a otros criterios de asignación diferenciada, dependiendo del tipo de población y función del espacio, por lo que los conflictos entre los gobiernos locales subían de tono, sobre todo cuando había elecciones, pues en los discursos los candidatos solo se atacaban entre ellos; entonces, la polarización política y social se tornaba más aguda<sup>15</sup>.

**Dinámica demográfica.** Entre delegaciones y municipios conurbados, ocho de cada entidad eran las más pobladas. A mayor población, menores tasas de crecimiento; esto se debía al agotamiento del suelo urbano, a su encarecimiento y al cuidado del suelo de conservación. El crecimiento en la periferia obedeció a la disponibilidad de reservas territoriales al menor precio del suelo y menor para la construcción. Solo las dos delegaciones más alejadas del centro crecieron, porque disponían de suelo rural. El mayor incremento se dio en un ángulo de 180 grados, empezando por Naucalpan, siguiendo por Ecatepec, luego, por Nezahualcóyotl y Valle de Chalco y cerrando por Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco y Tlalpan, en una franja semicircular de 173 km, abarcando 10 delegaciones y 15 municipios, con una tasa media de crecimiento de 2.9%. Ello auguraba la consolidación de una mancha urbana de más de 80 km, que luego continuó por el oriente, iniciando en Teotihuacan y terminando por el poniente, en Amecameca<sup>16</sup>. En total, se calculaba que para 2010, el Estado de

---

<sup>15</sup> En un estudio sobre el desempeño de 100 municipios del país se afirmaba que 15 de 20 municipios del Estado de México se ubicaban por debajo del lugar 50 (López, 2001, p. 1).

<sup>16</sup> Seminario *La rururbanización de la corona regional de la Ciudad de México*, organizado por el Instituto de Geografía de la UNAM. El Consejo de Población del Estado de México aseguraba que en estos municipios la tasa de crecimiento demográfico era de 7.3 en promedio cuya causa había sido el incremento natural de la población (más de 100 mil nacimientos anuales), así como la población proveniente de varias entidades del país (137 mil por año), de la cual el 65% era de la capital y el resto, de Puebla, Oaxaca, Hidalgo y Veracruz, que por lo general se asentaba en Nezahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan (Chávez González, 2002, p. 33).

México tendría 2 millones de habitantes más, es decir, su población llegaría a 15.5 millones, como de hecho sucedió (Chávez González, 2002, p. 33).

**Cuadro 5.** *Porcentaje de población respecto de la Zona Metropolitana del Valle de México. Principales delegaciones y municipios conurbados*

Unidad territorial	Porcentaje	Unidad territorial	Porcentaje
Iztapalapa	10.0	Tlalpan	3.3
Ecatepec	9.1	Cuauhtémoc	2.9
Gustavo A. Madero	6.9	Chimalhuacán	2.8
Nezahualcóyotl	6.9	Atizapán de Z.	2.6
Naucalpan	4.8	V. Carranza	2.6
Tlalnepantla	4.1	Cuautitlán Izcalli	2.5
Álvaro Obregón	3.9	Azcapotzalco	2.5
Coyoacán	3.6	Tultitlán	2.4

**Fuente:** INEGI (2001e, p. 44).

Emilio Pradilla expone cómo las grandes inmobiliarias construyeron cientos de miles de miniviviendas de interés social en grandes conjuntos alejados del perímetro urbano, dispersos sobre la periferia norte y nororiental, donde adquirirían tierra rural a bajo costo. El resultado fue una expansión urbana dispersa como *archipiélago*, que se muestra en el mapa de su libro sobre la ZMVM. Por eso, en la actualidad la superficie ocupada por la metrópoli es tres veces mayor que la de 1990, aunque el aumento de la población ha sido menor, originando una caída en la densidad demográfica general, debido a la desindustrialización relativa y absoluta de la metrópoli (Pradilla, 2016, p. 83).



## CAPÍTULO V

### MEGALÓPOLIS SIN GOBIERNO UNITARIO

*Es indudable que, como dicen quienes se oponen a las tendencias que llevan al totalitarismo, los burócratas tienen libertad para decidir, según su propia discreción, cuestiones de importancia capital para la vida de los individuos. Es cierto que los funcionarios no son ya servidores de los ciudadanos, sino amos y tiranos irresponsables y arbitrarios. Pero el culpable no es el burócrata, sino su sistema político<sup>1</sup>.*

Ludwig von Mises, 1933

#### CENTRALISMO POLÍTICO Y CIUDAD CAPITAL

##### *Orígenes y funcionamiento del sistema político*

Tal como lo previó Montesquieu, la variedad de sistemas políticos se debe a las condiciones geográficas, económicas y formas históricas en que se desenvuelve cada sociedad. Para precisar más esa idea, G. W. F. Hegel decía que cada forma de gobierno se justifica históricamente, porque es la que se adecua al espíritu del pueblo y la que mejor corresponde al espíritu del tiempo (Bobbio, 2004, pp. 152-157).

---

<sup>1</sup> La crítica que Ludwig von Mises hace a los regímenes totalitarios de los años treinta nos acerca a la forma en que han actuado las burocracias que han gestionado el desarrollo de la Ciudad de México (Mises, 2004, pp. 22-23).

En el caso de México, la imbricación del sistema político con los elementos estructurales de la sociedad es un hecho que tiene profundas raíces históricas, pero también geopolíticas. El desarrollo del capitalismo en los países de la periferia se adaptó bien allí donde las estructuras de los Estados oligárquicos concentraron el poder suficiente para centralizar las decisiones político-administrativas, las cuales los pusieron en posición hegemónica sobre el resto de las clases sociales como para poder fomentar el desarrollo con la consecuente implantación de un régimen de dominación.

La construcción de los ferrocarriles, la expansión de la minería, la orientación de las haciendas hacia la exportación de materias primas, la primera industrialización, casi todo en manos del capital extranjero, se basaron en un sistema semiservil de trabajo con el que se contó gracias a un fuerte apoyo de las cúpulas oligárquicas locales (Marini, 1973; Magdoff, 1979, pp. 148-149).

Aunque en México la vía de la conversión de la oligarquía terrateniente en burguesía industrial se vio frenada por la Revolución de 1910, el *centralismo presidencialista*, característico del Porfiriato, sí tuvo continuidad con los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (Gilly, 1994, pp. 17-19). Eso fue determinante durante la segunda fase de desarrollo capitalista, orientado a la industrialización sustitutiva, el desarrollo urbano y la creación de un mercado interno basado en el consumo de las clases medias emergentes y los sectores populares que habían participado en el derrocamiento de Porfirio Díaz (Hansen, 1971, pp. 15-22).

Así como durante el Porfiriato, la industrialización, en su segunda fase, volvió a tomar como principal sede a la Ciudad de México, solo que ahora catalizada por el éxodo rural y un crecimiento demográfico. En esos momentos la capital era la ciudad mejor equipada del país y la que albergaba el mayor mercado nacional, por eso atrajo los capitales para la planta industrial renaciente (Pradilla, 1993, pp. 95-98). A causa de la debilidad política y económica del sector empresarial autóctono, el Estado se tuvo que poner al frente del desarrollo, expropiando empresas extranjeras e interviniendo a gran escala en diversas obras hidráulicas y de comunicación. Nacional Financiera, creada en 1934, fue la principal promotora de los grandes proyectos industriales, la mayoría de estos atraídos hacia la capital nacional (Fernández, 1980, p. 50).

La Segunda Guerra Mundial representó una coyuntura para la expansión de ese modelo de desarrollo. El dominio de la ciudad sobre el campo mexicano

inició con una política de precios de garantía para los productos agrícolas y ganaderos que buscaba que la vida en las ciudades fuera barata, asegurando así una fuente de valor que se transfería a estas para afianzar su crecimiento económico. Además, con las divisas que se obtenían de la venta de materias primas, se subsidiaba el crecimiento de un sector industrial protegido. Tres fueron los aspectos que dieron cauce al desarrollo y, de paso, a la expansión de la Ciudad de México:

- La concentración de la industria y los capitales comerciales extranjeros en esa ciudad, debido a las ventajas en infraestructura urbana y a que fueron atraídos por la presencia de una numerosa población rural inmigrante en busca de empleo.
- La revaloración de la figura presidencial, fortalecida por el triunfo militar y político de los generales sonorenses Obregón y Calles, y la formación del partido en el gobierno fueron hechos que permitieron que el presidencialismo se robusteciera. Esto fue fundamental para sentar las bases institucionales del nuevo Estado, del modelo de desarrollo, de las políticas urbano-industriales y de la forma centralizada de gobierno de la capital.
- El centralismo político-administrativo practicado desde las dependencias del gobierno federal que, como prioridad presupuestal y aplicación en programas de desarrollo, siempre tuvieron al Distrito Federal por encima de las demás entidades (Cárdenas, 1992, pp. 25-37).

Ya entrada la década de los setenta, cuando la evidencia de la gran concentración urbana empezó a hacerse insostenible para el desarrollo del país, las políticas de Estado aparecieron en forma de planes y programas nacionales que invocaban la desconcentración industrial de algunos servicios y de la administración pública federal<sup>2</sup>, pero además se iniciaba la descentralización

---

<sup>2</sup> Durante los años setenta, tuvo fuerte impacto ideológico el Programa Nacional de Desconcentración de la Administración Pública Federal. De hecho, se pensaba que con solo aplicarlo, los problemas del centralismo mexicano se diluirían al paso del tiempo; lo cierto es que todos esos esfuerzos de planeación se vinieron abajo con la crisis del fin del sexenio del presidente José López Portillo (Rosique, 1999a).

de funciones de dependencias federales hacia los gobiernos de los estados y municipios. Con estas estrategias se vieron las vías para darle equilibrio al desarrollo concentrador alcanzado hasta ese momento (Graizbord, 1991, pp. 199-201).

Los poderes excepcionales que tuvo el presidente, de hecho como de derecho, lo convirtieron en el hombre fuerte del país, y si a ello se agrega que el PRI (Partido Revolucionario Institucional) transformado en maquinaria político electoral dominante servía a sus intereses y decisiones, se tiene como resultado un sistema presidencialista metaconstitucional desde el cual gobernó a la Ciudad de México, de manera autómatas, por medio de un regente designado por él.

Hay que reconocer que desde sus orígenes, México ha sido gobernado bajo distintos regímenes constitucionales<sup>3</sup>, unos más democráticos, autónomos y federalistas, y otros más centralistas y autoritarios. Después de una existencia permanente del municipio como forma de gobierno para los pueblos del Distrito Federal, su gobierno quedó centralizado por el gobierno federal a partir de 1928, cuando fue derogado el régimen municipal y sustituido por delegaciones dependientes del Departamento del Distrito Federal.

Por su parte, los gobiernos de los estados circunvecinos mantuvieron en lo formal su régimen federalista con autonomía interna, pero bajo un pacto federal peculiar en el que el presidente siempre tuvo injerencia discrecional. En su desarrollo, el Estado mexicano ha mostrado particularidades respecto a otros casos no solo de la región latinoamericana, sino del mundo. Su caso de excepción se distingue por:

1. El origen “revolucionario” de su clase gobernante. El desplazamiento de la oligarquía terrateniente a partir de una reforma agraria, del ejército porfiriano y la incorporación de las masas populares al partido del

---

<sup>3</sup> Hay que diferenciar el concepto de *régimen político* del de *sistema político*, pues aunque algunos estudiosos los consideran sinónimos, en situaciones concretas solo se imbrican, pero no son lo mismo. El *régimen* se refiere a la forma de gobierno, enunciada constitucionalmente, de cada Estado-nación, por ejemplo: república federal, monarquía parlamentaria, Estado unitario, etc.; *sistema político* se refiere a la manera en que se acomodan y acceden al poder de cada régimen los diferentes actores, por ejemplo: el sistema de partidos, el sistema electoral y la participación ciudadana.

- gobierno, seguido de un proceso de urbanización y modernización con ciertos efectos distributivos.
2. La institucionalización del nuevo Estado y su proyecto de desarrollo en el que campesinos, obreros, clases populares y pequeña burguesía tuvieron un protagonismo no visto durante el Porfiriato (1921-1940).
  3. La institucionalidad en la sucesión del poder presidencial, con la creación del Partido Nacional Revolucionario y el Plan Sexenal de Cárdenas (1934-1940).
  4. El carácter “nacionalista” del proyecto de desarrollo en contra de la burguesía extranjera y a favor del control estatal de recursos básicos y estratégicos.
  5. La prolongada duración en el poder de una clase hegemónica (1917-2000).
  6. La transición del control militar de la presidencia hacia presidentes civiles. La autonomía de la elite burocrática dentro del sistema político permitió la planeación y programación de un modelo de desarrollo urbano-industrial, con crecimiento económico sostenido por cuatro décadas, al que algunos analistas denominaron “el milagro mexicano” (Carmona *et al.*, 1970, p. 14).

Esa nueva clase política, que se mantuvo en el poder muchas más décadas que las de otros países de la región, permitió que su elite burocrática gozara de prerrogativas para la toma de decisiones sobre la gestión y procedimientos administrativos hechos a su interés, y que fuera más autoritaria para sus planes y programas de desarrollo. Por eso, en el Distrito Federal la gestión fue vertical, centralizada y antidemocrática, sin legisladores locales hasta 1986 ni jefe de gobierno hasta 1997, cuando ganó Cuauhtémoc Cárdenas.

En función de lo anterior, el *presidencialismo* es consecuencia que opera dialécticamente desde los intereses económicos que generaron un modelo de desarrollo estatizado con la superestructura política, donde hubo un partido hegemónico que garantizó las sucesiones de poder a favor de la familia revolucionaria; se trataba de un Estado patrimonialista, corporativo y clientelar, que dio soporte a la clase política, no solo como mecanismo de concentración de poder, sino como vía de acumulación de riqueza para sí. También, se trataba de fuerzas de lógica burocrática, de las cuales se beneficiaron varias genera-

ciones de políticos que obtuvieron suficiente poder como para imprimir su voluntad al desarrollo nacional, incluso, el sello personal de cada presidente. Ahí, vemos parte de la burguesía surgiendo desde dentro del mismo sistema o ligada a este en forma estrecha a través de negocios relacionados con la actividad estatal.

El propósito de este análisis es considerar esos aspectos como parte de los intereses, valores y hábitos que operan desde arriba de esa maquinaria política, la cual incluye a los gobernantes del Distrito Federal aprovechando esa herencia de vicios corrompidos, generados desde los sótanos del gran gobierno burocrático, cuyos beneficios llegan hasta la cúspide donde convive la clase política con los nuevos dueños del mundo<sup>4</sup>.

### *El centralismo como estrategia de integración y protección nacional*

Comprender la manera en que se articulan e implantan las formas de dominación en los países de la periferia del sistema mundial y las reformas por las que atraviesan los Estados-nación y sus respectivos aparatos administrativos, requiere de una revisión histórica. La inercia centralizadora y concentradora que se vive en el país tiene sus orígenes en el México precortesiano, cuando los aztecas iniciaron sus conquistas sobre la cuenca y después, en el centro y sur de Mesoamérica; su sistema político era altamente centralizado, despótico y basaba su dominio en la imposición de tributos, tanto en especie como en mano de obra servil proveniente de los pueblos sometidos.

Denominado como modo asiático de producción<sup>5</sup>, las formas de organización en aquellas comunidades precortesianas no fueron destruidas en su tota-

---

<sup>4</sup>En ese sentido, Bernardo Kliksberg ha insistido en que los países de América Latina deben pugnar por sus propias reformas administrativas, alejándose de la idea de que el mismo modelo sirve para todos. Si en algo se ha basado la penetración unilineal de la *nueva gerencia pública* es en su crítica orientada a los altos índices de corrupción en las administraciones públicas, aunque no en el deseo de uniformar la reforma mediante un recetario aplicado en otros países (OCDE, 1997, pp. 89-90).

<sup>5</sup>Concepto original de Carlos Marx, pero desarrollado en forma sistemática por Karl A. Wittfogel en sus estudios sobre las sociedades del Asia oriental (Palerm, 1977, pp. 99-100).

lidad durante la Colonia, más bien la Corona española les dio continuidad en provecho de los conquistadores, los misioneros religiosos y de ella misma. El centralismo político también es una herencia de la monarquía española; como forma de gobierno, se expresa en una estructura jerarquizada piramidalmente en donde las decisiones de Estado las toma una sola persona: el gran tlatoani, el conquistador, el virrey, el caudillo revolucionario, el dictador o el presidente.

Esas tradiciones autoritarias, que provenían de varios milenios atrás, acostumbraron a los mexicanos al despotismo y a la centralización virreinal del poder. La anarquía que reinó durante el siglo XIX y la división entre las oligarquías terratenientes impidieron la generación de una cultura democrática, y menos del estado de derecho. Por consiguiente, el federalismo adoptado después de la Independencia fue más un formalismo jurídico y la conquista de uno de los grupos criollos puesta en la Constitución como ideal para reconocer a la diversidad regional y cierta autonomía para la infinidad de comunidades dispersas por todo el país. De hecho, cuando aparecieron nuevas entidades federativas, el decreto de su reconocimiento como entidad soberana perteneciente a la federación fue promovido desde el centro<sup>6</sup>.

Con esos antecedentes, el Estado mexicano inició su proceso de gobermentalidad con Benito Juárez y Porfirio Díaz, pioneros en la creación de organismos, quienes luego le dieron forma y credibilidad de Estado-nación frente al mundo. La organización de un ejército y una administración pública a nivel nacional fue decisiva para estructurar el aparato estatal y permitir la transformación de un poder de facto para una gestión pública incipiente que con el tiempo fue estableciendo los ministerios de Hacienda, el Banco Central, el Departamento del Tesoro y Servicios de Recaudación Tributaria, entre otros.

Más adelante, con el colapso de las oligarquías liberales o conservadoras durante la Revolución de 1910, se abrieron nuevas posibilidades para la reorganización del Estado. Las masas aparecieron como elemento político importante y decisivo, hecho que explica su ascendente movilidad dentro de la

---

<sup>6</sup>Claude Bataillon y Helene Rivière, al referirse a las capitales estatales vecinas del Distrito Federal, dicen que su surgimiento ilustra claramente las relaciones que cada una mantuvo con el poder político central asentado en la Ciudad de México. Con la sola excepción de Tlaxcala, cada poder próximo a la capital nace de la voluntad central y no de una tradición de autonomía antigua (Bataillon y Rivière, 1979, p. 140).

estructura social en los emergentes centros urbanos. En los casos en los que se llevaron a cabo reformas agrarias importantes, los campesinos también se incorporaron al nuevo contrato social. Esto presionó a los nuevos gobiernos para crear dependencias públicas que dieran soporte a sus nuevas clientelas, organizadas en sectores corporativos dentro del partido-gobierno, desde donde sus reivindicaciones eran atendidas, siempre y cuando cumplieran con su devoción por el presidente en turno.

El fenómeno del populismo fue típico del paso de la sociedad tradicional rural a la urbana moderna. De hecho, fue en esa etapa de concentración demográfica y crecimiento de las ciudades cuando se empiezan a crear los primeros sistemas de administración urbana; al mismo tiempo que creció la población, crecieron las ciudades y con estas, los aparatos administrativos ligados a sus gobiernos, que prosperaban bajo formas centralizadas vinculadas mediante ministerios al mando del jefe del Estado. Otro fenómeno asociado fue el de las burocracias estatales que administraban las obras y los servicios urbanos.

La paz y el progreso, que desembocaron en “el milagro mexicano”, no hubieran sido posibles si el Estado posrevolucionario no se hubiera *gobermentalizado* para generar el régimen presidencialista concentrador del poder suficiente para industrializar las ciudades. La nueva clase política pudo usar esa maquinaria burocrática como palanca de desarrollo nacional, sustentada en su legitimidad revolucionaria, en los logros del crecimiento y la distribución económica y en el contrato social pactado con los sectores populares emergentes. De ese impulso, la gestión urbana de la Ciudad de México se mantuvo desde 1928 bajo una forma autocrática, autoritaria y centralizada durante el resto del siglo XX.

### *Evolución de la forma de gobierno capitalino*

El gobierno nacional dispuso de poderes mucho más amplios que los de los gobiernos subnacionales, respetando poco la soberanía popular y dejando muy poca autonomía para la iniciativa de los gobernantes de las entidades. El centralismo se expresó siempre con la concentración de poder, estructuras congestionadas de atribuciones y funciones, y control sobre los otros dos *órdenes de gobierno* (Pardo, 1985, pp. 43-44).

Una vez definido en 1824 el federalismo como *régimen constitucional*, se creó el Distrito Federal mediante un decreto presidencial. Con eso, lo que se buscó fue darle vida a una figura jurídico-administrativa que sirviera para organizar al gobierno local; esa disposición sui géneris dejó excluidos a los ciudadanos para la elección del presidente de la República, pues en la Constitución se facultó al Congreso legislativo para elegir un lugar del territorio que sirviera como residencia de los supremos poderes de la federación. El hecho de haber elegido a la Ciudad de México como capital nacional sirvió de pretexto para no concederle facultades de soberanía como a las entidades federativas.

En aquel momento, el asiento de los poderes federales en esa ciudad comprendía un círculo, del cual el centro era el Zócalo, con un radio de dos leguas (8 800 metros). El gobierno de este territorio quedó bajo la jurisdicción del gobierno federal, previendo que en sus ayuntamientos se seguirían aplicando sus leyes electorales vigentes. La complicada situación política de esos tiempos provocó la abrogación del Distrito Federal, quedando este bajo el gobierno centralista, que incorporó su territorio al Departamento de México, en febrero de 1837 (Senado, 2010 p. 9).

En 1847, los federalistas volvieron al poder y restauraron en la Ciudad de México al Distrito Federal, devolviéndole así el derecho de ser reconocida como una comunidad política con vida propia; se le otorgó la atribución del derecho de voto para la elección presidencial y se restituyó la organización municipal con sus cabildos. No obstante, el gobernador seguía siendo designado por el presidente. Luego, con modificaciones a la Constitución de 1824, se permitió que la capital tuviera senadores electos.

En la Constitución de 1857, la federación enumera las partes integrantes del pacto federal sin incluir al Distrito Federal, pero sí al Estado del Valle de México, que se erigiría cuando los poderes federales cambiaran su residencia, algo que nunca sucedió. En el artículo 46.º se estipulaba que: “El Estado del Valle de México se forma con el territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar” (Senado 2010, 16).

En aquella época prevaleció la idea de reconocer al Distrito Federal como una entidad con poderes plenos, a partir del argumento del gran deterioro político y social que padeció la Ciudad de México por ser sede y concentrar en su territorio la mayor parte de los asuntos de la federación; sin embar-

go, durante los debates sobre la Constitución de 1857 hubo otra postura que proponía a Querétaro, incluso otros lugares. En esos planteamientos solo se veía la perspectiva de las facultades del gobierno federal y estatal, pero no se trastocaba el del orden municipal. En el Porfiriato se mantuvo el régimen municipal, aunque la administración de la ciudad, en su conjunto, estuvo bajo control del poder federal a través del Ministerio del Interior, del cual dependía el regente.

La prioridad política del Porfiriato fue darle unidad nacional a un país destrozado por las invasiones extranjeras, las guerras internas y la pérdida de más de la mitad del territorio. Para el dictador Porfirio Díaz, lo menos importante fueron la justicia social, la división de poderes, la democracia o el federalismo; su proyecto se concentró en el crecimiento económico basado en el sector agroexportador y dominado por las hacendados e inversionistas extranjeros, quienes se orientaron al desarrollo del ferrocarril, la minería y el telégrafo. Estos últimos fueron los elementos que en realidad integraron al país bajo los ideales del positivismo que profesaban el orden político y el progreso material, siempre respetando la figura personal de Díaz.

La Ciudad de México se convirtió así en el centro de operaciones y receptáculo de los mayores beneficios de esa primera fase de industrialización, por lo que el gobierno y la gestión preferencial de la capital fue la expresión del Porfiriato: monumentos, avenidas y jardines para que los disfrutaran la oligarquía terrateniente y los empresarios nacionales y extranjeros, algunos de ellos, familiares o socios de don Porfirio.

### *Centralismo político y desconcentración territorial*

La Revolución destruyó una parte del régimen que había favorecido a los terratenientes y a la burguesía agroexportadora, de esa manera, les cortó su vía de transformación en burguesía industrial, como sí sucedió en algunos países del Cono Sur. Tomando esta como una orientación diferente y con base en la pequeña burguesía venida también a clase política, se utilizó el aparato estatal reformado como nueva palanca de acumulación capitalista; así, se dio la transición del Estado nacional oligárquico a Estado burgués moderno que, apoyándose en los sectores populares (Lázaro Cárdenas), dio nacimiento de una burguesía ligada a negocios con el gobierno (Miguel Alemán).

La construcción del Estado implicó la destrucción parcial del régimen dictatorial para sustituirlo por una nueva autoridad conformada de un entramado institucional más complejo en el que los campesinos, peones y sectores populares de la ciudad tuvieron su lugar. Las tentaciones de reelección y el Maximato callista como formas transitorias fueron superadas después de la victoria política de Lázaro Cárdenas sobre Plutarco Elías Calles, hecho que representó un control férreo sobre las masas emergentes organizadas por sectores en el partido. Entonces, la institucionalización del presidencialismo y el fortalecimiento del Estado corporativo fueron las condiciones para entrar a la nueva etapa de acelerado y “estable” crecimiento económico, pero volviendo a tomar a la capital como el principal escenario político desde donde se decidía todo lo que sucedía en el resto del país. Esa ciudad fue emblemática para el presidencialismo y también tendría que ser gobernada por el presidente desde la casa de Los Pinos (Aguilar, 1983, pp. 17-19).

La Revolución significó la sepultura de la democracia para el país y la Ciudad de México, pues desde el golpe de Estado de 1913, la democracia fue considerada como la causa de la pérdida del expresidente Francisco I. Madero así como una utopía ajena a la historia del país. En esa etapa, la omnipresencia del Estado requirió un aparato burocrático no tanto eficiente, pero sí tan amplio como lo exigía el emergente Estado populista, benefactor y desarrollista. Así, se pudo dar una mezcla de bonapartismo y autoritarismo plebiscitario, con la supremacía de un ejecutivo fuerte (Córdova, 1994, pp. 1-64).

A mediados de los cuarenta, la generación civil de los nuevos gobernantes, iniciada por Miguel Alemán (1946-1952), contó con una maquinaria político-administrativa que permitió todo tipo de excesos en el uso del poder y de los recursos públicos. Si no se llegó a la tiranía de esa nueva elite burocrática, salvo en momentos críticos como en 1968, fue porque invariablemente la administración pública estuvo anclada en compromisos políticos que la obligaban a representar, en muchos casos, a sectores populares a los que no se podía dejar de servir como interlocutor legítimo<sup>7</sup> (Pardo, 1995, p. 24).

---

<sup>7</sup> El gobierno de Miguel Alemán sentó las bases de un estilo personal de gobernar, que tenía como eje mezclar los asuntos públicos con los negocios personales y de los amigos para enriquecerse.

Con esa fórmula de gobierno, se ejecutaron las grandes obras y programas en función de reproducir condiciones espaciales para un proyecto de industrialización y modernización. Al centro de este proyecto estuvo siempre una emergente elite burocrática, que pudo imprimir su particular forma de concebir el desarrollo y, a la vez, mezclarlo con sus propios intereses, en una óptica pernicioso que poco consideró las implicaciones del crecimiento demográfico, la concentración urbano-industrial y los impactos ambientales en la cuenca del centro de México. Esa elite logró imponerse sobre el sistema político, a veces atentando contra el *régimen federal* que amparaba la Constitución y sobre todo, contra un desarrollo más equilibrado demandado desde el interior de la República por las comunidades de las entidades federativas (Pardo, 1995, p. 26).

### *Los poderes del presidente sobre el gobierno de la capital*

Únicamente en el contexto particular del caso donde se observa a cada presidente frente al enorme aparato burocrático del Estado bajo su mando, es posible comprender las capacidades reales del régimen presidencialista y sus efectos sobre la gestión pública del país y de la capital. El ejemplo de López Portillo permite ver lo que un presidente pudo entender sobre su papel histórico una vez que llegó al poder. Él fue uno de los más conspicuos en su forma de asumir y potenciar los excesos del presidencialismo, el que rebasó los límites, el que llegó al tope del nepotismo y de las excentricidades en la época priísta; hecho que solo fue posible por la manera en la cual se asumía la investidura de lo que Enrique Krauze llamó la presidencia imperial (Krauze, 1997, p. 15).

Desde Miguel Alemán, los expresidentes experimentaron una sensación parecida respecto a saberse el principal responsable de los destinos de la nación y, por ende, el hombre más poderoso del país; sus razones estaban relacionadas con el peso de esa institución en la vida nacional y su encarnación en la figura presidencial, y confirman un sentir que sigue teniendo sustento en el subconsciente popular. Eso es a lo que Max Weber llamó dominación tradicional, y que sigue vigente en el siglo XXI (Sánchez, 1976, p. 100).

Las fuentes de poder para el presidencialismo han sido materia de reflexión desde la época de Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz hasta fines del siglo XX, empezando por Lázaro Cárdenas y, por lo

menos, hasta Carlos Salinas de Gortari. La primera y más importante es la correspondiente a la legalidad constitucional, que le daba al presidente elementos importantísimos de control y supremacía sobre el poder legislativo y, por consiguiente, sobre el poder judicial; ello le otorgaba el dominio en tratados internacionales, salubridad, asuntos agrarios y regulación económica de las importaciones y exportaciones, así como su papel de máximo jefe de las fuerzas armadas. Además, el presidente tenía atribuciones sobre el gasto público, el presupuesto y la contabilidad, con un Estado muy participativo en la economía e insuficiencia de mecanismos de protección de los derechos de los gobernados. La última atribución era la de ser el presidente honorario del partido en y del gobierno.

Por eso, cuando López Portillo llegó al poder, nombró como jefe de policía para la Ciudad de México a su amigo de la primaria, Arturo Durazo, a quien le otorgó el grado de general sin ser militar; le aprobó la construcción de los ejes viales a su amigo personal, el profesor Carlos Hank González, quien decía que “un político pobre, es un pobre político”. También, nombró a su hijo José Ramón como subsecretario de Programación y Presupuesto, de quien expresó: “Es el orgullo de mi nepotismo”. Por estas razones y otras más, no había duda de que el presidente gobernara la Ciudad de México por medio del regente, del que obtuvo préstamos para construir su casa en la Colina del Perro.

### *Resistencias políticas para el gobierno de escala metropolitana*

La experiencia mexicana muestra que sus gobiernos locales se han visto rebasados en capacidad para responder a las demandas de las ciudades en crecimiento, pues mientras su soberanía y autonomía están limitadas, también hace falta un marco constitucional para que enfrenten los retos de sus decenas de zonas metropolitanas. Estos gobiernos han estado desprovistos de legalidad para que los acuerdos entre gobiernos vecinos logren agendarse y implementarse desde sus administraciones, que, por lo regular, en términos técnicos son deficientes, además de que operan las resistencias del gobierno nacional para reconocer su autonomía<sup>8</sup> (Ward, 1996, p. 130).

---

<sup>8</sup> Esto no es un problema exclusivo de la administración pública mexicana; aún hoy, en Francia, sociedad en la que hubo una regionalización metropolitana desde los años

En México, no ha sido rara la creación de organismos de coordinación metropolitana, pero sus alcances siempre han tenido que ver con la voluntad presidencial y el deseo de los legisladores para llevar a cabo reformas en ese sentido. Ahí, la vocación entre las fracciones parlamentarias ha tenido diferencias y su discrecionalidad determinó la capacidad de movilidad entre las redes del poder público; esta se puede medir observando tres rubros: manejo presupuestal, capacidad de cambios para la forma de gobierno y autonomía administrativa de la burocracia media y baja para ejecutar decisiones.

Esos elementos, puestos en juego, son los que determinan la capacidad autonómica de una organización. Como producto de la transición política vivida en la última década del siglo XX, se crearon o rediseñaron organismos importantes; el Banco de México, el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros, se sumaron al nuevo capital institucional, que incluyó con el gobierno del Distrito Federal y las entidades de la región central<sup>9</sup>.

### *Globalización y gobernabilidad metropolitana*

En la medida en que las grandes ciudades se mundializaron, fue importante poner atención en los cambios que se daban en las altas esferas del poder, pues de ello dependía, en mucho, la orientación de la gestión metropolitana y las formas de negociación del Estado con los diversos actores local-globales. En épocas anteriores, estos grupos se moldeaban bajo el contrato social y dentro de las fronteras físicas acordadas por el Estado-nación, mientras que: “En la

---

ochenta, desde su régimen centralista, impulsado con recursos financieros por la Unión Europea, hay fuerzas del Estado-nación y de los departamentos territoriales que se oponen a la injerencia de los *órganos metropolitanos de gobierno* para que incidan sustantivamente en sus jurisdicciones (Lefèvre, 2002, p. 35).

<sup>9</sup>Dentro del Estado no hay órganos independientes, los hay autónomos para organizarse y cumplir con ciertas funciones. El Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos tienen autonomía respecto de los tres poderes de la Unión, pero no dejan de ser autoridades político-administrativas, que realizan ciertas tareas en apoyo al Estado (Barajas, 2001, p. 32).

globalización se regulan desde invisibles puntos del planeta que prometen la automática y sencilla realización de cualquier capricho individual, al tiempo que se consolidan los controles centralizados del poder económico y político que dan formal nuevo gobierno transnacional global” (Sáez, 1997, p. 64).

La estructura social de la ciudad se fue modificando en tanto las clases hegemónicas del nuevo orden lograban imponer sus intereses al conjunto de la sociedad. El problema lo constituyeron las formas que adoptaron las estructuras de dominación, porque a través de su conducto se comprendía la dinámica de las relaciones de clase y el modo de conexión entre los componentes interno-externos<sup>10</sup>, que son los que afectaron la reforma del Estado y las políticas de ordenación territorial de las zonas metropolitanas. En las nuevas circunstancias, cualquier ciudad a la vez de ser aldeana, se convirtió también en ciudad mundial (Taylor y Flint, 2000, pp. 358-362).

Una propuesta como aquella permite una comprensión más acabada de las transformaciones del Estado-nación, sus adaptaciones al nuevo entorno global, los cambios en la forma de gobierno, los ajustes de su aparato administrativo y de sus consecuencias para las zonas metropolitanas, pues aunque el ciclo del gran gobierno esté superado, las estructuras burocráticas y las políticas públicas no pierden vigencia del todo. En cierto modo, adquieren una nueva y especial relevancia en la competencia por el comercio, los capitales internacionales y el desarrollo metropolitano y nacional (Toledo, 1999, p. 45).

El trabajo fino en el rediseño del Estado en la primera y la segunda ola de reformas requirió también de cambios en el pináculo de la elite burocrática. Los políticos y funcionarios tradicionales del Estado poco a poco fueron remplazados por tecnócratas de vocación gerencial<sup>11</sup>. Ese estilo gerencial se percibe por la forma de estructurar los gabinetes y por el tipo de reingeniería propuesto para convertir el aparato administrativo en una organización

---

<sup>10</sup> Ruy Mauro Marini, Fernando Cardoso y Enzo Faletto, en los años setenta, mostraron preocupación por los ajustes estructurales que se daban en las sociedades latinoamericanas, debido a sus relaciones de dependencia con las sociedades de las metrópolis dominantes del mundo (Cardoso y Faletto, 1971, p. 20).

<sup>11</sup> Vicente Fox desplazó a los tecnócratas formados en Chicago durante los ochenta y noventa por una generación de nuevos gerentes altos y medios, provenientes directamente de la iniciativa privada (Rosique, 2000b).

gerencial orientada por los valores de la eficacia, la eficiencia y la economía. La administración estatal tendió a estandarizarse sin importar su historia ni el contexto en que se movía. En esa visión, la nueva gerencia pública resultaba una condición impostergable ante una sociedad crecientemente involucrada en lo público y lo global. Entonces, algunos gobiernos metropolitanos se fueron poniendo al día (Cabrero, 1997, p. 1).

En México, esto fue ocurriendo en ciertas áreas estratégicas de las secretarías de Hacienda, Comercio, Relaciones Exteriores y en la Banca de Fomento y organismos paraestatales de vocación internacional; también se trató de extender al resto de la administración pública, con resultados diversos sobre todo para los gobiernos estatales y locales que enfrentaban los retos de las maquiladoras y franquicias de servicios que requerían servicios eficientes y de una ciudadanía cada vez más pendiente de la acción pública.

En Europa, el Estado benefactor hoy no está de moda ni pasa por sus mejores momentos; el aparato administrativo de tipo weberiano fue desprestigiado por el discurso neoliberal de los esposos Milton y Rose Friedman, en el que el gran gobierno, analizado por Peter Rose, fue puesto en evidencia por su burocratismo, lentitud y lo costoso que resultaban los servicios y obras que emprendía. Apenas la tercera vía de Anthony Giddens lo trajo de nuevo a la mesa de discusión, con un rostro de socialdemocracia renovada, mientras que Brasil, Chile, Venezuela y México<sup>12</sup> experimentaban salidas con reformas al Estado y al gobierno<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> En el caso de algunos países como México, la situación es complicada, pues al tiempo que se trata de cumplir con los organismos internacionales, las presiones populares son muy fuertes como para alejarse del anterior sistema bienestarista.

<sup>13</sup> En palabras de Will Hutton de *The Observer*, Anthony Giddens mostraba que desarrollar una tercera vía es no solo una posibilidad, sino una necesidad, y representaba la renovación de la socialdemocracia en un mundo en el que las ideas de la vieja izquierda estaban quedando obsoletas, mientras que las del neoliberalismo eran inadecuadas y contradictorias: “Un nuevo programa socialdemócrata está surgiendo: es sólido, de largo alcance y puede reavivar el idealismo político” (Giddens, 2002). Sin embargo, para los países subdesarrollados el problema es que la descapitalización constante les impide enfrentar un gasto social nutrido frente a su déficit estructural, a menos que descompensen las finanzas públicas, como está sucediendo en 2024 con la política social del gobierno de López Obrador.

En México, la disputa por el poder puso al Distrito Federal en la disyuntiva de tres proyectos: 1) el *tradicional*, anclado en formas de gobernación patrimonialista y autoritaria, que ha trabajado por décadas en torno al servicio de transporte colectivo; mantenimiento y organización de la vía pública; administración de mercados; servicios de limpia; abasto de agua potable y descargas de aguas negras y pluviales, y policía preventiva; 2) el de la *socialdemocracia*, mezclado con políticas populistas, gestión de conflictos por desigualdad y orientado a programas sociales, y 3) el *gerencial eficientista*, que subordina las clases populares al modelo empresarial y se orienta hacia proyectos urbanos de gran envergadura, como los segundos pisos del Periférico, la remodelación del Centro Histórico y del Paseo de la Reforma, la introducción del metrobús y turibús, todo bajo un paternariado público-privado en el que se excluyó la participación ciudadana. Esos fueron los tres enfoques con los que los gobiernos de la ciudad trataron de sobrellevar la ingobernabilidad, incluidos los de la izquierda desde 1997.

## FORMA DE GOBIERNO

### *Centralidad de la ciudad capital*

La Ciudad de México es el espacio territorial más importante del país a partir del cual los mexicanos construyen su identidad nacional. Esta capital ha sido sede de hechos históricos trascendentales, por eso, es el punto de referencia internacional donde se asientan las embajadas de todo el mundo. Allí se encuentran los más altos y modernos edificios, los enormes centros comerciales y de elite, y los edificios públicos que albergan a los tres poderes de la República y a los cuales acuden ciudadanos de todo el país.

La Ciudad de México es la meca religiosa en la que se localiza la Basílica de la Virgen de Guadalupe; su Zócalo es el espacio de concentraciones políticas, culturales y deportivas y plaza simbólica de los orígenes nacionales y del supremo gobierno, hacia el cual muchas generaciones de mexicanos acudieron atraídas por el espejismo urbanístico de la ciudad más grande del país. De ahí que el expresidente Luis Echeverría, ya casi al término de su mandato, dijera:

La tendencia a la concentración en la Ciudad de México es un fenómeno natural que no puede frenarse de modo compulsivo. El único medio efectivo para lograrlo es vigorizar la economía en el interior del país, crear nuevos polos de desarrollo regional, descentralizar la industria, las actividades administrativas y los centros educativos para que el desenvolvimiento pujante de la provincia compense el espejismo de la gran ciudad (Sotomayor, 1980).

En los últimos años, la forma de gobierno<sup>14</sup> de esta ciudad fue transitando de un órgano centralizado hacia uno más descentralizado. Las reformas más importantes fueron:

1. La reforma política de 1977, que le dio registro oficial a los partidos de oposición.
2. La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988, con asambleístas elegidos por la ciudadanía.
3. La elección del jefe de gobierno en 1997 y de jefes delegacionales a través del voto ciudadano en el 2000<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Entendemos por *forma de gobierno* al conjunto de órganos que son constituidos legalmente por el Estado para ejercer el poder de decisión y ejecución sobre las leyes, planes, programas y acciones que habrán de ejercerse en las diversas materias relacionadas con la administración pública sobre un ámbito territorial determinado. Norberto Bobbio usa el concepto de *constitución* como sinónimo de *régimen político* o de *forma de gobierno* (Bobbio, 2004, p. 33). Nosotros pensamos que la constitución define el régimen político de cada país, pero resulta confuso usar los dos términos como sinónimos; la constitución es algo mucho más amplio, mientras que la forma de gobierno es algo más específico que régimen político.

<sup>15</sup> Con su primera Constitución de 2016, desapareció la denominación de Distrito Federal para llamarse únicamente Ciudad de México. Las 16 delegaciones conservaron su nombre, pero se convirtieron en alcaldías, con concejales elegidos por voto ciudadano, quienes participan en las sesiones de trabajo con el alcalde, con derecho a voz, pero no voto en la toma de decisiones. La Asamblea Legislativa se convirtió en Congreso de la Ciudad de México sin llegar a tener las mismas facultades de las entidades federativas. Más adelante dedicaremos un capítulo a este tema.

En lo anterior hubo de por medio acciones descentralizadoras, que se observan en los cambios estructurales de los órganos de Estado como el Congreso de la Unión, el poder ejecutivo federal, el gobierno del Distrito Federal y las delegaciones. La forma de gobierno se sometió a transformaciones en por lo menos cuatro direcciones fundamentales:

1. Un proyecto metropolitano que respondiera a un desarrollo integral de la región en torno a la Ciudad de México.
2. Disminución del control del poder federal sobre el Distrito Federal y de este sobre sus delegaciones.
3. Una reforma política para elegir a través del voto ciudadano a los delegados.
4. Abrir cauce a la participación ciudadana directa en los asuntos de la ciudad.

Hasta el año 2006, el poder ejecutivo federal, el Congreso federal, el gobierno del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Asamblea Legislativa, las 16 delegaciones, entre otras instancias, formaban el conjunto de *órganos de gobierno*. En la medida en que sus facultades y atribuciones cambiaran o fueran transferidas de unos a otros, la forma de gobierno evolucionaría y se transformaría en un organismo más próximo al interés público y, por lo tanto, en favor de la ciudadanía.

### *Los primeros gobiernos de la ciudad*

En un principio, el gobierno de la capital de la Nueva España se organizó bajo un *régimen municipal* basado en la estructura político-administrativa del *calpulli mexica*, así que cuando Hernán Cortés derrotó a Cuauhtémoc, su primera decisión, en 1524, fue crear el primer ayuntamiento en la tierra firme de Coyoacán, alejado de las chinampas y canales cercanos al Templo Mayor donde estaba el centro de la Gran Tenochtitlan, ya que allá se había sentido muy vulnerable, en términos militares, durante las luchas por la conquista.

De ahí en adelante, aprovechando los límites geográficos de los señoríos existentes, los ayuntamientos se fueron creando bajo esa forma de gobierno en la que los cabildos tenían cierta autonomía y control sobre las decisiones económicas, políticas y militares dentro de su jurisdicción –aunque siempre

hubo manipulación en la elección de sus integrantes-. Así, fueron unidades territoriales que finalmente dependían del Estado real con sede en España (INFDM, 2019).

La traza de la ciudad tomó forma de un plano cuadrangular al estilo de las ciudades medievales españolas, con una plaza mayor alrededor de la cual se construían los edificios más importantes. El principal capital social de la Nueva España fue la población indígena, por su dominio de la artesanía, la agricultura y los oficios de la construcción. El sistema de barrios precortesiano fue retomado, sustituyendo a los dioses tenochcas de cada campan por los santos de la religión católica. En las proximidades del centro monumental –el Zócalo desde el siglo XIX–, los barrios se organizaron en torno a su iglesia y cementerio; los mercados fueron reconstruidos y la actividad comercial de Tlatelolco y la Lagunilla se restableció, retomando también su rol de sede religiosa. Más hacia el norte, sobre el centro ceremonial prehispánico de la diosa Tonantzin, se erigió la capilla de la Virgen de Guadalupe en lo que hoy conocemos como La Villa (Bataillon y Rivière, 1979, p. 14).

Por disposición del rey, en un inicio los cabildos eran elegidos por los conquistadores, y sus funcionarios (alcaldes, regidores, alguaciles, alféreces, alcaldes de hermandad y jurados) cambiaban cada año. Más adelante estos puestos fueron de elección popular, sobre todo en las ciudades pequeñas e, incluso, en las comunidades indígenas, pero en las grandes ciudades estuvieron siempre en manos de las familias poderosas. También, hubo consejos y asambleas de procuradores en los que los municipios eran representados; de cualquier manera, la vida municipal se disipaba entre las penurias del erario y la rapiña de los funcionarios peninsulares (Lozano, 1986, p. 141).

La basura era considerada un mal para la salud pública; el agua se desperdiciaba y costaba mucho conducirla; había inseguridad por la presencia de criminales, además de mucha gente sin hogar recién llegada de provincia. La industria, tecnología, comercio y el sistema gremial reflejaban el dinamismo económico, pero también la falta de un plan regulador eficiente que corrigiera el desequilibrio urbanístico y ecológico de la ciudad. En el gobierno del virrey Martín de Mayorga, en 1795, don Baltasar Ladrón de Guevara, regente del virreinato, realizó su vieja idea de dividir la ciudad para su mejor administración, en circunscripciones pequeñas que permitieran dotarla de vigilancia y servicios.

Más allá de su belleza arquitectónica, la capital de la Nueva España estuvo prácticamente en tinieblas durante poco más de dos siglos, además de que sufría de manera constante el problema de las inundaciones y los males endémicos de su población. En la ciudad no hubo buena iluminación antes de 1790, apenas los tenderos y algunas casas particulares prendían lamparillas de ocote en sus fachadas (Campos, 1994, p. 49).

Este era el panorama que encontró a su llegada el conde de Revillagigedo, quien, bajo las órdenes de los virreyes de Bucareli (1789-1794), emprendió una reforma a semejanza de la aplicada en Madrid durante la monarquía de Carlos III, llevando a cabo obras y procurando la transformación de los servicios públicos (González, 1984, pp. 7-9).

Los primeros años de independencia se caracterizaron por la inestabilidad política, dada la incertidumbre sobre si se adoptaría el federalismo al estilo norteamericano o el centralismo de tipo francés (1824-1847). Esa situación repercutió en la definición del Distrito Federal y del régimen de gobierno para sus municipios y el gobierno de la ciudad. Por fin, en 1847 se determina su estatus de capital del país, quedando como un gobierno dependiente del poder federal, mientras que sus municipios se mantendrían bajo régimen de autonomía limitada con autoridades electas.

Ya en los inicios del siglo XX se faculta al Congreso federal para legislar todo lo concerniente al Distrito Federal, dejando de lado la propuesta federalista de reconocer la existencia del Estado del Valle de México. Al respecto, se señalaban argumentos diversos tales como que, desde el punto de vista jurídico, en nuestro sistema federal no existía una subordinación del gobierno de ninguna entidad federativa al gobierno federal o viceversa, por lo que no habría salvaguarda de los poderes federales si estos quedaran asentados en el territorio de alguna de las entidades federativas. De esa manera, se estaría atentando contra la unidad nacional, posibilitando el rompimiento del pacto federal. Por eso, se afirmó que desde el punto de vista político, la teoría y la historia probaban que no era conveniente la coexistencia del poder federal en un territorio con un poder local autónomo.

Así, se confirmó la idea de establecer en segundo plano al Distrito Federal respecto a los principios de la federación y de los poderes de las demás entidades de la República. La época porfiriana también pasó por alto cualquier decisión sobre el tema y todo se centró en un modelo piramidal de gobierno

nacional, en el que haciendas, industria y ciudades se desarrollaron a voluntad del dictador, régimen que fue apoyado por la Iglesia católica.

Más adelante, en la etapa revolucionaria se le otorgaría a la ciudad un breve e inestable estatus de estado autónomo, con gobernador designado por el poder federal, pero respetando las elecciones de gobernantes para el régimen municipal, todos con sus cabildos y presidentes municipales. De hecho, la Constitución de 1917 reconoció, en su artículo 73.º, que el territorio del Distrito Federal se dividía en municipios organizados, cada uno, por medio de un ayuntamiento de elección popular directa (Robles, 1999, p. 15).

### *La era del Departamento del Distrito Federal*

La forma centralizada de organización política para Distrito Federal se justificó en el mito de la misma incompatibilidad territorial con el gobierno federal que tenía allí su residencia, pero en el fondo se trataba de una precaución política para evitar contender electoralmente con la oposición de aquellos tiempos en la capital. Justo en la experiencia venidera de los años veinte, los múltiples problemas políticos que se ventilaban en el ámbito de la ciudad creaban una situación de vacíos de poder para su gestión administrativa, que concluyeron con la vida del municipio (Hiernaux, 1998, p. 248).

Desde el siglo XIX, los ayuntamientos del Distrito Federal habían demandado convertir a este en un estado más de la federación, o la expedición de una ley que organizara de forma adecuada la vida municipal para evitar los continuos conflictos con el gobierno federal y detener la erosión de los servicios municipales. Sin embargo, la violencia, el desorden administrativo, la bancarrota financiera de los ayuntamientos, la corrupción y la lucha desatada por el control de la ciudad dieron lugar a la reforma obregonista de 1928, expresada en el artículo 73.º constitucional, con la que desaparecieron los 13 municipios reconocidos en 1903, contraponiéndose al ala dura de diputados constituyentes, representada por Heriberto Jara e Hilario Medina, que en 1917 había tratado de garantizar la libertad de ese tercer orden de gobierno para la capital (Miranda, 1999, p. 21).

La disolución de los ayuntamientos del Distrito Federal se basó en el argumento de que esta forma de gobierno no había respondido a las necesidades de una ciudad multiplicada en tamaño y problemas, a causa de su indisciplina

administrativa, su dependencia del erario federal y su libertinaje político (Moreno, 1999, p. 1). Por eso: “El remedio era la unidad de mando de un gobierno centralizado en manos del Poder Ejecutivo Federal que, aunque supo controlar las fuerzas políticas que se disputaban la capital, fue incapaz de dar una solución de conjunto a la ciudad” (Miranda, 1999, p. 20). De modo que, como dice Raúl Olmedo: “El federalismo centralista acabó por relegar al municipio y confiscarle sus atribuciones. La debilidad del municipio, que llegó a su punto extremo hacia principios de la década de 1980, se tradujo en debilidad de la República” (Olmedo, 1994, p. 42).

Eliminado el municipio como forma de gobierno descentralizada y autónoma, se creó el Departamento del Distrito Federal como órgano centralizado y dependiente del gobierno federal, al frente del cual estaría un regente, nombrado por el presidente de la República. El territorio mantuvo la subdivisión en 13 demarcaciones, pero en forma de delegaciones administrativas desconcentradas. Lo que se buscaba era la unidad de mando y la eficacia en todos los órdenes del servicio público, de acuerdo a lo asentado en el artículo 73.º de la Constitución (Robles, 1999, p. 16).

Con esa reforma se creó el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los 13 consejos delegacionales respectivos, mediante un esquema de integración sectorial, gremial o corporativo. Estos últimos tenían un carácter de auxiliares administrativos con mínimas funciones y estaban integrados por ciudadanos distinguidos, seleccionados por el jefe del Departamento del Distrito Federal y por los propios delegados (Castelazo, 1998, p. 7).

La regla del sistema fue que las reformas de gobierno para el Distrito Federal deberían ser mínimas y graduales. Para el grupo en el poder, lo más importante era consolidar un proyecto de desarrollo que permitiera industrializar, urbanizar y modernizar a la ciudad, a partir de ciertos arreglos cupulares, teniendo, desde luego, al automóvil en el centro del proyecto metropolitano. En ese modelo positivista de progreso al estilo de Le Corbuisier en París, se puede resumir el esfuerzo nacional de los años posrevolucionarios que llegó a su clímax en la ciudad cuando el Departamento del Distrito Federal adquirió su forma institucional moderna y eficaz, a la que Ernesto P. Uruchurtu supo hacer funcionar con obras importantes entre 1952 y 1966.

El centralismo en planeación y el gobierno de una ciudad que mantenía sus límites dentro de la jurisdicción establecida para el Distrito Federal, con todo

y su dosis de autoritarismo, permitió dar unidad a las políticas metropolitanas de la época y congruencia a las variables de crecimiento hasta llegada la década de los sesenta. La obra del llamado Regente de Hierro se plasmó en la construcción de modernos mercados, escuelas, hospitales, glorietas y avenidas con camellones y jardines llenos de flores. La seguridad y la regulación del uso del suelo y espacios públicos mostraban orden según un modelo “racional” de ciudad en el que la clase media podría verse reflejada en los nuevos fraccionamientos y condominios, como el de Tlatelolco, pero donde los pobres no tenían cabida más que en las viejas vecindades porfirianas o en las ciudades perdidas.

Sobre ese mismo aparato de gobierno centralizado, la ciudad se desplazó hacia los años setenta, con prácticas populistas de mercados sobre ruedas, políticas clientelares y corporativas para manejar los programas de vivienda, la construcción del Circuito Interior y de los ejes viales, la estatización del transporte, la construcción de la Central de Abastos, en Iztapalapa, y de una banca que fue nacionalizada. Como la ciudad se expandió, el enfoque administrativo fue cuantitativo; de 13 pasó a 16 delegaciones, con oficinas y estructuras organizacionales más grandes y modernas.

De hecho, el populismo de Luis Echeverría y de José López Portillo abrió los cauces para la reforma política y la planeación urbana institucionalizada, pero los compromisos corporativos en los que estaba anclado el sistema no permitieron resolver los problemas de la democratización de la gran urbe. Tanto más al contrario, se catalizaron los conflictos y las crisis sistémicas, que desembocaron en la crisis electoral de 1985 y el endurecimiento del régimen salinista con Manuel Camacho Solís como regente habilidoso en el manejo de la política corporativa y clientelar. Este último también terminó la crisis del transporte público promovida por los líderes de Ruta 100, empresa paraestatal creada en 1981 para dar servicio en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), cediendo parte de los espacios del transporte urbano a los nuevos concesionarios de microbuses, que comenzaron a operar en 1987 (Arteaga, 2016).

### *Reformas para el gobierno capitalino*

Las reformas que le dieron un semblante diferente a la centralista forma de gobierno del Departamento del Distrito Federal fueron las siguientes:

1. En reconocimiento al crecimiento de la ciudad, la Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1970 amplía el número de delegaciones de 13 a 16. Fue el momento de auge de la política de desconcentración que desplazó recursos y funciones antes concentradas en el Departamento Central. Los consejos delegacionales cambiaron su denominación por la de Junta de Vecinos, pero sus dirigentes siguieron siendo nombrados por el regente (Castelazo, 1998, p. 8).
2. En julio de 1986 tomó fuerza la idea de celebrar una consulta popular para buscar la manera de darle al Distrito Federal un estatus jurídico de mayor relevancia frente al poder legislativo federal, en el que se preveía una forma de gobierno con cierta autonomía a través de una Asamblea de Representantes colegiada por 40 miembros. Estos serían renovables cada tres años y fueron elegidos por primera vez en julio de 1988.
3. Con la reforma constitucional de 1993, se publicó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a partir del cual sus órganos iniciaron un proceso de coexistencia entre los dos órdenes de gobierno en el mismo territorio; el Distrito Federal tendría personalidad jurídica y patrimonio propio, sería sede de los poderes de la Unión y, por lo tanto, capital de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, su gobierno quedó a cargo de los poderes de la Unión, quienes lo ejercerían por sí y a través de la Asamblea de Representantes, del jefe del Departamento y del Tribunal Superior de Justicia con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial delimitadas en la Constitución (Robles, 1999, p. 17).
4. El Congreso legislativo federal dejó de disponer de las facultades que tuvo en el Distrito Federal, pero conservó la de expedir su estatuto de gobierno y las no concedidas a la Asamblea de Representantes; mientras tanto, este órgano legislaría en todas aquellas materias expresadas en el artículo 122.º de la Constitución, entre las que destacan su ley orgánica, las elecciones, el presupuesto, la hacienda, la planeación y la participación social.
5. Con la reforma constitucional de 1996, la Asamblea de Representantes se convierte en la Asamblea Legislativa, de ahí en adelante cuenta con más facultades y 66 diputados locales.
6. Los jefes delegacionales serían electos en forma indirecta por la Asamblea Legislativa en 1997, y mediante voto directo ciudadano a partir del 2000.

7. Se dispuso que las autoridades del Distrito Federal serían la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia (Rosique, 2006, p. 154).

### *Los puntos muertos de la transición reformadora*

No obstante todas esas reformas, en su interior, el gobierno del Distrito Federal siguió siendo centralista respecto a sus unidades administrativas, incluidas las 16 delegaciones, que alcanzaron una autonomía muy restringida. La elección del jefe de gobierno mediante voto ciudadano en 1997 y de los jefes delegacionales en el 2000 marcó un hito para la democracia y las reformas descentralizadoras del Distrito Federal, en tanto que ellos ya no fueron nombrados por el ejecutivo federal o el regente, pero siguieron dependiendo de poderes externos a la jurisdicción para el cumplimiento de muchas otras funciones. Ciertamente, su forma de gobierno se modificó, desplazándola hacia una situación transitoria no acabada que osciló entre el centralismo del gobierno federal y el federalismo con transferencia de poderes al gobierno local, sin llegar a la autonomía que han tenido las otras 31 entidades federativas.

Aun cuando el gobierno local fue de oposición desde 1997, el funcionamiento que se deriva del Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal no cambió de modo sustancial, pues siguió operando de manera centralizada y la mayor parte de su presupuesto fue ejercido por las unidades del gobierno federal. Además, los programas delegacionales operaban regulados bajo su control, mientras que sus titulares, sin importar que hubieran sido electos por la ciudadanía, siguieron dependiendo del gobierno del Distrito Federal. El margen de autonomía fue mínimo y aplicable solo en asuntos de menor relevancia; la gestión de asuntos de *escala metropolitana* quedó fuera de su agenda: cualquier problema limítrofe entre las delegaciones y los municipios vecinos era materia de la regencia o del gobierno federal. Aun así, muchas decisiones que en las entidades federativas eran asumidas desde el gobierno estatal, en la Ciudad de México dependían del gobierno federal, quedando bajo el régimen siguiente:

- Sin constitución local, pero con estatuto de gobierno expedido por el Congreso legislativo federal; sin congreso local, pero con Asamblea Le-

gislativa; con diputados electos, pero con menos facultades que los diputados de los congresos estatales.

- Formando parte de la federación, pero sin ejercicio soberano pleno en su régimen interior; con jefe de gobierno electo, pero dependiente del presidente de la República.
- El jefe de la policía y el procurador de justicia eran nombrados por el presidente de la República; a su vez, los jefes delegacionales dependían de los órganos del gobierno local.
- Sin municipios autónomos, pero con delegaciones en calidad de órganos desconcentrados con limitada autonomía funcional y financiera. Sin presidentes municipales ni cabildos, pero con jefes delegacionales electos.
- El hecho de que los delegados fueran electos por la ciudadanía, en tanto candidatos de diferentes partidos, les agregaba cierta legitimidad política y, por lo tanto, mayor capacidad de negociación frente a los otros órdenes de gobierno, lo que hizo más compleja la gobernabilidad de la ciudad (Rosique, 2006, p. 154).

### *El proyecto de reforma política para el Distrito Federal*

La reforma para el Distrito Federal levantó muchas expectativas durante la campaña del año 2000; ya durante los debates en la Cámara de Diputados, las fracciones parlamentarias no se pusieron de acuerdo sobre el grado de autonomía que se le debería otorgar al gobierno de la ciudad y hasta dónde se les debería conceder a las delegaciones. El tema de si las delegaciones se convertirían en municipios quedó fuera de la agenda. Lo que finalmente se envió al Senado, en diciembre de 2002, fue una minuta en la que se preponderaba al gobierno de la ciudad como un orden superior de gobierno al que las delegaciones se deberían subordinar. Igualmente, el asunto de la subdivisión territorial de las delegaciones, la creación de la entidad federativa número 32 y su redefinición territorial, considerando a toda la ZMVM, ni siquiera se trató. El Senado no mostró interés por discutir el documento, y menos por enviarlo a la Cámara de Diputados.

**Bases constitucionales.** Un punto importante en esa reforma fue el relacionado con la posibilidad de que fuera la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

la que aprobara el monto anual para su deuda pública, y que solo cuando la propuesta del jefe de gobierno rebasara los límites establecidos por la ley federal, el excedente fuera aprobado o modificado por el Congreso legislativo federal.

Con la misma lógica, se propuso facultar a la Asamblea para que emitiera una Ley Local de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que el juicio político a cargo del Congreso legislativo federal solo fuera posible para sus altos funcionarios en caso de que estos violaran las normas establecidas en la legislación federal.

También, se solicitaba que el Congreso legislativo federal dictara disposiciones que establecieran la autonomía del Gobierno del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo a lo que establecía la propia Constitución y su Estatuto Constitucional, para que el gobierno quedara a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial locales.

Asimismo, se proponía que los poderes locales aseguraran el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal y se definiera la atribución que subrayara el carácter sui generis en su calidad de capital de la República y, por ende, sede de los poderes federales, destacando así su diferencia respecto de las otras 31 entidades.

**Organización y funcionamiento.** El apartado C del artículo 122.º constitucional propuesto preveía la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, que se llamaría Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El proyecto no solo pretendía reformular su denominación con respecto al ordenamiento vigente, que se denominaba Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto que este propiamente no solo organizaba al gobierno, sino que también establecía un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público para habitantes y ciudadanos de la entidad. Tal cambio de denominación le confería un estatus singular, distinguiéndolo, con claridad, de las constituciones de las otras 31 entidades, y pretendía que el constituyente federal le otorgara una jerarquía distinta.

**Ampliación de facultades.** La fracción V del propio apartado C destacaba, por su trascendencia, la nueva facultad de la Asamblea Legislativa para iniciar leyes en cualquier materia ante el Congreso legislativo federal. La misma fracción, además, preveía la participación de la Asamblea en el procedimiento de

reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135.º, con la misma calidad con que lo han hecho las legislaturas de las 31 entidades. Se consideró que ello implicaría un reconocimiento fundamental del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de participar, por conducto de su representación legislativa local, en las modificaciones a la Constitución federal, en su carácter de integrante de la federación. Con esta modificación, el gobierno de la capital quedaría en igualdad de circunstancias con las otras 31 entidades, para participar en la formulación de reformas constitucionales conjuntas que tuvieran que ver con el diseño de formas de gobierno metropolitano.

Por otra parte, en el apartado D del artículo 122.º constitucional, se proponía que el gobierno del Distrito Federal participara de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el producto interno bruto (PIB). Asimismo, se disponía que, de acuerdo con la legislación aplicable, lo hiciera también en los fondos de aportaciones federales, todo ello en el marco de la ley que expidiera el Congreso legislativo federal. También, se preveía que el jefe de gobierno pudiera promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expidiera la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y que pudiera formular observaciones a sus proyectos de ley y presentar iniciativas de ley o decretos ante dicha asamblea relacionados con las competencias del gobierno capitalino.

**Consejo de delegados.** Se proponía que, con base en las disposiciones que expidiera el Estatuto Constitucional, el jefe de gobierno presidiera un consejo de delegados políticos que estaría encargado de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas. En el Distrito Federal serían necesarios mecanismos y procedimientos que permitieran armonizar las políticas públicas del ámbito territorial y administrativo; esto, con mayor razón, cuando la facultad de iniciar leyes y la reglamentación de estas para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, correspondiera solo al jefe de gobierno, quien consideraría en dicha instancia los resultados del análisis de la problemática delegacional<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En los primeros meses de su interinato al frente del gobierno del Distrito Federal, a Alejandro Encinas se le ocurrió instituir un cabildo delegacional compuesto por los 16

En ese sentido, el consejo de delegados podría constituirse como un órgano articulador para la gestión de la administración pública territorial, pero la discrecionalidad de las políticas a implantar seguiría dependiendo del jefe de gobierno; es decir, en ese rediseño institucional la reforma se mantendría del lado del centralismo, ya que los delegados, a pesar de ser electos por la ciudadanía local, opinarían, pero no decidirían lo que ocurriría dentro de sus jurisdicciones. A la par, se determinaría que, a diferencia de los municipios, las delegaciones actuarían bajo coordinación y dependencia del gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con lo que establecía su estatuto constitucional.

El documento enviado al Senado proponía que las delegaciones tendrían competencia exclusiva en las materias que determinarían el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables; dichos ordenamientos establecían que las delegaciones actuarían con autonomía, coordinación o dependencia de ese gobierno. Por lo mismo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estaría facultado para resolver las posibles controversias competenciales que se suscitaban entre las delegaciones o entre estas y las demás autoridades de la administración pública. De esta manera, se preveía un modelo de gestión conflictivo entre estos dos *órdenes de gobierno*, pero con instancias que interpretarían la ley y administrarían justicia en tiempo y forma.

Lo anterior resulta razonable si pensamos que los actores políticos que se ocuparon del rediseño institucional estaban conscientes de que la disputa partidista por los gobiernos locales propiciaría una alternancia constante, al igual que había venido sucediendo en los municipios del Estado de México. En ese escenario de cohabitación política, lo mejor sería prever las diferencias de criterio a la hora de implementar las políticas e interpretar cada cual, desde su postura ideológica, a quién y cómo le correspondería hacer las cosas.

**La coordinación metropolitana.** El proyecto de reformas proponía mantener el vigente esquema de coordinación para la planeación y ejecución de acciones

---

delegados, con el jefe de gobierno presidiéndolo, para conocer los problemas de la ciudad y escuchar opiniones y sugerencias más no para tomar acuerdos con base en votaciones; así que se trató de una *entelequia de gobernanza seudodemocratizante*, que no se tradujo en autonomía ni en respeto a la soberanía que tienen los municipios.

en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal. En el apartado G del artículo 122.º de la Constitución no se preveía la necesidad de realizar cambios a las comisiones metropolitanas, y mucho menos de extender sus facultades para negociar con los estados de la región centro; dicho apartado decía que:

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el DF en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el DF, de acuerdo con el Artículo 115, fracción VI de la Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de Comisiones Metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes. Estas Comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes (Gobierno de México, 2006).

También, determinaba la forma de integración, estructura y funciones; a través de esas comisiones se establecerán:

1. Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado.
2. Las bases para establecer coordinadamente por las partes integrantes de las Comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros para su operación.
3. Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las Comisiones (Gobierno de México, 2006).

No se definía el papel del gobierno federal en su calidad de subsidiario, participe o instancia coordinadora superior; en cambio, se mantuvo intocable como organización para atender los asuntos metropolitanos. Desde el gobierno federal, los acuerdos sobre políticas metropolitanas serían por separado, luego, participarían los gobernadores o jefe de gobierno si lo consideraran

pertinente o ello les surgiera como un asunto obligado; hasta entonces iniciarían su gestión e implementación, siempre y cuando sus legislaturas lo aprobaran. Lo que prevaleció fue su discrecionalidad, pero no la obligatoriedad de ejercerla.

**Legalidad y legitimidad del proyecto.** La votación en la Cámara de Diputados para que esta iniciativa de ley se enviara al Senado fue de 358 a favor, 17 en contra por parte de diputados priístas, 118 ausentes y 7 abstenciones, con lo cual sumaron los 500 diputados. Por lo tanto, se consideró que tuvo un alto grado de legitimidad y apoyo, sin embargo, justo la reticencia de una buena parte de la fracción priísta coincidió con la baja prioridad que le dio a la reforma el Senado, que tenía predominio del PRI, incluida su alianza con la fracción del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en el 2002.

El proyecto de reforma política del Distrito Federal fue conservador, en la medida en que apenas se alcanzó el estatus jurídico equivalente al de las 31 entidades federativas, con la excepción de servir como sede de los poderes federales. Además, seguiría siendo centralista, ya que las delegaciones se mantendrían dependientes del Departamento del Distrito Federal, con funciones administrativas, pero no políticas. En lo referente a su régimen interior y en proporción a la legitimidad que alcanzaban sus gobiernos locales, por el hecho de que el delegado ya era electo por la ciudadanía, su pertenencia a un órgano administrativo de nueva creación, como sería el consejo de delegados, no garantizaría que sus opiniones fueran tomadas en cuenta por el jefe de gobierno del Distrito Federal, pues se trataba de un órgano que le daba una fachada municipalista, pero que en la práctica, los acuerdos que de este se desprendieran no tendrían carácter resolutivo ni de obligatoriedad para el jefe de gobierno.

En materia de coordinación metropolitana, las cosas quedarían igual. De ello se derivó un panorama de inmovilismo para la administración pública del Distrito Federal frente a un caudal de problemas que cada día se complicaban más. Por eso, se mantendría en crecimiento un conflicto político-administrativo entre este y el Estado de México en temas de movilidad, transporte público, seguridad, agua, descarga de aguas residuales, manejo y tratamiento de desechos sólidos y contaminación, conflicto que sigue hasta nuestros días.

## TRANSICIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

### *Escenarios de gobernabilidad para la ZMVM*

Consideramos que es viable utilizar el concepto de *gobernabilidad democrática* para el análisis del actual sistema político en tanto que las imposiciones autoritarias del presidencialismo fueron acotadas por los cambios institucionales, por la alternancia en los poderes nacionales y locales, pero también por el fenómeno de la cohabitación política en los distintos ámbitos del poder público.

La sucesión presidencial y la renovación de los gobernantes y representantes populares en los tres *órdenes de gobierno* ya no se resolvían como en la época del PRI hegemónico; en cambio, por todos lados se veían partidos de diferentes ideologías y orígenes políticos, que iban a las elecciones en busca del voto y que después de conocer los resultados, así como sus revisiones y apelaciones ante los tribunales electorales, se obligaban a reconocer los dictámenes, a pesar de los conflictos poselectorales. En este proceso, los criterios de la institucionalidad se flexibilizaban o endurecían según la parte que juzgara, pero se terminaban aceptando los costos políticos y replanteando las estrategias para seguir en la lucha, a veces en el filo de la legalidad, generando presión sobre los contendientes y las instituciones, pero sin llegar a la violencia. Aunque a eso no se le puede considerar una gobernabilidad democrática consolidada, se podría pensar que se trataba de una sociedad que tenía mejores posibilidades de alcanzarla, pues era más fácil defender lo ganado que luchar por conseguirlo más allá de la institucionalidad electoral.

En ese sentido, José M. Vallés dice que: “La noción de gobernabilidad actúa como una prueba para valorar el rendimiento de un sistema político, dependiendo de la aptitud de un sistema para regular los conflictos sociales, pareciendo claro que estabilidad gubernamental y gobernabilidad no van siempre de la mano” (Canales, 2001, p. 39).

A propósito, con el tiempo México se fue acostumbrando a las sorpresas electorales y preparando para que las elecciones cada vez fueran más competitivas y transparentes. Las leyes y organismos electorales fueron creados y reformados con altos costos de transacción, pero finalmente se logró una ley que le dio autonomía a los organismos electorales. Así, el gobierno y el PRI dejaron de ser protagonistas en las elecciones, ya que los partidos pudieron tener

representación y voto dentro del Instituto Federal Electoral, además, hubo instancias judiciales autónomas para solucionar las impugnaciones electorales.

Todo proceso electoral fue más tortuoso, pero más democrático. Ciertamente, durante el fin del sexenio 2000-2006, sus reglas se pusieron a prueba dados los conflictos poselectorales propiciados por la intromisión del expresidente Vicente Fox en el proceso, así como por la resistencia y desobediencia civil encabezada por Andrés Manuel López Obrador, quien tomó el Paseo de la Reforma con el apoyo del gobierno de la ciudad, que estaba bajo control del PRD (Partido de la Revolución Democrática), pero manteniéndose dentro de los márgenes que permitía la ley. De ahí surgieron condiciones para profundizar más en la reforma del Estado.

Todo lo anterior ocasionó un escenario de oportunidades para retomar el debate sobre el gobierno metropolitano para la ZMVM, en donde lo que más fallaba era la coordinación entre los gobiernos locales y el federal, agregando, en segundo término, las instancias públicas y privadas, que habían participado en obras y servicios, así como la capacidad institucional para dar resultados que alcanzaran satisfacción, sustentabilidad y legitimidad a falta de prácticas de *gobernanza democrática*.

### *Alternancia política y gestión metropolitana*

A partir de la década de los noventa, México se vio en el espejo de la pluralidad partidista, de la alternancia en el poder y de una transición política que empujaba a los contendientes hacia la lucha electoral bajo normas cada vez más consensuadas y dentro de un marco institucional renovado que ofrecía ciertas garantías para que se respetara el voto y la contienda fuera más equitativa.

Desde entonces, los antiguos y nuevos partidos empezaron a aliarse; lo mismo ganaban cargos del poder ejecutivo o escaños del poder legislativo; sus fracciones parlamentarias hacían alianzas logrando *governabilidad* dentro de las cámaras, así que el quehacer legislativo era resultado de la pluralidad, ya que las mayorías se daban por cabildeo y acuerdos entre las diferentes partes involucradas. Arribar a la alternancia y a la pluralidad política fue una expectativa anhelada en esos años, pero nunca se pensó en las dificultades de gobernar con congresos divididos, yuxtapuestos o en cohabitación. Aunque la gobernabilidad no requiere que los actores estén satisfechos con sus relaciones

con los demás actores, sí necesita que obedezcan la fórmula y no traten de cambiarla por la fuerza o fuera del marco legal (Altman y Castiglioni, 2001, p. 13).

En México empezó a haber escenarios conflictivos cuando las instituciones legalizaban procesos electorales plagados de incidentes que no alcanzaban la legalidad plena ni la legitimidad suficiente; esa fue la situación de ingobernabilidad en que quedó la ZMVM. En varios de los países de Latinoamérica, las crisis de gobernabilidad fueron frecuentes, pues las tentaciones dictatoriales y autoritarias siguieron presentes, aun cuando la clase política llegara al poder por la vía electoral. Desde luego, esas tentaciones encontraban rechazo fuera del gobierno, en los partidos y entre la ciudadanía, que veía afectados sus intereses cuando se atentaba contra la democracia<sup>17</sup>.

Por eso, desde nuestros países, los regímenes parlamentarios son vistos como una fuente de mayor legitimidad, pues manifiestan mayor capacidad para contrarrestar cualquier exceso del ejecutivo en el manejo de los poderes públicos. Para la mayoría de los regímenes latinoamericanos, que se mantuvieron durante el siglo XX entre la dictadura y el presidencialismo autoritario, ha sido muy complicado transitar hacia una democracia con estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas, inclusión y gobernanza.

El parlamentarismo parece un tema alejado de nuestra realidad porque nuestro sistema político autoritario se percibe como muy arraigado en el imaginario popular. No obstante, el tema se podría meter por la ventana del Congreso legislativo en cualquier momento y dar la sorpresa, pues, en su favor,

---

<sup>17</sup> Conviene diferenciar los matices entre: i) *crisis de gobierno*, que se entiende como la situación de inestabilidad que puede manifestarse a través del reemplazo de actores de gobierno por la fuerza, de bloqueos interministeriales, del abandono del gobierno de actores partidarios o de políticas incoherentes; ii) *crisis de gobernabilidad*, cuando el gobierno es incapaz de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco de derecho en el contexto de la legitimidad democrática (la megalópolis mexicana está cerca de este escenario); iii) *crisis de régimen*: aparece la máxima expresión del derrumbe del andamiaje democrático de un país cuando alguno de los poderes del gobierno niega el poder de veto o desconoce la legitimidad de otros poderes (Altman y Castiglioni, 2001, p. 21). Algo de esto está pasando con el actual gobierno, que muestra tentaciones de desconocer el veto de los otros poderes de la República o quiere reformarlos por decreto.

ofrece mayor gobernabilidad debido al equilibrio que brinda entre poderes. Según Jorge Carpizo:

El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete. Además, puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no está desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá, que disuelva el parlamento y en las nuevas elecciones, el pueblo decide quién posea la razón: el parlamento o el gobierno (Carpizo, 2006).

En el país, quizás el terreno menos andado fue el de hacer política de Estado desde una relación de cohabitación política entre las distintas instancias de gobierno o de la experiencia de gobierno dividido con un presidente panista –como fue Fox–, un congreso plural, pero dominado por fracciones y alianzas que favorecían al PRI y un jefe de gobierno capitalino que, desde su oposición de izquierda, tomó aparente distancia del modelo de gestión gerencial para impulsar a contracorriente programas sociales y obras que no fueron aprobadas por el poder federal<sup>18</sup>.

La incertidumbre institucional, propia de una transición política con gobierno dividido, sin experiencia ni vías institucionales definidas, acabó cuando se establecieron acuerdos sobre las nuevas reglas que habrían de conducir el nuevo proceso político, punto en el que se encontró el sistema político a fines del sexenio foxista. Entonces, el cabildeo, las alianzas y los acuerdos se hicieron necesarios para que la clase política institucionalizara la alternancia,

---

<sup>18</sup> Hubo al menos otros cuatro momentos en que México tuvo un gobierno dividido: el momento mismo de la consumación de la Independencia (1821-1824), la etapa posterior a la guerra de Reforma (1860-1862), el primer periodo de gobierno porfirista (1876-1880) y los primeros años posrevolucionarios (1917-1928). Claro está, esos episodios dejaron secuelas con consecuencias desastrosas para el país, pero en tanto historia, fueron las lecciones desde las que el sistema posrevolucionario abrevó para forrarse de autoridad centralizadora que le dio control de casi todo al presidente.

pero en ello iban de por medio altos costos de transacción para la construcción de las nuevas reglas<sup>19</sup>.

El escenario mediato sobre el que se tenía que visualizar la *nueva gestión pública* tendría que considerar que los actores estratégicos debían aportar su experiencia política para eliminar el ahondamiento y la persistencia del conflicto –que se había mantenido durante todo aquel sexenio–, sin subestimar el costo del conflicto postelectoral en el que el ninguneo entre las dos partes principales no cesó. Esta contradicción fundamental del sistema político mexicano hizo que los asuntos metropolitanos siguieran quedando en segundo término.

### *La alternancia electoral*

A partir de 1929, la Presidencia de la República se mantuvo bajo el control del partido del gobierno. Desde entonces, gobernaron a México 14 presidentes –tres de ellos bajo el Maximato del general Plutarco Elías Calles, entre 1928 y 1934– provenientes del PNR (Partido Nacional Revolucionario), PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y PRI; y 15 más con la modalidad sexenal del general Lázaro Cárdenas, de los cuales dos fueron del PAN (Partido Acción Nacional).

En la Cámara de Diputados hubo poca flexibilidad para admitir a legisladores de otros partidos; entre 1961 y 1976, los partidos que contendían contra el PRI eran el PAN, el PPS (Partido Popular Socialista), el PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) y el PNM (Partido Nacionalista Mexicano). Durante los seis trienios de ese lapso, el PRI ganó las diputaciones, con porcentajes que oscilaban entre el 77.59 y el 90.81%; realmente se trataba de minorías de la clase política, que hacían de comparsa a la democracia electoral simulada del sistema. En esos años, el Partido Comunista Mexicano (PCM) estuvo proscrito y sus militantes fueron perseguidos, encarcelados, exiliados o asesinados.

---

<sup>19</sup> Manuel Alcántara opina que el problema más delicado que podría tener México en el futuro es el de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, porque en ese punto no hay experiencia en la política mexicana (Paz, 2001, p. 8). De alguna manera, ello es lo que está pasado ahora entre López Obrador y las fracciones legislativas de oposición.

A mediados de los años setenta, la presión política de la oposición obligó al gobierno a aceptar reformas para el registro y participación de sus partidos; con ello, se logró ampliar el número de escaños en la Cámara de Diputados, vía la proporcionalidad, lo que permitió la presencia de un mayor número de diputados de oposición. Esto derivó también en el inicio de un aprendizaje institucional por parte del Congreso legislativo, y en la tolerancia, la crítica al presidente, la negociación y la construcción de acuerdos.

Después de la reforma política de 1977, el número de los partidos fue aumentando de 4 hasta llegar a 13. Con la siguiente reforma de 1987, finalmente se dio reconocimiento al PCM, al Partido Demócrata Mexicano y al Partido Socialista de los Trabajadores. Por eso, el Senado mostró los primeros cambios a fines de los años ochenta, cuando de 64 escaños, el PRI perdió cuatro<sup>20</sup>, uno de ellos ocupado por Porfirio Muñoz Ledo, expriísta y cofundador del PRD.

**Cuadro 6.** *Distribución de puestos de elección popular 1982-1997 a nivel nacional*

Organismo	1982			1988			1994			1997		
	Total	PRI	%	Total	PRI	%	Total	PRI	%	Total	PRI	%
Presidencia	1	1	100	1	1	100	1	1	100	1	1	100
Senadores	64	64	<b>100</b>	64	60	94	128	95	74	128	76	<b>59</b>
Diputados	400	296	<b>74</b>	500	260	52	500	300	60	500	239	<b>48</b>
Estados	31	31	<b>100</b>	31	31	100	31	28	90	32	25	<b>78</b>
Diputados locales	589	448	<b>76</b>	809	558	69	984	590	60	1078	550	<b>51</b>
Municipios	2394	2322	<b>97 *</b>	2387	2148	90	2412	1520	63	2418	1354	<b>56</b>
Totales	3479	3162	<b>91</b>	3792	3058	81	4056	2534	62	4157	2245	<b>54</b>

\* Faltaron los municipios de cuatro estados.

**Fuente:** Casar y Raphael (2000).

<sup>20</sup> Antes, permitió que el PARM tuviera un senador de “oposición”, como parte de un acuerdo político entre los grupos de altos mandos militares, que habían sido desplazados como sector del PRI en la época alemanista y que se hacían representar a través del partido que ellos mismos fundaron.

En 1994, la Cámara de Senadores había sido ampliada al doble de escaños; de 128 senadores, cuatro por cada entidad federativa, 33 eran de la oposición, número que aumentó a 52 en ese año. Aun así, el PRI conservó la mayoría, que solo perdió hasta 2006, cuando el PAN se hizo del 41% de las curules. La oferta política de los candidatos priístas a senador perdió popularidad, pues del 100% de los 64 escaños que tuvo en 1982, en 1997 había perdido un 41%, teniendo que aceptar a 52 senadores de la oposición.

Durante el lapso del 2000 al 2006, el Senado estuvo constituido por 58 escaños ocupados por priístas, 53, por panistas y 17, por perredistas; eso frenó las iniciativas del presidente Fox. Las estadísticas muestran el porqué de esas dificultades para avanzar en las reformas del ejecutivo federal; después de las elecciones presidenciales del 2000, el PRI hizo alianza con la fracción del PVEM. Pero para 2006-2012, el Senado cambió mucho, pues el PAN alcanzó mayoría relativa, con 52 curules, el PRI solo llegó a 39, seguido muy de cerca por el PRD, con 36, y una fue del PNA (Partido Nueva Alianza). De manera que el escenario siguió siendo de gobierno dividido y de alianzas muy volubles como para dedicarse a trabajar en los asuntos metropolitanos, que aunque son prioritarios para el desarrollo nacional, los partidos vieron mejor por su subsistencia y por posesionarse dentro de la maquinaria burocrática, que es donde se mueven los recursos públicos.

En la Cámara de Diputados, entre el 2003 y el 2006, el PAN obtuvo 224 escaños, el PRI, 210 y el PRD, 66; al no alcanzar la mayoría absoluta, el PAN tuvo dificultades para impulsar sus proyectos de ley. En el periodo 2006-2009, el escenario también fue complicado para este partido, pues disminuyó a 206 curules, el PRI en alianza con el PVEM solo ganó 121, mientras que la coalición PRD “Por el bien de todos” aumentó a 160.

**Cuadro 7. Distribución de escaños  
en la Cámara de Senadores. Elecciones del 2000**

Partido o coalición	Mayoría relativa	Primera minoría	Representación proporcional	Total
PRI	30	15	13	58 = 45.3%
Alianza por el Cambio	30	10	13	53 = 41.4%
Alianza por México	4	7	6	17 = 13.3%
Total	64	32	32	128 = 100%

**Fuente:** Instituto Federal Electoral.

La radiografía política municipal era distinta de la que imperaba dos décadas atrás. En 1977, el PRI gobernaba 1 968 municipios contra cuatro panistas; los restantes se regían por el sistema de usos y costumbres. Ese año inició la competencia electoral por los ayuntamientos, ya que se realizó la reforma a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que sustituyó a la Ley Federal Electoral de 1946<sup>21</sup>.

Las reformas a la Ley de 1951 y 1973, así como las reformas constitucionales de 1951 y 1963 fueron forjadas desde una óptica de control por parte del gobierno. En el marco de esa normatividad, entre 1946 y 1976 solo se registraron 57 victorias de partidos diferentes al PRI y, en la mayoría de los casos, fueron pactadas por la elite política, siempre con la aprobación del presidente o de algún gobernador leal al sistema.

Con la nueva ley, en 1995 los municipios ganados por la oposición aumentaron a 377, es decir, el 15.5% del total. En 1999, 633 municipios estaban ya bajo control de gobiernos de oposición: 287 panistas, 297 perredistas y 49 de otras fuerzas políticas, más 405 que se regían por usos y costumbres; en total, 1 038 alcaldías ya no eran priístas.

<sup>21</sup> La Ley de 1946 había establecido requisitos complicados para los partidos de oposición y un control importante de la Secretaría de Gobernación en su vida interna, en los procesos políticos y para impedir candidaturas independientes. Además, contaba con policía política que cumplía funciones de represión sobre los grupos de la oposición. Con esa ley, el gobierno le pudo dar legalidad a una buena parte de los actos más represivos de la historia contemporánea.

En el 2001 se registró una intensa lucha electoral en 1 006 municipios de 13 entidades, y en el 2002 se llevaron a cabo elecciones en los ayuntamientos de Baja California Sur y Quintana Roo, más una elección extraordinaria en Chihuahua. De esos últimos procesos, con altibajos, los partidos de oposición siguieron sacando ventajas en detrimento del PRI. Para el mes de mayo del 2002, este partido había perdido 230 municipios más y gobernaba solo 1 152 de los 2 429 municipios del país, es decir, el 47%, y ninguna de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

**Cuadro 8. Municipios gobernados por partido político, 1977-1999**

Año	PRI	PAN	PRD	Otros
1977	1,968	4	-	-
1983	1,944	18	-	13
1995	1,600	160	120	97
1996	1,525	248	222	17
1999	1,384	287	297	49

**Fuente:** Tuirán (2002, p. 35).

Por su parte, el PAN gobernó el 15.8% de los municipios, ya que ganó 59 alcaldías en el mismo periodo. El PRD, junto con las alianzas que realizó en los últimos procesos, gobernaba el 17% de los municipios y delegaciones políticas de México; este partido aumentó en 60 el número de localidades bajo su control. Las otras fuerzas políticas gobernaban solo el 2.9% y entre alianzas y diversas coaliciones gobernaron otro 5.1% de los municipios del país (Tuirán, 2002, pp. 35-36).

En ese nuevo escenario de gobiernos municipales, el PAN, junto a las organizaciones con las que había realizado alianzas, gobernó a 36.2 millones de habitantes del país, dejando en segundo lugar al PRI, con 35.1, mientras que el PRD alcanzaba los 16.5 millones de habitantes, pero con estratégicas victorias en el Distrito Federal. Las coaliciones de partidos políticos, por su parte, administraban los recursos municipales de 4.7 millones de personas y las fuerzas políticas restantes de 1.8 millones.

Como se puede observar, lo importante en la contienda política era ganar los municipios con más población, los de las capitales estatales o las delegaciones del Distrito Federal y, desde luego, los que mostraban alto desarrollo y mayor caudal de recursos para su administración. En ese sentido, el PRD y el PAN le fueron ganando al PRI muchas de las alcaldías clave y todas las delegaciones de la capital nacional, por lo que este se tuvo que replegar hacia los municipios más pobres, con electores de más bajos niveles de escolaridad y, por lo mismo, de menor desarrollo económico<sup>22</sup>.

En el 2000, el PAN gobernaba 13 capitales estatales y 6 delegaciones del Distrito Federal con 11.7 millones de habitantes, lo que representaba el 47.7% del total de la población de las capitales; el PRD, entre municipios y delegaciones, gobernaba casi 6.7 millones de personas, mientras que el PRI conservaba 11 capitales con una población de casi 4.6 millones de habitantes.

**Cuadro 9.** *Municipios gobernados por partido político, 2000-2002*

Partido político	Dic. 2000	%	Mayo 2002	%	Diferencias
PRI	1,382	56.57	1,152	47.16	-236
PAN*	328	13.43	387	15.84	59
PRD*	239	9.78	299	12.24	60
PT	23	0.95	25	1.02	2
PVEM	14	0.57	23	0.94	9
CDPPN	4	0.16	15	0.61	11
Usos y cost.	418	17.11	418	17.11	-
Otros	35	1.43	124	5.08	89
Total de municipios	2,443	100.00	2443	100.00	

\* Incluye alianzas.

**Fuente:** Tuirán (2002, p. 35).

<sup>22</sup> Se recomienda consultar el artículo completo "Radiografía municipal", de Alejandro Tuirán (2002).

Lo anterior muestra un escenario dominado por tres fuerzas partidistas, que juntas gobernaban a 9 de cada 10 mexicanos y 3 de cada 4 localidades del país. Asimismo, la alternancia, como un indicador de fortaleza de la democracia electoral, se fue dando con insistencia, pues de 1 021 elecciones para alcaldes, entre enero de 2001 y mayo de 2002, 407 municipios cambiaron de fuerza política. El PRI conservó el 65.1% de los municipios bajo su gobierno, el PRD, el 44.2% y el PAN, el 36.1%. De 2003 a 2005 continuaron las situaciones de alternancia, a veces inesperadas, pero dentro de la lógica de un electorado muy sensible a todos los ingredientes de la arena política.

Las elecciones del año 2006 desembocaron en un escenario de alternancia y cohabitación conflictiva, que reafirmó lo complejo de las relaciones interinstitucionales y la necesidad del gobierno de caminar por la cultura del quehacer político, donde lo central es atender los asuntos del interés público y no los de los partidos o de los poderes fácticos.

### *La alternancia política en la región centro*

**Asamblea Legislativa y congresos estatales.** Parte de la gobernabilidad depende de la cohabitación entre los partidos que ganan las elecciones en las entidades y congresos legislativos de la región centro, por esa razón, damos importancia al aspecto cuantitativo de su composición, pues de ahí vienen los posibles acuerdos o desacuerdos respecto de la gestión metropolitana.

La composición de las fracciones parlamentarias de los cinco congresos y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal variaba mucho, por consiguiente, las relaciones intergubernamentales ejecutivo-legislativo eran cambiantes, con excepción de Hidalgo, donde el PRI arrasó en los 29 distritos electorales en el año 2002 y el gobernador priísta tuvo mayoría absoluta. En los otros congresos, salvo Puebla donde el PRI regresó en 2005 con una mayoría relativa, hubo fuerzas pluripartidistas y con mayor o menor predominio de alguno de los tres partidos, incluyendo sus alianzas.

En el Congreso del Estado de México (2000-2003) había diputados de otros 5 partidos y varias organizaciones, que entre todas alcanzaron 15 escaños, otros 2 con 16 escaños; todos, en conjunto, fueron suficientes para hacer contrapeso al PRI, que alcanzó 25 asientos. Esas correlaciones cambiaron a partir de las elecciones de marzo de 2003, porque el PRD aumentó su repre-

sentación a 18, mientras que el PAN la disminuyó, quedando con 23, al lado del PRI con 25, más 9 repartidos entre los otros tres partidos. Este hecho se reflejó en 2005, cuando se llevó a cabo la elección de gobernador en la que, aunque volvió a ganar el PRI, los partidos de oposición avanzaron en las preferencias de los ciudadanos.

Por otra parte, en 2002, en el Congreso de Morelos participaron 5 partidos, pero solo 3 obtuvieron escaños; el PAN se puso a la cabeza con 15, el PRI con 12 y el PRD con 3. Allí, el escenario fue de equilibrio de fuerzas entre las fracciones parlamentarias, pero el problema lo tuvo el gobernador priísta, pues no alcanzó la mayoría en el Congreso. Entonces, la combinación de fuerzas ofreció variantes: si se daban alianzas PRI-PRD, había empate técnico; si se daban alianzas PRI-PAN, había mayoría abrumadora.

Aunque la zona urbana de Cuernavaca es la cuarta en dimensión demográfica de la región centro, apenas después de Pachuca, las relaciones funcionales con la Ciudad de México y Puebla eran muy importantes, porque se trataba de una ciudad muy cercana al Distrito Federal y muy bien comunicada, a través de cuatro carreteras, con conurbaciones alargadas demográficamente, muy densas y que ya servían de pasillos y centros urbanos comerciales, dormitorios y de residencia y servicios turísticos. Además, Cuernavaca ha sido, desde los años cuarenta, el paso obligado para ir a Tequesquitengo, Taxco, Acapulco y Oaxaca.

Por su parte, en Tlaxcala hubo representación de ocho organizaciones políticas repartidas en 32 escaños; el PRI tenía 13; el PAN, 3; el PRD, 12; el PVEM, 1; el PT, 2, y el gobernador anterior había sido del PRD y sus alianzas. En 2005, el PRI regresó al poder estatal, con un Congreso muy peleado en el que tuvo 10 curules; el PRD, 10; el PAN, 6; el PT, 3, y otros 3 partidos se repartieron otras 3 más.

**Cuadro 10.** *Composición de fracciones parlamentarias en congresos locales. Región centro, 2002 y 2003*

Entidad	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PARM	PCD	AQ	Otros
F.	16	17	19	8	1	0	1	*	4
México**	24	11	10	-	-	-	-	-	¿
Hidalgo	29	0	0	0	0	*	*	*	0
Morelos	12	15	3	0	0	*	*	*	0
Tlaxcala	13	3	12	1	2	0	*	0	1
Puebla	25	10	2	2	1	*	1	*	0

\* No participó en esa entidad.

\*\*Elecciones de marzo de 2003.

**Fuente:** Congresos locales, Asamblea Legislativa del Distrito Federal e Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

En el cuadro 10 se puede ver que el Congreso legislativo de Puebla tuvo seis fracciones parlamentarias; la mayoría absoluta fue del PRI, que de 41 escaños ganó 25 y la gubernatura, y la segunda fracción con más fuerza fue del PAN. En todo caso, el contrapeso más significativo para el gobernador fue que el PAN controló la capital durante tres trienios, así como los municipios más importantes en términos económicos y demográficos, pues allí vivía el 42% de población, lo que significó que el PRI perdiera en la capital estatal y las grandes ciudades y le restara fuerza al gobernador.

Curiosamente, el siguiente gobernador priísta ganó las elecciones en 2004 con mucha ventaja, de hecho, obtuvo la mayoría en todos los distritos electorales con casi el 50% de los votos, además, se recuperó la ciudad de Puebla. Sin embargo, se perdió mucha legitimidad durante 2006, por el escándalo de represión contra la periodista Lidia Cacho, mientras que el PAN se mantuvo como segunda fuerza con casi un 36 por ciento de votos.

Por último, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó un escenario de pluralidad ventajoso para el PRD. Entre 2003 y 2006 hubo seis fracciones parlamentarias y cuatro representantes de organizaciones independientes; no obstante, los tres grandes partidos controlaron 52 de los 66 escaños a razón de 19, 17 y 16 cada uno, por lo que la lucha entre ellos por el dominio

de la Asamblea fue muy fuerte y casi siempre a favor de la oposición. Estos conflictos fueron catalizados por el estilo de gobernar del jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, ya que él no fue complaciente con los asambleístas de la oposición, colocándose, siempre que pudo, en el centro de las polémicas nacionales.

**La alternancia en las delegaciones del Distrito Federal.** Entre 2000 y 2003, el PRD había vuelto a ganar el gobierno del Distrito Federal, en esa ocasión, con López Obrador, al igual que 10 de las 16 delegaciones. Las otras 6 quedaron gobernadas por panistas. Aun así, en la Asamblea Legislativa el PRI ganó 16 curules y el PAN, 17, complicando la gestión del ejecutivo. Las cosas se inclinaron a su favor en las elecciones del 2003, en las que el PRD ganó 14 delegaciones, quedando solo una para el PRI y otra para el PAN, cifra que se mantuvo igual en las elecciones de 2006, pero cohabitando solo con el PAN en las delegaciones Miguel Hidalgo y Benito Juárez. Por eso, las relaciones intergubernamentales fueron conflictivas, de confrontación y más preocupadas por la competencia electoral que por una buena gestión.

El cambio del jefe de policía del Distrito Federal en el 2002 fue ejemplo de ese conflicto intergubernamental; el jefe de gobierno tuvo que declinar su propuesta inicial ante el presidente Fox, porque esta no fue aceptada, para que en la segunda terminara aprobando a Marcelo Ebrard. Aunque más adelante, con el pretexto de unos policías linchados en Tláhuac, en noviembre de 2004, Ebrard fue destituido por el mismo Fox. Aun así, López Obrador, en uso de sus facultades, después lo nombró secretario de Desarrollo Social, y luego lo impulsó para que fuera el candidato a la Jefatura de Gobierno, la cual ganó en julio de 2006. Esto confirma que durante ese tiempo, la ZMVM estuvo al margen de una gestión acordada y que más bien prevaleció el conflicto entre los dos funcionarios de más alto rango, de tal forma que se antepuso la mezcla de sus intereses políticos e ideológicos.

**La alternancia en los municipios.** Los escenarios de gobernabilidad entre los gobiernos estatales y municipales de la región centro fueron muy diversos; de ello se derivaban intereses que se combinaban entre lo administrativo y lo político al momento de gestionar los asuntos de la *megalópolis*.

En el Distrito Federal, el jefe de gobierno tenía cierta ventaja en la medida en que su partido se estaba convirtiendo en dominante para los distritos electorales y delegaciones. En el estado de Hidalgo hubo, hasta 2005, un gobernador priísta consolidado, con 63 de los 84 municipios bajo el control de su partido.

**Cuadro 11 (primera parte).** *Municipios y población gobernada por partido en la región centro (años 2002 y 2003)*

Entidad y partido	PAN y alianzas			PRI			PRD y alianzas		
	Mpios.	Población millones	%	Mpios.	Población millones	%	Mpios.	Población millones	%
D. F. PRD	6	2.45	28.53			0.00	10	6.2	71.47
Hidalgo PRI	10	0.53	23.83	63	1.5	67.73	7	0.13	5.76
México* PRI	25	4.17	32.75	72	5.7	36.31	22	3.19	23.72
Morelos PAN	8	0.81	51.90	15	0.53	34.22	7	0.18	11.45
Puebla PRI	46	2.13	41.89	140	2.45	48.35	19	0.24	4.78
Tlaxcala PRD	5	0.10	10.49	34	0.31	55.12	13	0.16	17.05

\* Elecciones de marzo del 2003.

**Fuente:** Tuirán (2002, p. 37).

En el Estado de México el panorama era contradictorio, pues mientras que hasta 2005 el gobernador priísta gobernó al lado de 69 alcaldes priístas frente a 52 alcaldes de diversas organizaciones políticas, el PAN gobernó por sí solo al 54% de la población. Esto dio lugar a un escenario de relaciones estatal-municipales complejas, que involucró al Congreso legislativo y los cabildos, aun siendo del mismo partido, debido al jaloneo por las candidaturas del gobierno estatal.

En Morelos, el escenario es parecido, pues el gobernador panista contó solo con 8 de los 33 municipios bajo control de su partido, mientras que el PRI

governaba en 15 y los otros 10 estaban en manos de otras 3 fuerzas políticas distintas a la del gobernador. En estos niveles de gobierno también hay que considerar la manera en que opera el sistema de equilibrios de poder, al tener un calendario electoral trianual y alterno, de tal manera que cuando un gobernador inicia su mandato, no cambian todos los gobiernos municipales.

En Puebla, el PRI gobernó hasta 2005 en 140 de los 217 municipios, con el 40% de la población estatal, pero el PAN, con solo 46 municipios, contando la capital estatal, gobernó al 41.89% de la población; otro 10% quedó entre 5 fuerzas, incluido el PRD.

Tlaxcala, en cambio, tuvo hasta fines de 2004 un gobernador producto de una alianza, por lo mismo, de 60 municipios solo 13 estaban en manos del partido del gobernador; los otros 13 se los repartieron entre el PAN y otras dos fuerzas políticas. Allí, también la alternancia se volvió un fenómeno común; de un trienio a otro la correlación de fuerzas partidistas entre el ejecutivo estatal, los alcaldes y el congreso local cambiaba mucho. De hecho, el PRI regresó al gobierno estatal en 2005.

**Cuadro 11 (segunda parte).** *Municipios y población gobernada por partido en la región centro (años 2002 y 2003)*

Entidad y partido-gobierno	PT			PVEM			Coaliciones y otras		
	Mpios.	Población millones	%	Mpios.	Población millones	%	Mpios.	Población millones	%
D. F. PRD	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Hidalgo PRI	3	0.05	2	–	–	–	1	0.015	0.67
México* PRI	1	0.01	0.07	–	–	–	–	–	0.07
Morelos PAN	–	–	–	1	0.15	0.95	2	0.023	1.48
Puebla PRI	2	0.012	0.23	5	0.94	1.85	5	1.5	4.54
Tlaxcala PRD*	6	0.98	10.16	–	–	–	2	0.69	7.18

\* Elecciones de marzo de 2003.

**Fuente:** Tuirán (2002, pp. 38-39).

De estos seis casos, el Distrito Federal, por ser ciudad capital, no tenía ayuntamiento. Sin embargo, la delegación Cuauhtémoc, donde están ubicadas las oficinas del presidente de la República y del jefe de gobierno, en los tres últimos trienios había sido gobernada por delegados perredistas. De ahí que la reacción de Fox fuera convertir el Palacio Nacional en museo y mejor despa-char en la residencia de Los Pinos; por coincidencia, el delegado de Miguel Hidalgo –demarcación que aloja a Los Pinos– desde 1997 fue panista. De las otras cinco entidades, solo en dos el gobernador había tenido un alcalde en la capital estatal de su mismo partido, mientras que en Toluca, Puebla y Tlaxcala los alcaldes de sus capitales pertenecieron a un partido de oposición.

En un análisis acotado a los municipios conurbados del Estado de México con el Distrito Federal, en las elecciones de 1991 al 2000 la alternancia fue común, pasando de un dominio del PRI, cuando solo hubo dos municipios para la oposición en 1991, a cuatro en 1994 (3 del PAN y 1 del PRD), 21 en 1997 (10 del PRD y 11 del PAN), y a una situación de equilibrio de fuerzas entre los tres partidos, dejándole al PRI solo 13 municipios (Sobrino, 1998, pp. 587-591). Las cosas siguieron cambiando, pues no todo lo ganado se mantuvo para los partidos de la oposición ni todo lo perdido por el PRI fue permanente. Producto de las siguientes elecciones municipales (2000-2003), durante la administración de Oscar Montiel se consolidó la alternancia en 34 municipios conurbados.

En la última década del siglo XX, la evolución favorable del PAN en los municipios conurbados llegó a 14 frente a 12 del PRI y 8 del PRD, pero además mostró ser la opción ganadora, incluso en aquellos municipios que antes habían sido ganados al PRI por el PRD. En un análisis más detallado se observa el fenómeno de la volubilidad del voto, tan fue así que unos meses más tarde de las elecciones locales, el mapa electoral mostró cambios en las elecciones presidenciales del 2000, debido al efecto del voto útil o lo que también se llamó “efecto Fox”. La volubilidad del voto mostró en las elecciones municipales de 2005 alternancia significativa en la ZMVM; el PRI aumentó de 12 a 15 municipios, el PAN bajó de 14 a 8, en tanto que el PRD se mantuvo en 8, ganando nuevos y perdiendo otros.

**Efectos del voto útil.** La expresión *voto útil* se utilizó para referir la decisión de última hora de una porción del electorado que se inclinó en favor de

Vicente Fox porque era el candidato más fuerte contra el PRI, pero el 10% de esos electores mantuvo su voto para candidatos al legislativo, gubernaturas o municipios de otros partidos. En el caso de la ZMVM, quienes antes votaron diferente, el 2 de julio de 2000 lo hicieron a favor de Fox (Álvarez, 2000, p. 11). La alternancia fue el ingrediente que hizo que la gestión metropolitana se moviera en la incertidumbre, asunto al que se agregó la ignorancia o desinterés por parte de los gobernantes; además, cuando aquella no reposa en un régimen institucional democrático maduro, los resultados se vuelven catastróficos para la ciudad, ya que se gobierna la región sin una visión de escala geográfica.

**Cuadro 12.** *Municipios conurbados y partidos gobernantes, 2005-2008.*  
*Zona Metropolitana del Valle de México*

Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido
Acolman	PRI	Chimalhuacán	PRI	Nicolás R.	PAN	Tezoyuca	PRI
Atenco	PRI	Ecatepec	PRI	Papalotla	PRI	Tlalnepantla	PAN
Atizapán	PAN	Huixquilucan	PRI	La Paz	PRI	Tultepec	PRD
Coacalco	PAN	Ixtapaluca	Otros	Tecámac	PRI	Tultitlán	PRD
Cuautitlán	PRI	Jaltenco	PRI	Teoloyucan	PAN	Zumpango	PRI
Chalco	Empate	Melchor O.	PRI	Teotihuacán	PRD	Cuautitlán I.	PAN
Chiautla	PRI	Naucalpan	PAN	Tepetlaoxtoc	PRD	V. de Chalco	PRD
Chicoloapan	PRD	Nezahualcóyotl	PRD	Tepotztlán	PAN		
Chiconcuac	PT	Nextlalpan	PRI	Texcoco	PRD		

**Nota:** Población gobernada por el PRI: 3 437 290; PAN: 2 903 160; PRD: 2 507 448, y por otros: 126 505.

**Fuente:** Sitio web del PRD.

A esto se sumó el fenómeno del voto útil, que en México tuvo sus repercusiones a nivel nacional, pero que analizado en la región centro, generó varios impactos diferenciados de gobernabilidad. De manera obvia, la debilidad del PRI se hizo patente, ya que el voto útil en su contra mostró ser una fuente de legitimidad voluble y efímera, pues el gobierno de Vicente Fox pronto desencantó al electorado; así, el voto se condicionó según las expectativas de cada quien. En las cinco entidades, 259 mil electores (10%) que votaron por senadores perredistas simultáneamente lo hicieron por Fox, retirándole su respaldo a

Cuauhtémoc Cárdenas, quien, según los efectos mediáticos, desilusionó a sus seguidores, mientras que Fox, pataleando sobre las “tepcatas y víboras prietas” y su “hoy, hoy, hoy”, se despejó de sus contrincantes. Entonces, los más altos porcentajes de voto útil provinieron de dos entidades donde gobernaba el PRD: Tlaxcala, con el 35% de diferencia de votos entre senadores del PRD y Fox, y el Distrito Federal, con 13%; igual porcentaje que en Morelos, lo que fue extraño para una entidad de tradición priísta. Los que sí se distanciaron de esta aportación en beneficio de Fox fueron Estado de México y Puebla, con 6 y 4%, respectivamente, donde el PRI había mostrado mayor control sobre el voto duro, pero por volumen de votantes entre el Distrito Federal y el Estado de México, aportaron más de medio millón de votos útiles del total de los 641 mil que hubo en la región centro.

**Cuadro 13.** *El efecto Fox y el voto útil a posteriori. 34 municipios conurbados y elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000*

Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido
Acolman	AC*	Chimalhuacán	PRI	Nicolás R.	AC	Tezoyuca	AC
Atenco	AC	Ecatepec	AC	Papalotla	AC	Tlalnepantla	AC
Atizapán	AC	Huixquilucan	AC	La Paz	AC	Tultepec	AC
Coacalco	AC	Ixtapaluca	AC	Tecámac	AC	Tultitlán	AC
Cuautitlán	AC	Jaltenco	AC	Teoloyucan	AC	Zumpango	PRI
Chalco	AC	Melchor O.	AC	Teotihuacán	PRI	Cuautitlán I.	AC
Chiautla	PRI	Naucalpan	AC	Tepetlaoxtoc	PRI	V. de Chalco	PRI
Chicoloapan	PRI	Nezahualcóyotl	AC	Tepotzotlán	AC		
Chiconcuac	AC	Nextlalpan	AC	Texcoco	AC		

\*Alianza por el Cambio.

Fuente: Sitio web del IEEM.

**Cuadro 14.** *Evolución del mapa electoral 1991-2003. Municipios conurbados del Estado de México*

Elecciones para alcaldes	PAN	PRI	PRD
1991	1	32	1
1994	3	30	1
1997	13	11	10
2000	14 *	12	8
2003	7 **	17	9
<b>Elecciones presidenciales 2000</b>			
Vicente Fox	27		
Fco. Labastida		7	
C. Cárdenas			0

\* Beneficios del “efecto Fox”.

\*\* Efectos de la caída de popularidad de Fox.

**Fuente:** Sitio web del IEEM.

En esas entidades, la lucha por el poder fue más plural y más intensa por su peso específico respecto del resto del país; la infinidad de actores políticos, sus alianzas y la coyuntura política local abrieron espacios para la negociación con posturas más flexibles. Por eso, Fox buscó consensos para el rediseño de *órganos de gobierno metropolitanos*, pero en la medida en que su administración avanzó, el tema quedó otra vez limitado a actos de planificación indicativa de la Secretaría de Desarrollo Social, con propuestas a través de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos. A pesar de ser esta última un órgano creado con bajo perfil constitucional, su carácter técnico-burocrático y su dependencia del gobierno federal no influyeron en las otras instancias relacionadas con la gestión metropolitana.

El cuadro 15 refleja el sentir del electorado en las entidades de la región centro, pues aunque habían sido simpatizantes o incluso militantes del PRD, en esa coyuntura pensaron que era más importante que el PRI perdiera a cambio del triunfo del PAN, considerado de derecha, pero no de un gobierno pe-redista.

**Cuadro 15.** *Voto útil en la región centro en la elecciones del 2000 (aproximado a millones)*

Entidad	Votos por Fox	Votos por Senado PAN	Diferencia ganada Fox	% de la diferencia	Votos por Cárdenas	Votos por Senado PRD	Diferencia perdida Cárdenas	% de la diferencia	% voto útil del PRD p/ Fox
D. F.	1.861	1.564	0.297	15.96	1.105	1.253	0.148	13.43	49.97
México	2.094	1.890	0.204	9.76	0.897	0.948	0.052	5.78	25.34
Hidalgo	0.271	0.232	0.039	14.63	0.129	0.142	0.013	9.70	32.03
Morelos	0.273	0.248	0.025	9.23	0.117	0.133	0.015	13.08	60.74
Puebla	0.705	0.667	0.038	5.37	0.199	0.202	0.008	3.82	20.04
Tlaxcala	0.122	0.084	0.037	30.88	0.080	0.108	0.028	34.52	73.91
Totales	5326	4685	641	12.04	2527	2786	259	9.76	40.41

**Fuente:** Álvarez (2000, p. 12).

**Efecto Fox y alternancia política.** Durante el sexenio de Vicente Fox por primera vez se tuvo a un presidente del PAN, un Senado dominado por alianzas políticas entre PRI y PVEM y una Cámara de Diputados dividida y con resistencias para las iniciativas del ejecutivo federal. Por eso, la relación ejecutivo-legislativo fue voluble, sobre todo cuantificando los logros del gobierno respecto a sus propuestas de reformas. En cambio, el gobierno del Distrito Federal, con López Obrador al frente, inició con programas sociales de apoyo a los pobres y a los adultos mayores, pero realizó las obras del segundo piso del Periférico e inauguró otras para los distribuidores viales en el oriente de la ciudad. Asimismo, ese gobierno remodeló el Centro Histórico por acuerdo entre el gobierno federal y la Fundación Slim en el que tuvo que colaborar, e inició las obras del metrobús en Insurgentes –dejando de lado la continuación del metro sobre esa avenida–. Pero para 2004 y 2006, las cosas volvieron a ponerse tensas entre Fox y el Congreso legislativo federal a causa del desafuero de López Obrador por no suspender obras en Milpa Alta, en los límites con Morelos, y porque ya había empezado su campaña por la presidencia de la República.

**Cuadro 16.** *Resumen del escenario político nacional en el sexenio de Fox 2000-2006*

Nivel federal	Presidente (PAN)				
	Partidos políticos	PAN	PRI	PRD	Otros
Congreso de la Unión	Senado	53	58	17	0
	C. Diputados	224	210	66	0
Poderes ejecutivos	Gobernadores	8	18	6	0
	Alcaldes	387	1152	299	605*

\* Incluye ayuntamientos regidos por usos y costumbres fuera del sistema de partidos.

**Fuente:** elaboración propia con base en Álvarez (2000).

En específico, a principios de 2005, la correlación de fuerzas en la región centro se vio muy compleja, pero inclinada en favor del PRI, pues las gubernaturas estaban repartidas a razón de 4-1-1. En el nivel de la relación gobernador-congreso local-municipios, el mapa electoral fue bastante plural y de contrapesos. En el Distrito Federal, el jefe de gobierno (PRD) requirió que en la Asamblea Legislativa se dieran alianzas con alguna de las otras dos fuerzas para lograr consenso; respecto de su relación con los delegados, tuvo inclinada la balanza a su favor en catorce a dos.

En Hidalgo, el gobernador del PRI tuvo ventaja en el Congreso local en 63 a 21 diputados. En el Estado de México estaba más equilibrada la situación, pues en el Congreso local el gobernador contaba con mayoría similar de 69 a 53 y su manejo con la presidencia de la República fue institucional mientras no llegó el momento de la sucesión presidencial.

En Morelos, el gobernador del PAN tuvo una relación desfavorable de 8 a 25 municipios, con preponderancia del PRI con 15 alcaldes, de tal manera que la ventaja que podría tener se desvanecía al verse obligado a realizar alguna gestión cuestionada por los alcaldes; en el Congreso local tuvo empate técnico con las fracciones de la oposición, razón por la cual las alianzas y los acuerdos fueron indispensables para neutralizar al PRI. De alguna manera, la posición de Fox dentro de los asuntos del estado era débil.

En el caso de Puebla, el gobernador (PRI) tuvo una balanza favorable de 140 a 77 municipios; gobernaba municipios de menor población. Por su parte, el PAN por sí solo gobernaba casi el 42% de la población de los municipios de la oposición, sin embargo, su punto de equilibrio lo encontró en el Congreso local, donde tuvo mayoría absoluta de 25 sobre 42 diputados del PRI. Allí, la posición del presidente fue más equilibrada.

**Cuadro 17.** *Resumen de los escenarios políticos en la región centro en 2005*

Presidente de la República (PAN)					
Partidos políticos		PAN	PRI	PRD	Otros
Entidades y órganos de gobierno					
Distrito Federal (PRD)	Jefe de Gob.			X	
	Asamblea	17	16	19	14
	Delegados	1	1	14	0
Hidalgo (PRI)	Gobernador		X		
	Congreso	0	29	0	0
	Alcaldes	10	63	7	4
Estado de México (PRI)	Gobernador		X		
	Congreso*	11	24	10	¿?
	Alcaldes	25	72	22	1
Morelos (PAN)	Gobernador	X			
	Congreso	15	12	3	0
	Alcaldes	8	15	7	3
Puebla (PRI)	Gobernador		X		
	Congreso	10	25	2	5
	Alcaldes	46	140	19	12
Tlaxcala (PRD)	Gobernador		1		
	Congreso	3	13	12	4
	Alcaldes	5	34	13	8

\* Faltan los diputados de representación proporcional.

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos de Álvarez (2000).

En Tlaxcala, las cosas no fueron diferentes, pues el gobernador anterior fue del PRD y los números no reflejaban la complejidad de esa relación que aparentemente le era desfavorable de 13 a 47 alcaldes, de los cuales 24 eran del PRI. En su Cámara tampoco tuvo mayoría con 12 diputados contra 22, de los cuales 13 fueron del PRI; otro contrapeso fue que el gobernador era de oposición a Fox. Un elemento de los contrapesos es la importancia económica y administrativa y el tamaño de la población de cada localidad, pues algunos partidos que ganan muchos municipios lo hacen en los más pequeños, marginales y alejados de los centro urbanos o la capital estatal.

Los resultados de las elecciones de marzo de 2003 en el Estado de México dejaron ver lo politizado de las localidades, ya que de 34 municipios conurbados, en 14 se registraron cambios de partido, siendo el PAN el máximo perdedor y el PRI el máximo ganador. Esto daba una idea de cómo el “efecto Fox” se iba desvaneciendo y la correlación de fuerzas se volvía a inclinar en favor del PRI.

Como se puede constatar, el gobierno, la administración y los partidos son aspectos de una misma realidad. Las reformas para avanzar hacia un gobierno de escala metropolitana se veían cada vez más lejanas, pues los asuntos que antes se resolvían desde la presidencia de la República dejaron de encontrar consenso entre actores políticos divididos y más bien preocupados por la alternancia, de tal manera que la gestión metropolitana se entorpeció y conflictuó en los tres órdenes de gobierno. La consecuencia fue que la legitimidad ganada por los avances de la alternancia en el Distrito Federal disminuyó, mientras tanto, la ZMVM perdió en calidad de vida y sustentabilidad.

**Mapa político actual.** Pensando en los actores políticos que en su momento pudieran influir para llevar a cabo las reformas necesarias que den congruencia a un régimen institucional con *gobierno de escala metropolitana*, como el que se requiere para efectuar una gestión pública que resuelva la *descoordinación* que se ha mantenido durante medio siglo en la ZMVM, vemos la importancia de analizar cómo quedó conformado el poder legislativo después de las elecciones de julio de 2021. Desde ese nicho de poder público es que podemos deducir qué posibilidades hay para avanzar hacia acuerdos que permitan interesar y trabajar sobre un marco jurídico que apunte en la dirección de gobernar esta megalópolis, con sentido y visión metropolitana.

De acuerdo a ello, vemos que la fracción legislativa más grande es la de Morena (Movimiento Regeneración Nacional), pero, aun así, ni sumando a los senadores aliados reúne las dos terceras partes más uno que se requieren para lograr reformas a la Constitución, pues la Cámara de Senadores quedó conformada hasta el 2024 tal como se indica en el siguiente cuadro.

**Cuadro 18.** *Número de senadores por partido en la legislatura 2021-2024*

Movimiento Regeneración Nacional	60
Partido Acción Nacional	20
Partido Revolucionario Institucional	13
Partido del Trabajo	6
Movimiento Ciudadano	12
Partido Encuentro Social	4
Partido de la Revolución Democrática	3
Partido Verde Ecologista de México	6
Sin partido	6

**Fuente:** Senado de la República [[https://www.senado.gob.mx/65/senadores/por\\_grupo\\_parlamentario](https://www.senado.gob.mx/65/senadores/por_grupo_parlamentario)].

Construir un *orden de gobierno intermedio* para la ZMVM que se haga cargo de la gestión de vialidades, transporte público y privado, planeación y ordenamiento territorial, uso del suelo urbano para vivienda, industria, comercio, servicios y recreación, manejo de desechos sólidos, descarga de aguas residuales, control de la contaminación, protección de humedales, suelos de conservación, bosques y biodiversidad requiere de acuerdos entre las fracciones parlamentarias para la elaboración de un marco jurídico que avance hacia un régimen institucional nuevo.

Por su parte, en la Cámara de Diputados, Morena cuenta con 307 diputados a su favor, incluyendo a las fracciones que han pactado alianza, como se puede ver en el siguiente cuadro. Sin embargo, tampoco es probable que ellos se interesen en buscar esos acuerdos, ya que los ven como asuntos muy técnicos y de bajo perfil electoral, pues gobernar con visión metropolitana requiere

la aprobación de la mayoría de los congresos estatales; pero, además, gran parte de los legisladores no entiende, y menos el electorado.

**Cuadro 19.** *Número de diputados por partido en la legislatura 2021-2024*

Movimiento Regeneración Nacional	201
Partido Acción Nacional	113
Partido Revolucionario Institucional	69
Partido del Trabajo	33
Movimiento Ciudadano	28
Partido de la Revolución Democrática	15
Partido Verde Ecologista de México	41
Sin partido	6

**Fuente:** Cámara de Diputados [<https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>].

Morena controla 21 gobiernos estatales, incluidas las seis entidades de la región centro; además, con sus alianzas lidera 19 congresos locales del país mientras que los municipios se encuentran gobernados así: Morena, 240; PRI, 218; PAN, 183; PVEM, 108; MC (Movimiento Ciudadano), 108. En alianza, 147 municipios son gobernados por PAN-PRI-PRD; 67, por Morena-PT, y 654, por PRI-PRD.

**Cuadro 20.** *Número de alcaldes por partido después de las elecciones de junio de 2021*

Morena	260
PRI	265
PAN	192
PVEM	128
MC	135
PAN-PRI-PRD	129
Morena-PT	113
PRI-PRD	74

**Fuente:** *El Economista* [<https://www.economista.com.mx/politica/Gobiernos-municipales-factor-para-el-2023-y-2024-20221103-0005.html>].

Aunque sabemos que influyen poco para las reformas constitucionales, pensamos que es importante saber cómo desde los gobiernos municipales en un momento dado se podría promover una conciencia entre la población para mejorar la gestión de la ZMVM, impulsando la idea de un orden de gobierno intermedio entre los poderes del gobierno federal, estatal y de la Ciudad de México. De manera inesperada, de las 16 alcaldías de esta última entidad, nueve fueron perdidas por Morena en 2021, con todo y que su Constitución debió rectificar y reorientar a su gobierno hacia una gestión democrática e incluyente con una de las ciudadanías de más alto nivel educativo para que participara en las decisiones sobre temas metropolitanos. Eso sucede, marginalmente, con las migajas que el gobierno de la Ciudad destina para que las organizaciones vecinales se den un baño pseudo-democrático de presupuesto participativo en obras y servicios muy menores, que apenas alcanza el 2.6% del presupuesto del gobierno central y el 3.7% respecto de lo autorizado para las 16 alcaldías, y que se tiene que repartir entre 1 838 unidades vecinales.

**Cuadro 21.** *Cambio en el mapa electoral en las dos últimas elecciones en la Ciudad de México*

Alcaldía	2018	2021	Estatus
Alvaro Obregón	Morena	PAN-PRI-PRD	Cambio de partido
Azcapotzalco	Morena	PAN-PRI-PRD	Cambio de partido
Benito Juárez	PAN	PAN	Reelección
Coyoacán	PRD	PAN-PRI-PRD	Cambio de partido
Cuajimalpa	PRI	PAN-PRI-PRD	Reelección
Cuauhtémoc	Morena	PAN-PRI-PRD	Cambio de partido
Iztapalapa	Morena	PT-Morena	Reelección
Gustavo A. Madero	Morena	PT-Morena	Reelección
Miguel Hidalgo	Morena	PAN-PRI-PRD	Cambio de partido
Milpa Alta	MC	PT-Morena	Cambio de partido
Tlahuac	Morena	PT-Morena	Enroque de alcalde
Tlalpan	Morena	PAN-PRI-PRD	Cambio de partido

Alcaldía	2018	2021	Estatus
Magdalena Contreras	Morena	PAN-PRI-PRD	Cambio de partido
Venustiano Carranza	PRD	PT-Morena	Cambio de partido
Xochimilco	Morena	PT-Morena	Reelección
Iztacalco	Morena	PT-Morena	Reelección

Fuente: *Expansión Política* (2021).

### Cuadro 22. Distribución del presupuesto, 2022

Gobierno de la Ciudad de México	Presupuesto participativo	Delegaciones	Presupuesto participativo
\$234 000 875 723 100%	\$1 612 884 960 2.6%	\$42 010 265 581 100%	\$1 612 884 960 3.75%

Fuente: Gaceta Oficial de la Ciudad de México (27 de diciembre de 2022).

### Cuadro 23. Número de colonias, pueblos y barrios de las alcaldías en 2022

Alcaldía	Colonias	Pueblos	Barrios
Alvaro Obregón	178	10	0
Azcapotzalco	84	25	0
Benito Juárez	53	10	1
Coyoacán	96	7	7
Cuajimalpa	45	5	0
Cuauhtémoc	41	2	2
Gustavo A. Madero	178	9	6
Iztacalco	37	1	6
Iztapalapa	319	15	11
Magdalena Contreras	40	4	0
Miguel Hidalgo	83	5	0
Milpa Alta	39	12	0

Alcaldía	Colonias	Pueblos	Barrios
Tláhuac	74	7	0
Tlalpan	207	11	7
Venustiano Carranza	68	2	0
Xochimilco	107	14	17
<b>Total</b>	<b>1 649</b>	<b>139</b>	<b>57</b>

**Fuente:** Google.

Mientras tanto, el 97.4 por ciento del presupuesto para el Gobierno de la Ciudad de México se resuelve al margen de los ciudadanos; es decir, los grandes proyectos y la definición de cuánto gastan las dependencias del gobierno, incluyendo sus órganos desconcentrados y autónomos, son decididos por la Asamblea Legislativa, y luego, ya en operación, son los funcionarios intermedios y menores, al lado de la Jefatura de Gobierno, quienes lo destinan, según las partidas ya definidas, a pagar sueldos y prestaciones para funcionarios y salarios para trabajadores de base. El resto del presupuesto es destinado a proyectos de inversión y servicios que ellos contratan para innumerables asuntos, pero sin pedir opinión a la ciudadanía, lo que es de importancia porque son funcionarios no elegidos de forma democrática quienes en el día a día deciden si se construye más metro o metrobús, si se embellece la lateral del Periférico con plantas de ornato o si se pavimenta y lleva agua a las colonias pobres.

Aunque la fracción parlamentaria de Morena y sus aliados tiene de su parte al presidente de la República, a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y a los cinco gobernadores de la región centro, no cuenta con la mayoría necesaria para que el poder legislativo federal lleve a cabo reformas constitucionales; para mal de nuestra causa, tampoco tiene en su agenda un proyecto de reforma como el que aquí proponemos. Tal propuesta, hay que decirlo, no es una idea personal ni del momento; es un asunto que se ha manejado en los medios académicos e, incluso, en comisiones legislativas relacionadas con el tema metropolitano desde hace varias décadas.

Algo parecido ha ocurrido con los diputados del Estado de México; pero tampoco ha prosperado nuestra propuesta porque el legislativo mexiquense no está dispuesto a otorgar facultades, funciones y parte de su presupuesto a

un *órgano de gobierno intermedio* que no esté bajo control directo de su gobernador, y menos a conceder territorio de su entidad, ya que a lo largo de su historia ha tenido que ceder grandes partes para la formación de los estados de Guerrero, Morelos, Hidalgo y el Distrito Federal. Entonces, la probabilidad de que algo así suceda es, ahora, que la Ciudad de México, el Estado de México y el gobierno federal con López Obrador al frente están bajo control de la ZMVM. Por eso, estoy de acuerdo con lo que dice Alfonso Iracheta: “México requiere transitar a una forma de gobierno más moderna y acorde a la realidad social y en el caso del fenómeno de la metropolización, acorde también con la realidad espacial de sus ciudades” (Iracheta, 2015).

## CAPÍTULO VI

### LA GOBERNANZA METROPOLITANA

*Ha sido hasta hace poco tiempo, con el creciente interés de las alianzas estratégicas entre las empresas y el reconocimiento tardío del aporte que efectúan las redes interorganizacionales bien desarrolladas, que ha comenzado a prestarse atención a este fenómeno de la coordinación.*

Metcalf (1996, p. 24).

#### CENTRALISMO Y COORDINACIÓN METROPOLITANA

##### *De las políticas urbanas a las políticas metropolitanas*

Los años del auge económico en México (1940-1970) dejaron poco espacio para la reflexión sobre los aspectos cualitativos del *desarrollo metropolitano*. El Estado se dedicó a la expansión de un gobierno que tendría que administrar el crecimiento de sus secretarías –con edificios modernos y oficinas amplias dentro del paradigma de despacho, y chofer y secretarias en la sala de espera–, así como de sus empresas paraestatales que crecerían en número y tamaño. También, al Estado le preocupó fortalecer con concesiones privadas a una burguesía nacional casi inexistente y atendió con empleos, seguridad social y muchas escuelas a una población migrante en aumento, que se convertiría en la nueva clase media. Ese paso del país rural a urbano e industrial y la consolidación del nuevo *sistema presidencialista* lo ocupó de tiempo completo. De manera inconsciente, parte de su gran proyecto fue tener

como capital a una ciudad a imagen y semejanza de las grandes ciudades norteamericanas, con avenidas anchas y pavimentadas, glorietas y camellones llenos de flores y fuentes, así como colonias con parques y jardines para los nuevos ricos.

A fines de los años sesenta del siglo anterior “el milagro mexicano” se vino abajo, entonces, los presidentes de la siguiente década recurrieron al endeudamiento externo desmedido, aprovechando la oferta de capitales internacionales que se puso al alcance de los países latinoamericanos cuando la guerra de Vietnam había dejado de requerir dinero para armamento. En esa coyuntura, operar aquella maquinaria burocrática con déficit presupuestal fue algo constante; otra constante fue la ingerencia excesiva del Estado en la economía para generar empleos, como lo habían recomendado Max Weber y John M. Keynes en los años treinta.

El auge del petróleo y el descubrimiento de enormes yacimientos reanimaron los ímpetus de mantener una maquinaria gubernamental grande con muchos burócratas, aunque fueran improductivos y lentos; así, empresas paraestatales, fideicomisos y comisiones federales fueron creados por cientos, a la inversa de lo que estaba ocurriendo en Estados Unidos e Inglaterra, que empezaban con el adelgazamiento del Estado y la desregulación de la economía siguiendo el principio neoliberal de los esposos Milton y Rose Friedman.

La preocupación por lo *metropolitano* había aparecido en 1976, cuando se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, de modo que el problema de la concentración en las tres grandes ciudades del país –México, Guadalajara y Monterrey– quedaba inscrito en la agenda del siguiente sexenio. En los primeros días del gobierno de José López Portillo fue creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con Pedro Ramírez Vázquez al frente, quien inició su gestión con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicado en 1978.

Durante ese gobierno se montó una maquinaria logística para apoyar la planeación de las ciudades y darle ordenación al territorio. Era un ámbito interpretativo y herramental en el que se podía hablar de portentosos ensayos gubernamentales de elección racional para optimizar el desarrollo territorial del país, con un discurso novedoso dirigido al campo de la planeación desde el Estado, y de políticas públicas metropolitanas por entidades federativas y regiones (García del Castillo, 1999, p. 111).

Entonces, las políticas metropolitanas se desprenderían de las políticas urbanas generales propuestas en aquella portentosa experiencia de planificación nacional; lo que las identificaba era la dimensión, intensidad y densidad territorial y demográfica en las que se aplicarían. Esa política urbana tenía que ver con el surgimiento, mantenimiento y despliegue de infraestructuras y servicios de apoyo para los asentamientos humanos –fueran estos centros de población menores, incluso los que se encontraban en áreas rurales apartadas– o para ciudades pequeñas o en desarrollo. También, había políticas metropolitanas para los centros de población de alta densidad con más de 150 mil habitantes, y especialización y diversidad funcional e infraestructura de gran calada que permitieran concentrar y combinar actividades industriales, comerciales y servicios varios. Todo ello se relacionaría con el Sistema Nacional de Ciudades, ya identificado en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>1</sup>.

El aspecto complicado de una política metropolitana dentro de nuestro régimen político ocurrió cuando los gobiernos locales se vieron obligados a actuar bajo coordinación con otras instancias públicas y privadas sobre asuntos que iban más allá de sus propias jurisdicciones, es decir, cuando la mancha urbana comenzó a formar conurbaciones, creando una unidad urbana funcional de gran escala, que requeriría la interacción con otros actores públicos, privados y sociales. Me refiero a algunas de las decenas de zonas metropolitanas.

### *Bases jurídicas para la coordinación metropolitana*

Los elementos jurídicos para la *coordinación metropolitana* eran abundantes y se encontraban en distintas disposiciones, desde la propia Constitución, las leyes de planeación general de asentamientos humanos, del desarrollo urbano del Distrito Federal hasta en la de planeación y de asentamientos humanos del Estado de México y otras. Por ejemplo, en el artículo 27.º constitucional,

---

<sup>1</sup> El Consejo Nacional de Población (Conapo, 1998a, p. 72) reconocía que en el mapa nacional había 201 138 localidades y una población de 91.2 millones de habitantes; las urbanas fueron 14 277 (7.2%) y las no urbanas 184 153 (92.8%); en las primeras estaban asentados 58.4 millones de habitantes, 64 % de la población del país y en las no urbanas habitaban 32.2 millones de personas.

segunda parte del tercer párrafo, se establecía el derecho de la nación para imponer las modalidades a la propiedad privada:

En consecuencia, se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (Gobierno de México, 2006).

En el artículo 73.º fracción XXIX-C, la propia Constitución establecía las facultades del Congreso de la Unión “[p]ara expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27” (Gobierno de México, 2006).

La conexión de ese mandato con el artículo 115.º constitucional se daba con la existencia de las conurbaciones, señalando que:

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo dichos centros con apego a la ley federal de la materia (Gobierno de México, 2006).

Para especificar los términos de esas facultades otorgadas a los distintos órdenes de gobierno, de conformidad con las reformas constitucionales publicadas en agosto de 1996, en el artículo 122.º apartado C base quinta-G de la Constitución se establecía que:

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de

acuerdo con el Artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de Comisiones Metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes (Gobierno de México, 2006).

La Ley General de Asentamientos Humanos, expedida el 26 de mayo de 1976, fue abrogada y sustituida por la Ley vigente de julio de 1993. Ahí, se establecieron disposiciones que normarían los asuntos referentes a la conurbación, las zonas metropolitanas, la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en la materia, así como la capacidad y necesidad de celebrar convenios y acuerdos entre ellos y con los sectores social y privado para atender eficazmente el fenómeno del poblamiento. Esa misma ley, revisada y publicada en 2016 y que incluye reformas realizadas hasta 2021, en el artículo 1.º de su capítulo primero, “Objeto de la Ley”, dice:

I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamiento Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.

II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos.

III. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

Centros de población: las áreas constituidas por zonas urbanizadas por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros: así como las que por resolución de la autoridad competente se prevean para la fundación de los mismos;

Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

Zona metropolitana: el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población (Gobierno de México, 2021[1976]).

En el artículo 3.º se señala:

XIV. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones.

XV. Desarrollo regional: el proceso de crecimiento económico en dos o más Centros de Población determinados, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.

XXIII. Megalópolis: Sistema de zonas metropolitanas y Centros de Población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una megalópolis es de 10 millones de habitantes.

XXXVII. Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo social.

XLIII. Instituto Metropolitano de Planeación: Organismo público descentralizado de la administración pública estatal y municipal con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, creado y operado de manera coordinada por las entidades federativas y los municipios que conforman una determinada zona metropolitana, cuyo objetivo es contribuir a la planeación y ordenamiento territorial de la zona metropolitana que corresponda (Gobierno de México, 2021[1976]).

Asimismo, el artículo 36.º señala que “[p]ara lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad” (Gobierno de México, 2021[1976]).

Este ordenamiento, en el título segundo, habla de la concurrencia, coordinación y concertación entre los diferentes órdenes de gobierno para proyectar

la planeación del desarrollo urbano, metropolitano y regional con la participación de todos, a fin de realizar acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, incluyendo la participación ciudadana.

Es conveniente agregar que la última Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deposita en la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la responsabilidad de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo de los asentamientos humanos, del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, al igual que la proyección y coordinación de la planeación regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

Hasta aquí vemos cómo los órganos del gobierno federal mantienen preponderancia en materia de coordinación sobre el resto de las instancias integrantes del pacto federal, en particular sobre políticas metropolitanas. La lectura del articulado, por sí sola, no manifiesta lo que en la práctica se puede hacer bajo un régimen presidencialista acostumbrado a los excesos de mando centralista y autoritario; esto sigue dejando poco margen de acción en los gobiernos estatales y municipales.

Es claro que la interpretación de este marco jurídico le concede al poder central las mayores facultades en la materia, sobre todo por la cuantía de recursos que se manejan desde el gobierno federal que se mantiene como matriz del Estado. Es importante mencionar esto, porque estamos hablando de una autoridad administrativa que se adjudica, desde sus orígenes, facultades superiores, pero que por alto que sea su rango dentro de la administración pública federal, no tiene necesariamente el grado de legitimidad que le dan las urnas a los gobernantes de las entidades federativas, a los presidentes municipales y a los alcaldes del Distrito Federal. La única razón por la que el mandato se le conserva es por la eficacia y eficiencia que emanan de su visión generalista, por la capacidad para llevar a cabo los propósitos de la ley en todo el territorio nacional y por el caudal de recursos públicos que concentra, avalado por el Congreso de la Unión.

Por otra parte, en el ámbito del marco jurídico local, podemos señalar que los artículos 77.º fracciones XXIII y XXXI de la Constitución del Estado de México y 5.º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México confieren al ejecutivo estatal la facultad de convenir con el ejecutivo

federal, con otras entidades federativas y con ayuntamientos de su entidad la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras, la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, así como asumir la representación política y jurídica de los municipios para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en su artículo 21.º, establece la siguiente jerarquía de planes:

- I. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- II. Los planes regionales metropolitanos.
- III. Los planes municipales de desarrollo urbano.
- IV. Los planes de centros de población estratégicos.
- V. Los planes de centros de población.
- VI. Los planes parciales (Gobierno del Estado de México, 1999).

Desde los artículos 1.º y 2.º se señala la concurrencia y coordinación de los municipios y el Estado, como objeto de la ley, así como las formas para ejercer sus correspondientes atribuciones con la siguiente expresión:

Artículo 2. La ejecución de esta ley corresponde al ejecutivo del estado y a los presidentes municipales en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 12, fracción I establece que corresponde al ejecutivo del estado elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar, entre otros, el plan estatal de desarrollo urbano y los planes regionales metropolitanos con la concurrencia y coordinación de los municipios, en el mismo artículo, su fracción V otorga al ejecutivo estatal la siguiente atribución:

V. Celebrar convenios cuando sea necesario, con los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la federación, para coordinar y operar los respectivos planes de desarrollo urbano y sus correspondientes programas (Gobierno del Estado de México, 1999).

La propia ley, en el artículo 13.º, marca las siguientes atribuciones para los ayuntamientos:

III. Participar en forma concurrente y coordinada con el estado en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes regionales metropolitanos, los de centros de población estratégicos de su territorio, y los parciales de éstos, así como en su evaluación y modificación en su caso.

IV. Participar en las comisiones de conurbación interestatal, en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos (Gobierno del Estado de México, 1999).

El ordenamiento legal reitera que las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno realizarán las acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, control, seguimiento y evaluación relativas al desarrollo urbano del estado, de manera coordinada y concurrente. Además, identifica cuatro zonas metropolitanas: Tianguistenco, Toluca, Valle de México y Zona Metropolitana del Valle de México. Por su importancia para los fines de la ordenación metropolitana, se transcribe de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México lo que dice acerca del Modelo de Planeación del Desarrollo Urbano. Este establece la relación entre desarrollo urbano, desarrollo integral y ordenamiento territorial. Ahí se define la manera en la cual se vinculan las políticas, estrategias, programas e instrumentos del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Por su parte, la Constitución de la Ciudad de México, en su artículo 32.º, dice que:

La persona titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefa o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electa por votación universal, libre, secreta y directa; no podrá durar en su encargo más de seis años y entrará en funciones el 5 de octubre del año de la elección. Durante el tiempo que dure su encargo deberá residir en la Ciudad de México (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016).

Asimismo, en el artículo 15.º plantea que:

La planeación será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública y tendrá como instrumentos el Plan General de Desarrollo de la Ciudad, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía, el Programa de Gobierno de la Ciudad, los programas

sectoriales, especiales en pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, pero el Consejo Ciudadano fungirá sólo como un órgano de consulta obligatoria y diálogo público con carácter consultivo y propositivo (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016).

El artículo 19.º, que trata sobre la coordinación metropolitana y regional, señala que:

Las autoridades deberán impulsar gradualmente un desarrollo incluyente, funcional y eficiente para los habitantes de la Ciudad de México a través de la coordinación con la Federación, los Estados y Municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del país, coherente con el Sistema de Planeación Nacional y el de la Ciudad de México (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016).

Finalmente, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, reformada en 2021, identifica a la Zona Metropolitana como el: “Ámbito inmediato de influencia socioeconómica y físicoespacial, de la zona urbana del Valle de México; integrada por las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los municipios correspondientes del Estado de México y del Estado de Hidalgo” (Departamento del Distrito Federal, 2021[1997]).

Esta Ley reconoce como autoridades sobre asuntos del desarrollo urbano dentro del territorio que ocupa la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente, al jefe de gobierno, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a los delegados –ahora alcaldes o alcaldesas– y a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

Este sistema de planes, programas y leyes rige en el ámbito jurídico-administrativo de las entidades de carácter público del país, en sus acciones de impulso al desarrollo económico y social, así como en sus relaciones con los particulares a fin de promover el bienestar social y económico de los habitantes. No obstante, con este régimen legal, del que están provistos los órdenes de gobierno para ejercer sus mandatos, ya en el plano de la coordinación, concurrencia y subsidiaridad se aplica la verticalidad donde las autoridades locales quedan al margen de las principales políticas que se planean e implementan dentro de sus ámbitos territoriales; en el mejor de los casos,

participan en calidad de subordinadas, apoyando en acciones secundarias y complementarias.

Las autoridades intermedias, con más autonomía y facultades, también quedan limitadas por los estrechos márgenes que les permiten sus presupuestos, mientras que las dependencias del poder federal se mantienen al frente con mayores recursos y, en función de su interés, imponiendo sus proyectos como políticas de Estado y determinando el alcance de las políticas públicas o gubernamentales de los otros dos órdenes de gobierno.

### *Evolución de la planeación territorial en México*

En un intento por sistematizar la historia de las políticas de Estado en materia de planeación territorial, Gustavo Garza propuso una periodización en cuatro etapas: *i*) las acciones pioneras (1915-1940); *ii*) las políticas de impacto territorial aislado (1941-1970); *iii*) las políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976), y *iv*) la planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1988)<sup>2</sup> (Garza, 1989, p. 9).

En esa lógica histórica, habría que agregar una etapa más que llega hasta nuestros días: *v*) el debilitamiento de la planeación territorial estatal por haberla dejado a la política neoliberal dominante en la que el mercado ofrece la visión democrática de la libertad de elegir en los aparadores, propuesta por los esposos Friedman. Esta etapa coincide con la inserción plena de México a los procesos de globalización electrónica de los medios y mundialización de la

---

<sup>2</sup> En las últimas dos etapas consideramos que hay un traslape importante, ya que tanto la Ley General de Población (1973) y el Consejo Nacional de Población (1974) como la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) marcaron momentos clave de institucionalización en asuntos relacionados directa o indirectamente con la planeación territorial y urbana. Lo relevante que ocurre durante la década de los ochenta es, en parte, consecuencia de los trazos institucionales de la etapa anterior. El Plan Global de Desarrollo, con López Portillo, los planes nacionales por sector, el Plan Nacional de Población, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y todos los programas nacionales derivados fueron apareciendo y formalizándose frente a la sociedad como tareas gubernamentales a efectuarse con el concurso de los sectores público, social y privado en su conjunto.

economía; ahí, la planeación se descentraliza, se desregulariza y queda en manos de los grupos de poder económicos regionales: financieras, inmobiliarias y terratenientes locales asociados con las empresas transnacionales.

El mercado inmobiliario y las inversiones de esos grandes capitales encuentran nuevas condiciones en territorios liberalizados. El Estado saca las manos de la economía y convierte la parcela ejidal en objeto mercantil tendiendo hacia la desregulación del desarrollo urbano y la vivienda, para adoptar un papel de planeador indicativo en que el mercado moldea el uso del territorio y las formas arquitectónicas del paisaje.

De esa manera, el Estado va perdiendo de vista la importancia del carácter regional de las zonas metropolitanas; su concepción sobre el crecimiento de las ciudades que comparten el espacio regional experimenta una regresión en la que se fragmentan sus acciones planificadoras y, en cambio, se fortalece la visión localista basada en los supuestos principios de las autonomías locales. Ello se refuerza con la estructura organizativa del gobierno, definida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las leyes estatales, mediante una lógica sectorial de planeación, programación y normas a las que queda sujeto el gasto público<sup>3</sup>.

La segunda causa tiene que ver con las presiones e intereses desatados por el control de los poderes públicos locales, lo cual simplifica la solución del problema urbano al difundir, de manera abierta, la idea de que se trata de ciudades cercanas con dinámica propia y en algún sentido interdependientes, pero con problemáticas territoriales diferentes y bajo distintos regímenes constitucionales. Por consiguiente, los planes nacionales y estatales se pierden en puros indicativos<sup>4</sup>; con ello, se deja la suerte de la planeación urbano-regional

---

<sup>3</sup> Los cauces presupuestales obedecen las inercias sectorizadas de las dependencias de la administración pública; cada secretaría u organismo paraestatal se fue desconcentrando o descentralizando bajo el patrón territorial del mapa político-administrativo vigente, es decir, por estados y municipios.

<sup>4</sup> Con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes estatales de desarrollo urbano en la región centro, dominaba una visión de aislamiento en la que cada ciudad crecería a partir de sus propias inercias y no como producto de intercambios y sinergias regionales que pudieran dar lugar a un orden de gobierno metropolitano que ofreciera congruencia donde la ciudad se expandía. Todo quedó en veremos; a la fecha, un cuarto orden de gobierno sigue siendo visto como algo que va en contra del federalismo pactado en 1824.

a una visión localista que se centra en tareas menores de diseño municipal, marginando a las entidades de la posibilidad de sumarse a una gestión de escala metropolitana-regional.

No hay que olvidar que la institucionalización de la planeación del desarrollo urbano tuvo sus orígenes en 1973 con la aparición de la Ley General de Población, en la que el gobierno reconoció que México debía cambiar su política poblacional, siguiendo las recomendaciones formuladas en reuniones internacionales sobre la materia convocadas por Naciones Unidas. Un año más tarde, con Luis Echeverría en la presidencia, se crea el Consejo Nacional de Población (Conapo) con el propósito de sentar las bases de la planeación familiar encaminadas a disminuir el crecimiento poblacional.

En 1976, todavía con Echeverría como presidente, se publica la Ley General de Asentamientos Humanos, con lo que se definió un Estado intervencionista en la economía, planificador del territorio y empresario inmobiliario. Esa ley propició un conflicto con los empresarios de Monterrey, quienes decían que: *a)* vulneraba las garantías y libertades individuales; *b)* eliminaba la propiedad privada y el patrimonio familiar; *c)* otorgaba atribuciones excesivas a los municipios y propiciaba arbitrariedades por parte de los funcionarios públicos, y *d)* era “sovietizante” y llevaba a la estatización de la economía del país (Ramírez, 1989, p. 30).

A pesar de los álgidos acontecimientos y las amenazas de huelgas, la balanza se puso del lado de los empresarios y la ley publicada matizó muchos de los aspectos que le fueron criticados, por ejemplo:

1. Se restringieron las facultades y atribuciones administrativas de los municipios en materia urbana.
2. Se eliminaron las alusiones a la especulación sobre el uso del suelo urbano y se disminuyeron las referencias al control del mercado inmobiliario.
3. Se redujeron las presiones sobre los elementos para determinar las sanciones correspondientes por incumplimientos de lo establecido en la ley.
4. Se volvieron más laxos los criterios sobre la protección de tierras de uso agrícola, forestal o minero.

Más adelante, en 1981 se adhirió el capítulo V. “De la tierra para la vivienda urbana”, con el que se subsanaba parcialmente una de las lagunas importan-

tes de aquella ley, es decir, el de una política de suelo urbano para apoyar los programas de habitación popular. De este modo, en 1983 se hicieron reformas y adiciones, logrando cambios que sentaron nuevas bases para la planeación urbana del país en los siguientes términos:

- El reconocimiento de las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano.
- La creación y operación administrativa del sistema nacional del suelo y reservas territoriales.
- La transmisión de bienes inmuebles de la federación a los estados y municipios.
- La necesidad de “evitar la especulación” con la tierra y la vivienda.
- Las acciones del Estado sobre la tierra no se reducen a la exigida para la construcción de vivienda, sino que se amplían a las requeridas para el desarrollo urbano.

Por otro lado, como consecuencia de los primeros avances del Conapo, se puso en marcha el Programa Nacional de Planificación Familiar en 1977, dando inicio a la campaña nacional para el uso de anticonceptivos como medio para disminuir la tasa nacional de fecundidad; su eslogan popular fue: “La familia pequeña vive mejor”.

Finalmente, con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, su Programa Nacional de Desconcentración Industrial y el arranque del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, en aparición casi simultánea con el Plan Global de Desarrollo, se cerró un ciclo histórico para la planeación formal del gobierno con el que se pretendió dar una visión de conjunto al desarrollo nacional.

Nunca después, las experiencias de planeación despertaron tanta expectación y credibilidad como en aquellos momentos. Uno de los principales impedimentos para que se avanzara en los acuerdos para fortalecer la visión integral de la región centro y de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) fue la pérdida de esa tradición planificadora del Estado. Los gobiernos posteriores fueron tímidos frente a los compromisos políticos que generaba una planeación integral, prospectiva y participativa.

### *Resistencias políticas para la gobernanza metropolitana*

A pesar de que la legislación vigente permite que los gobiernos locales establezcan convenios de coordinación para la construcción de obras o prestación de servicios con otros gobiernos, en la práctica esto queda limitado al nivel estatal, pues únicamente el gobernador de cada entidad puede representar a sus municipios fuera de esta. Lo mismo ocurre en la Ciudad de México, de tal manera que municipios y alcaldías se encuentran al margen de las decisiones sobre acciones de alcance metropolitano, aunque sí tienen la obligación de concurrir con ciertos elementos para su implementación.

Los mismos alcaldes y presidentes municipales de la ZMVM señalan que la falta de consensos convierte en tierra de nadie sus franjas fronterizas, pues aunque la Comisión Ejecutiva Metropolitana en 1998 tenía detectados 13 puntos conflictivos<sup>5</sup> a lo largo de los 173 km de colindancia, en los que se padecían más de un problema de difícil solución, la lógica de la gestión territorial siempre ha sido de adentro hacia fuera, dejando en último lugar a las zonas limítrofes.

Por lo general, los responsables son las instancias superiores de gobierno que, de forma invariable, ponen como pretexto la ausencia de recursos y de un marco jurídico para actuar sin perturbar sus soberanías. En su momento, los delegados de Tláhuac, Gustavo A. Madero y los presidentes municipales de Tlalnepantla y Nezahualcóyotl decían:

Necesitamos una coordinación metropolitana que vaya más allá de la delegación y el municipio. Se debe presionar a la federación y al congreso para legislar sobre las metrópolis, pues todas las autoridades continúan con el mismo discurso de hace doce años, y de seguir así, el panorama será desastroso. Muy sencillo, simplemente debemos de quitarnos la mezquindad partidista, no pensar en quién gana, podemos resolver muchos problemas con poco presupuesto, pero sin consensos no se logra nada. Tenemos una idea equivocada de la metrópolis, pensamos siempre al interior, nunca de manera regional (Hernández, 2002, p. 5B).

---

<sup>5</sup> Estos puntos conflictivos y sus problemas se pueden consultar en Hernández (2002).

Las preguntas posibles desbordan la temática, pero al menos se pueden plantear:

- ¿Hasta dónde un gobernador o jefe de gobierno debía tener facultades para obstruir el legítimo derecho de un presidente municipal o delegado a establecer convenios con sus homólogos?
- ¿Cuáles son los límites en que un presidente municipal o delegado se puede comprometer con los gobiernos y organizaciones vecinas para ejercer sus funciones, de manera que no sobrepase la soberanía de los otros?
- ¿Por qué no encauzar una legislación especial desde los congresos estatales para los municipios y las delegaciones conurbadas con otras unidades territoriales fuera de su entidad?
- ¿Por qué no reglamentar sus atribuciones para que puedan establecer convenios de colaboración con sus vecinos sobre problemas, obras y servicios que afecten en conjunto a los ciudadanos de ambos lados, sin necesidad de pasar por el trámite burocrático de autorización del gobernador?

Por un lado, los artículos 115.º y 122.º de la Constitución se mueven en torno a la autonomía de los gobiernos locales, entre otras cosas, en materia de planeación e implementación de políticas metropolitanas; por el otro, las leyes estatales le dan preponderancia al gobierno subnacional, limitando al tercer orden de gobierno a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Al tiempo que a los gobiernos locales se les desconcentraba la ventanilla para que ejercieran la regulación de los nuevos fraccionamientos, licencias de construcción y la gestión de servicios complejos, desde el centro se disminuía el ritmo de aprobación o se generaban normas regulatorias que incidían al interior de sus ámbitos territoriales. Por eso, la ZMVM existe como dimensión territorial reconocida por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) igual que otras 58 zonas metropolitanas, pero sin un *órgano de gobierno* que resuelva los asuntos de esa escala territorial. Lo que sí sucede es que desde una perspectiva fragmentada de gobierno, la multiplicidad de dependencias federales junto con otros organismos paraestatales, privados y subestatales son las que se encargan de afrontar tales asuntos, cada una de manera parcial y desde su propia perspectiva e interés.

En ese sentido, es importante entender que la *coordinación* va más allá de lo que se entiende por *conurrencia*, ya que esta simplemente resulta de la suma de recursos y capacidades de instancias de gestión desconectadas entre sí; entonces, todo va quedando a la suerte de que haya coincidencia en las acciones de cada una de ellas en un mismo tiempo, espacio y actividad, relacionadas con una obra o servicio público en el que, por atribución legal y disposición presupuestal, a cada cual le corresponde hacer algo.

Esto es diferente a la *subsidiaridad*, que se orienta a la búsqueda de los mejores recursos y capacidades de su localización estratégica (cercanía, conocimiento del problema y contacto con los ciudadanos) y capacidades para responder a las necesidades existentes en un mismo tiempo, espacio y actividad; se trata de que quien pueda hacer mejor las cosas, las haga sin distinción del orden o instancia pública o privada involucrada, pues lo que importa es coadyuvar en la solución del problema. Aunque aquí, lo que nunca está claro para los participantes es quién establece el criterio de obligatoriedad y luego, quién paga (Umaña, 2001, p. 13).

### *La Comisión de Conurbación del Centro del País*

Desde que se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCCP), el 6 de octubre de 1976, le fue encomendado elaborar y revisar el plan de ordenamiento de la región centro para aprovechar sus recursos naturales, humanos y económicos, así como coordinar obras públicas, proyectos de inversión y gestionar la compatibilización de sus planes estatales y municipales. En el PNDU (Plan Nacional de Desarrollo Urbano) de 1978 se identificaron seis zonas conurbadas: centro del país, río Pánuco, río Ameca, río Balsas, la Laguna y Barra de Navidad; en ese momento, Querétaro formaba parte de la región centro.

Tomando en cuenta los fundamentos del PNDU, entre 1976 y 1980 la CCCCP se abocó a la preparación del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro y de la ZMVM. En el desarrollo de los trabajos participaron diversas secretarías, delegados de Ferrocarriles Nacionales, de la Comisión Federal de Electricidad y de otras instancias; desde luego, también hubo representaciones de las entidades federativas y de los comités de planeación democrática respectivos. La Comisión de Conurbación se trataba de un organismo intergubernamental de carácter técnico-consultivo de planeación urbana, con

personalidad jurídica y patrimonio propios para contratar sus instalaciones, personal técnico o administrativo y realizar estudios.

Esta comisión tuvo participación del jefe del Departamento del Distrito Federal, los gobernadores del Estado de México, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos, 86 presidentes municipales, 16 delegados del Distrito Federal y representantes de organismos descentralizados, todos coordinados por el titular de la Secretaría de la Presidencia<sup>6</sup> en reuniones bimensuales. Ello parecía un buen inicio para que en la siguiente década se empezaran a ver resultados, que significarían avances en materia de ordenamiento territorial. No obstante, debido a su gran tamaño, sus alcances fueron irrelevantes.

La función normativa de la CCCP consistió en formular disposiciones de observancia obligatoria para el sector público que deberían inducir al sector social y al privado a realizar ciertas acciones. Quizá ese énfasis normativo y la ausencia de facultades, combinadas con la falta de instrumentos legales que dieran fuerza a sus propuestas, fue lo que marcó el fracaso; sus pretensiones se quedaron en un nivel indicativo, normativo, regulatorio y preventivo, pero la obligatoriedad se diluía en la vaguedad interpretativa de los interlocutores involucrados. Las recomendaciones de los grupos de trabajo quedaron bajo la discrecionalidad de las distintas instancias gubernamentales.

Otro de los problemas de operatividad de la Comisión fue el tamaño tan grande de su asamblea, de hecho, su secretariado técnico nunca pudo reunir al pleno de más de cien integrantes. En el papel estaba previsto un comité técnico de instrumentación que resolvería algunos de esos asuntos, pero tampoco funcionó; es más, nunca se integró. Asimismo, las decisiones se tomaban por consenso a través de votaciones asimétricas en las que los votos del jefe del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de la Presidencia valían por dos; además, las recomendaciones de la CCCP tenían que ser aprobadas por el presidente de la República.

Ante estos resultados y frente al desbordamiento de los problemas metropolitanos a fines de 1982, el presidente López Portillo amplió la influencia del organismo con funciones de concertación, ordenamiento y programación presupuestal, que en la práctica ya se venían dando con los convenios únicos

---

<sup>6</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto a partir del sexenio de José López Portillo (1976-1982).

de coordinación desde 1978. Todo eso funcionaba dentro de la lógica de un presidencialismo autoritario, de manera que la ya en ese entonces Secretaría de Programación y Presupuesto trataba de darle rumbo y fuerza a la Comisión mediante el manejo presupuestal, pero este tenía que ser negociado anualmente con las otras secretarías y los gobiernos de los estados.

Aunado a lo anterior, en un intento de gestión informal se lograron convenios con funcionarios y organismos de la federación, los estados y los municipios, entre los que se incluyeron a la Secretaría General de Coordinación Metropolitana y al Consejo del Área Metropolitana, que funcionaron en el Distrito Federal y en el Estado de México, respectivamente, durante la segunda mitad de los años ochenta; aun así, sus alcances quedaron restringidos por los recursos disponibles y la voluntad política de los funcionarios que conformaban la CCCP (Roque, 1992, citado en Umaña, 2001, p. 69).

Al final, con pobres resultados en materia de planeación y coordinación metropolitana, en noviembre de 1988, la administración de Miguel de la Madrid decidió que la CCCP se redujera a un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Con ello, la Comisión estuvo circunscrita a cumplir funciones de concertación entre los distintos *órdenes de gobierno* y perdió influencia en el campo de la programación y asignación de recursos fiscales, de modo que su capacidad en la región centro se nulificó.

Lo interesante de todo aquel proceso de planeación regional fue que en sus planteamientos se veía una preocupación integral por el futuro de la sustentabilidad en la región centro. Esto se lograría mediante estrategias concertadas para la desconcentración y la disminución del proceso de crecimiento, considerando el corto, mediano y largo plazo –año 2000–. Aunque su origen fue puramente gubernamental, en él se dejaba ver la génesis de una posible gobernanza regional, pero la fragmentación administrativa prevaleciente, la descoordinación entre las partes y el traslape en leyes y reglamentos se sumaron a la decisión presidencial que optó por la limitación de sus facultades.

La situación de incertidumbre sobre la planeación y coordinación metropolitana ante el ascenso del neoliberalismo y las políticas que el avance de la oposición en las elecciones de 1988 impuso a los gobiernos priístas coadyuvaron para que se buscaran soluciones paliativas que no comprometieran el poder del presidente sobre la capital. El hecho de permitir la participación de la

oposición en asuntos sobre la región centro se debió haber visto como un alto riesgo político. Dar concesiones a la oposición en un lugar tan estratégico para la balanza del poder nacional se consideró un suicidio político. Por lo tanto, fue preferible asumir los costos de la debacle de la ZMVM y de la región centro disminuyéndole las potestades a la CCCP, que enfrentar en ese momento la posible pérdida de control político de todo el país.

### *La creación de las comisiones metropolitanas*

Una recomendación de la Comisión de Conurbación del Centro del País antes de entrar en receso fue la de crear el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México, que solo funcionó los primeros meses de 1989 para luego desaparecer en 1990. Este organismo estuvo integrado por autoridades de los tres *órdenes de gobierno* y tres organismos de administración metropolitana que se enfocaban en los problemas de agua, transporte y seguridad pública. Esa visión de organización sectorial fue su principal innovación, porque incluía facultades de regulación y operación para programar y ejecutar acciones.

Los acuerdos logrados en mayo de 1989 sobre desarrollo urbano, ambiente, agua, drenaje y uso del suelo representaron un avance en cuanto a la operacionalización de una estrategia metropolitana. No obstante, la política metropolitana se desdibujó y en su lugar fueron apareciendo organismos especializados de alcance bilateral o trilateral, con el propósito de atender los problemas inmediatos propiciados por la conurbación más cercana entre el Distrito Federal y los municipios del Estado de México. Estas instancias fueron:

- I. El Consejo del Transporte del Área Metropolitana, surgido el 12 de febrero de 1991 como producto del Convenio de Concertación de Acciones celebrado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal.
- II. La Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la ZMVM, en 1992.
- III. La Secretaría General Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.

- IV. La Comisión de Desarrollo Metropolitano en la Asamblea Representativa del Distrito Federal, en 1991.
- V. La Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados.
- VI. La Comisión de Asuntos Metropolitanos de la Cámara de Diputados del Estado de México<sup>7</sup>.

A estos organismos había que sumar otros con origen en las entidades vecinas, que sirvieron de base para que durante la reforma política del Distrito Federal (1992-1993) se tomara en cuenta el apartado G de la base quinta del artículo 122.º de la Constitución, que decía:

Que el Distrito Federal es parte de un conjunto urbano mayor, en donde las materias de coordinación necesaria, son cuando menos, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Para este efecto se legaliza la firma de convenios entre los distintos órdenes de gobierno y la formación de comisiones metropolitanas con funciones y tareas específicas en materia de obras, servicios y cooperación presupuestal (Gobierno de México, 2006).

Esos avances dieron soporte a la creación de las actuales comisiones metropolitanas en materia de: *a*) asentamientos humanos, *b*) protección al ambiente, *c*) transporte y vialidad, *d*) agua potable y drenaje, *e*) recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y *f*) seguridad pública. Con ello, se cedió el mandato a instancias gubernamentales colegiadas que podrían realizar mejor

---

<sup>7</sup>En esos años se formó la Comisión Bilateral de Asuntos Metropolitanos entre diputados de los congresos del Distrito Federal y del Estado de México, para dar continuidad a los 40 proyectos de agenda establecida, los cuales quedaron pendientes desde el periodo legislativo 1997-2000. En ese sentido, afirmaron que había disponibilidad de parte del gobierno del Distrito Federal para aportar fondos, pero que faltaba sensibilizar al gobierno federal y al del Estado de México para avanzar en los proyectos. Además, plantearían la creación del Fondo Metropolitano para obras básicas que se requerían en el mediano plazo con una inversión de más de mil millones de pesos (Chávez, Rene Ramón, 2002, p. 33).

y de modo más eficaz y eficiente tales funciones. Esta concesión mutua de potestades en alguna medida se debió a que no se trataba de asuntos prioritarios que generaran conflictos partidistas o sentimientos de pérdida de soberanía territorial.

En particular, con esas reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a la Constitución del Estado de México se eliminaron algunos consejos y comisiones que habían sido creadas con anterioridad y aparecieron nuevas a través de las cuales se pretendió dar solución a los problemas de violación a soberanías, fragmentación político-administrativa y descoordinación entre las unidades de gobierno. Esas instancias fueron:

- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1995.
- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje, 1994.
- Comisión de Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 1994.
- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, 1994.
- Comisión Ambiental Metropolitana, 1996.
- Comisión para el Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, 1996.
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, 1998<sup>8</sup>.
- Comisión Ambiental de la Megalópolis, 2013.

Para dar seguimiento a las recomendaciones de estos organismos, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal crearon la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México, después elevada a

---

<sup>8</sup> Es un órgano superior colegiado y bilateral que surgió por convenio entre el gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México para integrar el trabajo de las otras comisiones. Su principal facultad fue proponer ante los congresos locales, las resoluciones, programas y proyectos en materia metropolitana para su ratificación. Su presidencia era conjunta y contaba con un secretariado y un consejo técnico, que acudirían a las reuniones de trabajo del pleno y del pleno ampliado a las que se sumarían presidentes municipales y delegados, y a las sesiones públicas del pleno a las que podrían asistir informadores públicos e invitados. Durante los gobiernos de Andrés M. López Obrador y de Arturo Montiel, esta comisión no operó con regularidad, debido a los conflictos personales entre ambos (COMETAH, 1998, pp. 1-12).

rango de Secretaría General de Asuntos Metropolitanos, pero luego devaluada a nivel de subsecretaría en el gobierno de Eruviel Ávila Villegas. En el Distrito Federal se fundó la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos y Delegacionales. Veamos qué pasó con las comisiones dedicadas a la movilidad, el ordenamiento territorial y la sustentabilidad de la región centro.

### *La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos*

El 23 de junio de 1995 se instauró la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) mediante la firma de un convenio de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México. La finalidad de esta instancia fue planear y ejecutar acuerdos relacionados con los asentamientos humanos para ordenar su desarrollo urbano a través de acciones en materia de reservas territoriales para la vivienda, infraestructura y equipamiento. Al igual que las otras comisiones, su presidencia sería rotativa y bianual, y contaría con un secretario técnico y seis grupos de trabajo apoyados por un secretario y tres vocales que se enfocarían en los temas de planeación del desarrollo urbano y regional, la administración y control urbano y el suelo como reserva territorial, vivienda, equipamiento, proyectos especiales y legislación urbana.

El principal producto de la Comisión fue el Programa de Ordenación de la ZMVM, aprobado por la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 1998, después de que los congresos legislativos de los dos gobiernos hicieran lo propio. Ese programa quedó sujeto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, al PNDU 1995-2000 y a los planes o programas generales de desarrollo y de desarrollo urbano tanto del Distrito Federal como del Estado de México.

El PNDU destacó el papel predominante de la ZMVM frente a las otras tres mayores zonas metropolitanas del país, a las que duplicaba en población, y apuntaba que para enfrentar la compleja problemática metropolitana: “Se requerirá fortalecer la coordinación entre dependencias y entidades federales y entre órdenes de gobierno, para definir políticas y acciones pertinentes” (Sedesol y Conapo, 2000). Ahí, se identificaba al Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas como parte de los programas estratégicos en donde se señalaban el mejoramiento urbano de áreas marginadas, la coordinación intermunicipal e interestatal para la administración de las zonas metropolita-

nas, el reordenamiento metropolitano sustentable y la promoción de sistemas de transporte multimodal como líneas de acción prioritarias. Por lo mismo, en el Programa de Ordenación de la ZMVM se tomó en cuenta tanto al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México como a los demás planes y programas previstos en la legislación de ambas entidades federativas; estos fueron los programas delegacionales y parciales, en el Distrito Federal, el Plan Regional Metropolitano, los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centro de población estratégico y los planes parciales de los municipios conurbados al Distrito Federal. Además, el Programa de Ordenación de la ZMVM debía considerar lo que dispusiera el Programa Megalopolitano.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establecía, entre sus objetivos, asumir la condición metropolitana de la ciudad y su función central en la megalópolis, apoyando una gestión coordinada y concurrente así como propiciar el desarrollo de los instrumentos de planeación, regulación, fomento, control, coordinación, gestión social y participación ciudadana para darle vigencia a su propia operación. Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México tenía estos objetivos:

1. Ordenar el crecimiento demográfico del estado a través de la constitución de un sistema de ciudades, aprovechando los recursos existentes a fin de lograr el desarrollo regional equilibrado de la entidad y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.
2. Apoyar la congruencia y complementariedad de las actividades rurales y urbanas y crear las condiciones necesarias en las áreas urbanas de las distintas regiones para retener a los pobladores en sus lugares de origen.
3. Mejorar las condiciones ambientales y reservar las zonas agrícolas, pecuarias, forestales y de recarga acuífera evitando su urbanización, sobre todo en los valles de Cuautitlán-Texcoco, Toluca-Lerma y en la sierra de las Cruces.
4. Promover mecanismos e instrumentos que incidan en la densificación de áreas urbanas subutilizadas a fin de optimizar el uso del suelo, principalmente en las diecisiete ciudades periféricas del valle de Cuautitlán-Texcoco.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se comprometió con el ordenamiento territorial para el poblamiento de la ZMVM, debiendo concurrir los sectores público, privado y social. El ámbito de referencia comprendía a las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. Este criterio territorial aportaba mayor estabilidad para los pronósticos y la planeación del desarrollo urbano local; además, el hecho de que se incluyera a municipios con rasgos rurales permitiría una distribución sustentable del uso del suelo, considerando las zonas de alto valor ambiental y las reservas susceptibles para el desarrollo urbano. Para ese propósito, únicamente estaban comprendidas cuatro delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; después, en un primer contorno aparecían seis delegaciones más y los primeros dos municipios (Naucaclan y Nezahualcóyotl), dado el supuesto de haber sucedido en la conurbación a la ciudad central. Con el mismo criterio, en un segundo contorno se consideró a cuatro delegaciones más, que en esos momentos respondían a características rurales (Tlalpan, Magdalena Contreras, Xochimilco y Tláhuac), junto a otros siete municipios hasta cierto punto más alejados del núcleo metropolitano. En el tercer contorno se encontraba Milpa Alta como última delegación y la más rural de todas, al lado de 12 municipios más lejanos (Chalco, Texcoco, Chimalhuacán, Cuautitlán, entre otros). En el cuarto y quinto contornos se ubicaba el resto de los municipios, incluyendo Tizayuca, en el estado de Hidalgo, que fueron los últimos en incorporarse como parte de la ZMVM (COMETAH, 1998, pp. 61-64).

De acuerdo con las tendencias observadas en 1995, para el año 2020 las entidades federativas de la región centro tendrían 38 millones de habitantes, 13 más que en aquel año; la corona regional de ciudades, que es más acotada, llegaría a 26.2, los municipios conurbados a la capital, a 17.2 y el Distrito Federal, a los 9 millones. En su propuesta programática esa región alcanzaría solo los 35.9 millones para el 2020, es decir, 2.1 menos de lo esperado en las tendencias; la corona regional llegaría a 21.8, los municipios conurbados, a 12.1 y el Distrito Federal, a 9.7, es decir, 700 mil más de lo esperado.

La estrategia de ordenamiento territorial analizó cuatro alternativas:

1. Continuación de las tendencias en la ZMVM y la corona regional.
2. Densificación de los centros de población, promoviendo la reconcentración y la intensidad del uso del suelo urbano.

3. Apoyo a la megalópolis con nuevas ciudades dormitorio y uso de trenes suburbanos (propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>9</sup>).
4. Apoyo a la megalópolis con las ciudades existentes, orientando el crecimiento hacia la corona regional de ciudades.

Además, se analizaron los esquemas de desarrollo físico-espacial metropolitanos:

1. Continuación de las tendencias: actual patrón de crecimiento.
2. Saturación: elevación de la intensidad en el uso del suelo urbano.
3. Radial-abanico: orienta el crecimiento urbano a los ejes carreteros.
4. Polinuclear: concentra el crecimiento en algunos centros urbanos de la periferia.
5. Tangencial: impulsa obras de libramientos carreteros.
6. Mancuerna: promueve el crecimiento de ciudad paralela a lo largo de la sierra de Guadalupe.

En el nivel regional se consideró que la opción 4 era la mejor porque promovía el desarrollo equilibrado de la región centro. En la escala metropolitana, las opciones 4, 5 y 6 parecían ser las más favorables. Por lo tanto, la estrategia de ordenación territorial propuesta se basó en una combinación de ambos esquemas. Para tal efecto, en el primer nivel se debería brindar más apoyo a las ciudades de la corona regional, e, incluso, al Programa de 100 Ciudades, que también incidía en la captación y retención de importantes flujos de población. Respecto al nivel metropolitano, el Programa de Ordenamiento dividió en 12 sectores a la ZMVM, para los cuales propuso aplicar, de manera diferenciada y según sus características y problemáticas particulares, las siguientes siete políticas:

1. Preservación ecológica.
2. Producción agrícola y/o pecuaria.
3. Reciclamiento urbano.

---

<sup>9</sup> Actualmente, Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes. [Nota de la edición].

4. Nuevo desarrollo.
5. Integración metropolitana.
6. Mejoramiento.
7. Desarrollo.

La mayoría de las acciones propuestas se localizaban en el Estado de México, debido a las carencias y a la mayor presión de poblamiento en esta entidad, que tenían que ver con planeación, reserva territorial, vivienda e infraestructura. En el mismo programa se proponía fortalecer a la COMETAH ampliando su pleno para representantes de los municipios y delegaciones, y mutarla a un organismo con facultades menos indicativas, pero más obligatorias para las instancias firmantes. Asimismo, se proponía la creación de un organismo superior que cumpliera las funciones de consejo o asamblea metropolitana, para coordinar al conjunto de las comisiones metropolitanas de la ZMVM.

Quizá lo más lamentable de esta nueva experiencia planificadora –que compiló trabajos académico relevantes elaborados por el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, de la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio Mexiquense y órganos gubernamentales especializados en la materia– fue que aun habiendo sido producto de acuerdos tripartitos y de haber sido aprobada por la Cámara de Diputados, en los siguientes años (1999, en adelante) los recursos públicos necesarios para el funcionamiento de la COMETAH no fueron autorizados. Además, al considerar que la problemática del ordenamiento del Valle de México rebasaba sus propios límites territoriales afectando a porciones importantes del territorio de los estados vecinos, se propuso el resurgimiento de la CCCP a fin de atender en toda su dimensión el ordenamiento territorial y el poblamiento de la región centro.

¿Qué pasa en la actualidad con la COMETAH? En noviembre de 2017 se le reinstaló mediante la firma de un convenio de coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y los gobiernos de la Ciudad de México, del Estado de México y de Hidalgo, con múltiples funciones entre las que destacan planear, aprobar, ejecutar, evaluar y dar seguimiento al Programa Anual de Trabajo de la Comisión, así como al Programa de Ordenación de la ZMVM y sus respectivas actualizaciones. Para tal efecto, en agosto de 2018 se instaló el Consejo Metropolitano del Valle de México, con las mismas dependencias firmantes.

El Programa de Ordenación antes señalado tiene como antecedente las diversas reuniones de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, que desde su reinstalación ha trabajado en la formulación del Programa en numerosas sesiones y revisiones técnicas para la concreción de acuerdos que permitan configurar una zona metropolitana sustentable con estructura urbana, transporte y un ordenamiento territorial sostenible que favorezca la competitividad. Habrá que ver qué curso tomaron las reuniones y grupos de trabajo entre 2018 y la actualidad, pues en este lapso ha habido cambio de presidente en el gobierno federal y de titular de la Sedatu –Rosario Robles fue quien firmó el convenio en 2017, pero en 2018 se fue a la cárcel–. En la Ciudad de México también cambió el gobierno, pero el gobernador del Estado de México se mantuvo atento para firmar los nuevos convenios.

### *La Comisión Ambiental Metropolitana*

La Comisión Ambiental Metropolitana fue creada en septiembre de 1996; con la modalidad de miembros permanentes, su estructura organizativa se integró por el secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el gobernador del Estado de México, el jefe de gobierno del Distrito Federal, así como por varios secretarios del gobierno federal y titulares de otros organismos paraestatales quienes serían miembros eventuales. Todos ellos integrarían el pleno, con un presidente que se alternaría cada dos años entre los gobernantes de las dos entidades, auxiliado por un secretario técnico, que sería nombrado o ratificado por el presidente quien asignaría funciones complementarias para él y los tres grupos de trabajo especializado en aire, suelo y recursos naturales. Existiría, además, un consejo consultivo cuyas funciones serían:

- Definir, coordinar y dar seguimiento en forma concurrente a las políticas, programas, proyectos y acciones que las dependencias firmantes del convenio deban observar y ejecutar en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Establecer criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación y para proteger y restaurar los recursos naturales en la zona conurbada y su área de influencia ecológica.

- Establecer los mecanismos que garanticen la coordinación de acciones.
- Proponer acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas en la zona conurbada.
- Proponer reformas y adiciones a la normatividad en las materias respectivas.
- Concertar y coordinar la adopción de acciones conjuntas para la atención de la problemática de la zona conurbada, en materia de recolección, tratamiento y disposición final de desechos.
- Proponer el ordenamiento ecológico territorial de la zona conurbada y su área de influencia ecológica y promover la congruencia entre este y los ordenamientos ecológicos locales.
- Preparar y proponer el Programa Ambiental Metropolitano y el Programa de Desechos.

Las acciones más importantes que los grupos de trabajo realizaron estuvieron orientadas al mejoramiento de la calidad del aire, la preservación de los recursos naturales y áreas protegidas, la protección de la calidad del suelo, subsuelo y manejo de recursos y a la promoción de la educación ambiental. Producto importante ha sido el Programa Metropolitano de Recursos Naturales con el que se propuso, a largo plazo, contrarrestar los efectos nocivos sobre dichos recursos; otro fue el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000, el cual se prolongó hasta 2006.

**Masa forestal y suelo de conservación.** El Programa Metropolitano de Recursos Naturales se aplicó sobre una superficie de 629 500 hectáreas (ha), de las cuales 131 906 eran arboladas<sup>10</sup>; parte de un diagnóstico que advertía que esas zonas estaban sujetas a un proceso de grave deterioro, causado sobre todo por incendios, desmonte con fines agropecuarios, plagas y enfermedades de las plantas, tala clandestina, contaminación y crecimiento urbano. Se estimaba una pérdida anual de 701 ha, equivalente a una tasa del uno por ciento de la masa forestal. Para el año 2025, esto significa el 30 por ciento en total.

La superficie del Distrito Federal abarca 149 524 ha, de las cuales 61 082 (41%) son consideradas suelo urbano, mientras que 88 442 (59%) se clasifican

---

<sup>10</sup> De estas, 37 500 ha pertenecían al Distrito Federal y 93 906, al Estado de México.

como suelo de conservación, en donde se constituyeron legalmente 83 ejidos y siete comunidades a las que se les otorgaron 54 400 ha. En esta área se asentaron, o ya estaban, 35 poblados rurales; pero con el tiempo, el avance de la mancha urbana les restó 20 462 ha, a través de expropiaciones o fraccionamientos irregulares que ellos mismos promovieron para atender la demanda de predios para urbanizaciones espontáneas. Para junio del año 2000, el Gobierno del Distrito Federal reportaba que 709 nuevos asentamientos humanos se habían registrado en suelo de conservación en la década anterior, con un total de 59 302 familias como invasoras irregulares en una superficie ganada de 3 134.4 ha, algunas de las cuales contaban con trámites de regularización de sus predios.

De los 90 núcleos agrarios originales en 2003, solo quedaban 64, después de que estos perdieran el 38% de sus tierras. Relacionado con esta pérdida de suelo de conservación, entre 1970 y 1997 se manifestó una disminución promedio de 239 ha/año mientras que las tierras de agricultura se redujeron en 173 ha/año. El cambio más drástico correspondió siempre al área urbana, que creció a un ritmo de 289 ha/año y a una tasa promedio de 6.1 por ciento.

Como parte de una política de gestión ambiental del Programa Metropolitano de Recursos Naturales, se identificaron 32 áreas naturales protegidas, siendo las más importantes: Cumbres del Ajusco, Desierto de los Leones, El Tepozteco, Lomas de Padierna, Los Remedios, Corredor Biológico Chichinautzin, Estado de México-Naucalli, Metropolitano de Naucalpan, Sierra de Guadalupe, Sierra Tepotzotlán, Barranca del Huizachal, Barranca de Tecamachalco, Bosques de las Lomas, Bosque de Tláhuac y la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec. En el Distrito Federal, 15 396.7 ha se encontraban decretadas como áreas naturales protegidas, repartidas en 19 parques o ecosistemas. Además de la urbanización, otro de los enemigos del suelo de conservación eran los incendios forestales; tan solo en el invierno-primavera de 1998-1999 se registraron 434 incendios en ocho delegaciones, siniestrando 887.77 ha de bosque y pastizales (INEGI, 2001a, pp. 37-45).

**La calidad del aire.** Respecto de la contaminación del aire en el Valle de México, los componentes medidos con base en el Programa para Mejorar la Calidad del Aire eran ozono, bióxido de nitrógeno, bióxido de azufre, monóxido de carbono, partículas suspendidas totales, partículas de fracción respirable y plomo. De la medición de todos estos elementos se establecieron los índices

metropolitanos de calidad del aire (IMECA). Uno de los problemas que se sumó a la situación crítica permanente de la calidad del aire fue el de la ubicación del Valle de México en una cuenca cerrada en forma natural por los sistemas montañosos, los cuales impedían que el viento desalojara los gases de las zonas más bajas, que coincidían con el centro metropolitano donde se emitía la mayor cantidad de contaminantes (INEGI, 2001b, p. 39).

En ese sentido, los programas Hoy no circula y Verificación vehicular de gases contaminantes tenían resultados controvertidos, pues mientras las autoridades consideraban que estos eran la mejor forma de mantener bajo ciertos controles a la calidad del aire, dado que se asumía que la principal fuente de contaminación eran los cerca de 4 millones de vehículos circulando, otros analistas y organizaciones civiles opinaban que el nivel de corrupción que se daba en los centros de verificación y la capacidad económica de los ciudadanos para comprar un automóvil adicional permitían “resolver” el problema.

En específico, esa política se observó como un avance significativo en la institucionalización de organismos ejecutores y de una gama de unidades público-privadas, que intervinieron de manera regulada y coordinada para implementar las acciones de monitoreo del aire y verificación de automóviles; de ahí que las relaciones intergubernamentales, la división territorial de tareas y los acuerdos hayan prevalecido en los conflictos políticos entre gobernantes y partidos políticos.

### *La Comisión Ambiental de la Megalópolis*

A consecuencia de una crisis ambiental ocurrida en el invierno de 2012, poco más adelante, el 23 de agosto de 2013 –recién llegado Enrique Peña Nieto a la presidencia del país–, se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis. Desde entonces, esta instancia ha formado parte de una coordinación administrativa de carácter intergubernamental que se dedica a regular y gestionar múltiples cuestiones relativas a las condiciones atmosféricas que perjudican el ambiente y la salud de los habitantes de la región centro. De hecho, en esta comisión están asociados el gobierno federal y el de la Ciudad de México con sus 16 alcaldías, además, se incorporaron Puebla con 217 municipios, Hidalgo con 84, Morelos con 36, el Estado de México con 125 y Tlaxcala con 60. Este es el

organismo que determina qué vehículos no circulan y qué días, cuándo hay contingencia y qué actividades industriales y de servicios se suspenden.

### *La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad*

En 1995 se firmó el convenio de coordinación con el que desaparece el Consejo Metropolitano del Transporte y se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI). Esta instancia tiene el objetivo de establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada los problemas del transporte y vialidad de la ZMVM y elaborar el plan rector, con sus 11 grupos y 14 programas de trabajo que formulan y conducen las políticas en esta materia.

Al respecto, sobresalió el hecho de que el gobierno del Estado de México presionó para que tal organismo no tuviera atribuciones ejecutivas similares a las de la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control Ambiental, porque preveía que dejaría de tener control sobre lo que sucediera en su territorio. Una solución propuesta fue empezar con la creación de la placa metropolitana para el transporte público de la Ciudad de México y el Estado de México. Esta iniciativa de cruce entre ambas entidades reveló lo complejo que fue que los grupos involucrados se pusieran de acuerdo, pues en ello intervenían gobernantes, empresarios, camioneros, pasajeros y vecinos de las colonias por donde los transportistas hacían sus recorridos, además de los reglamentos de tránsito y las tarifas, que eran diferentes entre una y otra entidad, y los operadores, que tendrían que ser capacitados considerando que los autobuses eran de distintas marcas, modelos, tamaños y costos.

Con el propósito de dar cauce a ese proceso, la Comisión organizó reuniones de trabajo previas, que duraron más de un año y culminaron en acuerdos y ajustes en ambos lados para poder contar con una placa metropolitana. La tesis de Nidia María Umaña (2001) da constancia de todo ello.

### *Constitución federal y comisiones metropolitanas*

Las comisiones metropolitanas institucionalizaron la cooperación por medio de relaciones intergubernamentales, convirtiéndose de manera gradual en espacios tripartitas que lidiaban desde sus soberanías y desarrollaban procedimientos para la regulación del transporte público, el impacto ambiental, el manejo de residuos sólidos, la seguridad pública, el agua y las descargas de aguas residuales y los planes de ordenamiento territorial. Las primeras experiencias de coordinación para el ámbito de la región centro fueron relegadas, debido a lo complejo que era sentar a los gobernadores o a sus representantes a tomar acuerdos sobre asuntos que llevan toda su vida resolviendo desde la parcialidad de sus aparatos burocrático-administrativos. Por esa razón, estos temas han estado fuera de sus agendas, pues se considera que así no se puede funcionar con un gran número de instancias y por la dimensión territorial.

En la ZMVM, donde solo intervienen tres entidades, igualmente ha quedado lejos el desarrollo hacia alguna forma de *gobernanza*; la experiencia muestra que los asuntos más demandantes se resuelven a través de relaciones intergubernamentales bajo los típicos vicios patrimonialistas, conflictivos y, en el mejor de los casos, cooperativos, pero sin un marco constitucional que dé legalidad a las acciones. La descalificación mutua y la invalidación de los esfuerzos realizados han sido comunes también, de manera que el avance en las tareas ha sido lento y tortuoso, salvo en coyunturas o contingencias que han exigido la toma de decisiones.

La representación y participación en la toma de decisiones de los gobiernos locales al interior de las comisiones asimismo ha sido casi nula, aunque sí han concurrido en apoyo a los acuerdos celebrados entre las entidades y el gobierno federal, que son los que cuentan con más recursos públicos. En ocasiones, el ausentismo del gobierno federal ha abierto un espacio para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, pero los exime de comprometerse con su presupuesto. Otras limitaciones de ese modelo de coordinación gubernamental han estado dadas por las asimetrías de sus estructuras organizativas. Las comisiones metropolitanas han sido vistas como espacios de concertación y deliberación débiles, complejos y burocráticos, con falta de legitimidad y autoridad política y basados en una voluntad institucional voluble. Las alternativas a corto y mediano plazo se sintetizan en:

- a) La necesidad de una visión metropolitana más amplia que sus problemas.
- b) La inclusión de los actores en un modelo de gestión de gobernanza democrática.
- c) El fortalecimiento del papel de las autoridades en organismos metropolitanos.
- d) El acompañamiento a las unidades administrativas que implementan los acuerdos.

La experiencia mexicana revela los síntomas de un sistema político reactivo a las reformas de fondo, cobrando la factura de la descoordinación a las zonas metropolitanas. No obstante, alguna contingencia política inesperada podría desembocar en una reforma de fondo; si así fuese, ese nuevo organismo metropolitano debería asumir una *forma de gobierno autónomo, descentralizado y democrático*, elevado a nivel constitucional y con un estatuto emitido por el Congreso legislativo federal, avalado por los estatales, y con comisionados ciudadanos y funcionarios que rindan cuentas.

La gobernabilidad estaría garantizada pasando de la acción aislada de cada instancia a la gobernanza democrática; entonces, no basta con que el gobierno actúe, sino que es necesario que interactúe no como autoridad, sino como un par entre todos los actores metropolitanos. Mientras tanto, tenemos que, con el mismo esquema de la década de los noventa del siglo anterior, se reinstalan las comisiones metropolitanas sobre diversos asuntos que afectan a la región centro y a la ZMVM.

En diciembre de 2018, la entonces alcaldesa de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, y el gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo, instalaron la Comisión Metropolitana de Movilidad Sustentable para homologar el sistema de pago. La finalidad de esta instancia fue la implementación de una política pública integrada de movilidad y transporte público sustentable para garantizar la operatividad del metro, metrobús, ciclovías y centros de transferencia modal correspondientes a la terminal Indios Verdes y los proyectos ejecutivos de Chalco-La Paz, además de recuperar espacios públicos (Pérez, 2018). En este sentido, hemos de decir que Del Mazo mostró cualidades propias de su experiencia política en materia de gobernanza democrática.

## CAPÍTULO VII

### HACIA EL BUEN GOBIERNO METROPOLITANO

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

Jorge Luis Borges, 1932.

#### CONSOLIDACIÓN DE LA MEGALÓPOLIS

**D**e acuerdo con Emilio Pradilla, desde los años setenta del siglo pasado, la problemática de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se ha caracterizado por aspectos que le han hecho ganar como ciudad las siguientes denominaciones:

1. Fragmentada.
2. Dual.
3. Fracturada.
4. Cuarteada.
5. Astillada.
6. Compartimentada (Pradilla, 2011, p. 6).

Con todas ellas hemos coincidido, las hemos analizado con especial atención considerando el régimen institucional que pilotea la región y los aparatos burocrático-administrativos de los gobiernos, que son los que la gestionan.

Para avanzar en la solución de la debilidad institucional con la cual han operado los gobiernos, se propone que sea el fortalecimiento de una gober-

nanza democrática el que abra los caminos del entendimiento entre los diferentes actores metropolitanos, lo que permitirá afrontar este fenómeno de metropolización tan estigmatizado. En ello habría que buscar una justa redistribución de los recursos financieros para emprender las tareas de gestión de la ZMVM, de tal manera que su gran economía pueda ser impulsada, de la cual provenga la mayor parte del presupuesto para que su desarrollo sea sostenible, equilibrado y con calidad de vida para sus habitantes.

La Ciudad de México mantiene vínculos físicos y funcionales con su periferia inmediata y la corona regional de ciudades más lejana, en una relación de ciudad-región cuyos flujos e interacciones son importantes. Por consiguiente, en lugar de negar o minimizar el *proceso de megalopolización*, lo que los seis gobiernos subnacionales, los 515 gobiernos municipales y el resto de organismos públicos, privados y sociales que operan en él deben ver de qué manera le pueden sacar el mejor provecho a la aglomeración dada, mediante el impulso a políticas metropolitanas integradoras y de ordenación territorial de los asentamientos humanos. De tal manera que esto agregaría valor a cada microrregión, partiendo de sus potencialidades y características geográficas, pero, además, tratando de que las ciudades se complementen, independientemente de que sigan compitiendo entre sí, con innovación y repercusiones positivas en los ámbitos del mercado regional. Para ello, se pretendería una política pública consensuada que incentive una estrategia reguladora integral y prospectiva de largo plazo, basada en patneriados público-privados-sociales que le aporten legitimidad política, progreso social, calidad de vida y formas de convivencia pacífica.

La organización territorial posfordista, que concentra las actividades financieras, de servicios y de gestión global en algunas alcaldías del Distrito Federal, y el hecho de que las empresas filiales y sus unidades productivas hayan sido relocalizadas en las ciudades intermedias o centros urbanos menores a mediana distancia deben verse más como una ventana de oportunidades para desarrollar una megalópolis flexible con territorios inteligentes que aumenten su productividad y competitividad. En el mismo sentido, reconociendo que la pequeña y mediana industria también se relocalizaron –reafirmando que se trataba de una región desigual, fragmentada y difusa, que le dio a la megalópolis una condición peculiar de subdesarrollo–, se debe fortalecer una consistente política de habitabilidad (López Rangel, 2011, pp. 224-225).

La relocalización de unidades productivas fue insuficiente para revertir los procesos de concentración demográfica focalizada en los municipios cercanos al Distrito Federal, pues hizo falta reforzar los *interlands* de las ciudades de la corona regional y hacia fuera de la región, que dieran equilibrio y ordenación a un territorio deteriorado por los impactos de la urbanización durante toda la segunda mitad del siglo XX.

La formación de un armazón urbano-regional podría ser fortalecida mediante una desconcentración intrarregional que incluyera la construcción de grandes equipamientos y redes de infraestructura y transporte para retener o dar paso a importantes flujos de carga y movimiento humano desplazados en todos sentidos; aunque sería mejor que lo hicieran por los márgenes del centro metropolitano. La inercia a la desconcentración ampliada ha sido considerable, sin embargo, ha generado desequilibrios intrarregionales; ese es un fenómeno que se fue dando en varias partes del planeta.

Lo que sucede en las megalópolis del Sur es que al formar parte de los espacios de dominación global y manteniéndose en ellas los procesos de descapitalización permanente, las políticas metropolitanas no fueron implantadas con la misma fuerza que en las ciudades de los países ricos. Aun así, la Ciudad de México tiene muchas ventanas de oportunidad en la medida en que ha logrado capitalizar su infraestructura hidráulica, eléctrica, de comunicaciones, transportes, educativa y de salud conservando, a la par, su capital ecológico, pues su cuenca es altamente sustentable, a pesar de haber sufrido la desaparición de más del 90% de sus lagos, la mitad de su masa arbórea y superficie vegetal, considerando que su patrimonio cultural es rico y diversificado.

Todos esos elementos, ordenados en un proyecto megalopolitano sustentable e integral, pueden servir de plataforma para mejorar la movilidad, la productividad y la competitividad de sus ciudades, agregando calidad de vida para sus habitantes. Desde luego, habrán de resolverse otros problemas estructurales del país, que pasan por reformas constitucionales, negociaciones y acuerdos entre actores políticos y económicos con los centros de poder financiero internacional y el gobierno estadounidense. Recordemos que hay países en Europa y Asia que hace veinte años tenían situaciones de subdesarrollo y pobreza y hoy se han consolidado con un nivel de desarrollo muy superior al nuestro.

## EL FUTURO DE LA CIUDAD GLOBAL

La Ciudad de México muestra signos claros de una reestructuración territorial influenciada por las tendencias mundiales a la metropolización. Ampliando el marco regional y nacional de esta ciudad, se debe considerar su jerarquía en el mundo y la manera en que afecta la turbulencia geopolítica que se le impone a las ciudades, ya que eso influye en el desempeño y capacidad de gestión de sus gobiernos. De hecho, en los últimos años las megalópolis del Sur se desenvuelven en contextos globalizados muy volátiles y complejos que afectan su desarrollo urbano, debilitando los efectos de sus programas sociales, impuestos desde los organismos financieros internacionales.

Desde los centros de decisión política sobre el desarrollo nacional y regional no ha sido valorada en su real magnitud la megalopolización y la globalización de la Ciudad de México. La información sobre estos procesos debería haberse convertido en un bien preciado por los tomadores de decisiones, sin embargo, hasta el momento los gobiernos no muestran estar debidamente capacitados para comprender el problema y menos para gestionarlos a escala megalopolitana; en ellos impera el interés por mantener el sistema fragmentado, avalados por una Constitución que desde su origen se empeñó en el régimen federal, reconociendo solo tres *órdenes de gobierno*.

A pesar de ello, la Ciudad de México es una megalópolis en vías de consolidación. Lo que importa es que desde las universidades y los centros de investigación se envíen mensajes claros sobre el problema que se genera al no contar con órganos de gobierno de y para la escala regional que han alcanzado sus ciudades. Los centros de poder deben tomar decisiones para aprender a gestionar por medio de prácticas de gobernanza que impulsen proyectos de planeación regional, allí donde las zonas metropolitanas se puedan imbricar con otros gobiernos subnacionales y, de paso, romper con un paradigma federalista limitado para nuestros tiempos. En todo caso, el reto es cerrar la grieta temporal y las resistencias ideológicas que impiden una relación expedita entre científicos, actores económicos, decisores políticos y ciudadanía. Hoy, lo peor es pensar que solo el presidente de la República, apoyado en los poderes metaconstitucionales que le dan el haber fundado su partido, es el único que puede decidir qué hacer y qué no hacer para las zonas metropolitanas de acuerdo a sus pretensiones e intereses maximalistas.

Quienes ven en la oleada neoliberal al principal enemigo de las ciudades, esperan o empujan hacia reformas en las que el mercado se subordine al Estado; pero quienes ven en la globalización una oportunidad para su transformación, impulsan megaproyectos que afiancen su desarrollo con la participación de empresarios y sociedad civil. Más allá de ese debate, se debe seguir pensando en términos prospectivos y estratégicos para posesionar a la Ciudad de México y que esta compita, se complemente y se proyecte como una megalópolis productiva, competitiva, sustentable y con calidad de vida.

## GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

Durante el siglo pasado el régimen presidencialista, soportado por la Constitución y el Partido Revolucionario Institucional hegemónico, fue determinante para la concentración del desarrollo urbano, industrial y demográfico en torno a la Ciudad de México. Y si bien registró una etapa de crecimiento y paz relativa, en los últimos años ha mostrado cambios importantes que se han traducido en un gobierno más autónomo y con gobernantes elegidos, pero insuficiente para darle congruencia integral a la ZMVM, y menos a la región centro.

Hacia su interior, el gobierno de la Ciudad de México sigue operando de una forma muy centralizada; sus alcaldías son meros apéndices del gobierno central, además, le hace falta un proceso de democratización con participación ciudadana en la toma de decisiones sobre obras, servicios y proyectos de gran escala. Con el sistema pluripartidista cambiaron algunas de las reglas centralistas y autoritarias, pero la correlación de fuerzas entre los actores políticos no dejó en el pasado la tentación de tratar al ciudadano como un súbdito a quien se le puede comprar el voto con dinero repartido a través de programas sociales. De cualquier manera, hay que reconocer que de un sistema monolítico y vertical se pasó a uno de alternancia política, alianzas o desencuentros entre fracciones parlamentarias, de gobiernos divididos, yuxtapuestos y en cohabitación política, condiciones que han hecho de la Ciudad de México una megalópolis ingobernable.

Para avanzar hacia la gobernanza democrática hacen falta acuerdos que separen los problemas de la arena política de los de la gestión metropolitana,

y el impulso de un sistema de servicio civil de carrera con funcionarios concursantes a partir de méritos técnicos, profesionales e imparciales frente a los partidos que gobiernan. Solo así habría condiciones para alejarse del sistema de botín y dar estabilidad y racionalidad a un aparato administrativo sumamente burocrático desde donde se operan obras, servicios y programas.

En la ZMVM, las comisiones metropolitanas han estado estancadas, debido a la confrontación partidista y de los gobiernos ante la falta de un marco constitucional que empodere a tales instancias, con facultades ejecutivas y legales, y democratice la designación de sus miembros ampliando y transparentando su accionar sobre la megalópolis. En cambio, las experiencias de gobernanza de la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea y las megalópolis del Norte destacan la forma de interacción entre sus órdenes de gobierno con otros actores público-privados y sociales, las cuales pueden ser ejemplo para los países de la periferia. La gobernanza metropolitana se ve como la salida para que los gobiernos gestionen y legitimen resultados de calidad y con eficacia y eficiencia que satisfagan a la ciudadanía de manera sustentable.

## PLANEACIÓN URBANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A pesar del importante desarrollo económico y funcional, leyes, planes y programas regionales, con todo y la publicación de la primera Constitución de la Ciudad de México en 2016, continúa una tendencia puramente gobiernista para el manejo de las políticas metropolitanas y una actitud excluyente hacia la participación de la ciudadanía. La inercia de formar órganos consultivos más plurales que opinen, pero que no decidan ni ejecuten, resulta cómoda para el funcionamiento interno de las comisiones metropolitanas, aunque muy limitada para la legitimidad que se requiere al momento de instrumentarlas en las diferentes zonas metropolitanas, ya que es allí donde pesan más las soberanías, de las que se aprovechan los gobernantes sin importarles si se logran buenos resultados.

Es necesario contar, entonces, con mucha voluntad política y el cambio de valores por parte de los diferentes actores respecto a lo que significan el interés público y gobernar con visión metropolitana, pues solo así se superarán los

sectarismos, los localismos y las políticas fragmentadas. Pensar en la reestructuración territorial del Distrito Federal, en su fusión parcial o total con los municipios de la ZMVM o en la creación de una entidad territorial que responda a su política de integración dentro de la cuenca del centro de México requiere, como primer paso y bajo un principio de buena fe, reconocer el problema de la megalopolización. Esto sería independientemente de afectar la idiosincrasia de los mexiquenses, quienes sentirán trastocados sus sentimientos de arraigo e identidad, apoyados en la lógica del federalismo que les dio soberanía sobre su territorio, pues, como hemos mencionado, en diferentes momentos han tenido que ceder parte de este para la formación de otras entidades. En segundo lugar, será indispensable someter a diseño y evaluación las políticas metropolitanas adecuadas al caso, para después realizar un referéndum entre los pobladores de la región y, enseguida, actuar y dar capacidades al organismo emergente.

#### HACIA EL BUEN GOBIERNO METROPOLITANO

En la Constitución de la Ciudad de México de 2016 se eliminó el nombre de Distrito Federal para solo usar el de Ciudad de México a partir de ese momento. Asimismo, desapareció el término delegaciones, a las que se les denominó alcaldías. Lo que siguió fue el Proyecto de Nación que ofreció Andrés Manuel López Obrador durante su campaña, al que denominó la Cuarta Transformación de la República. Desde sus primeros días de gobierno, él se volcó hacia una política personalista y centralizadora de las decisiones importantes del gobierno federal, incluyendo todo lo que pasaría con la gestión de la capital nacional.

Hay una tendencia hacia el empoderamiento del gobierno de la Ciudad de México para homologarla al resto de las entidades federativas, pero obviamente con un régimen especial por tratarse de la capital del país. La municipalización de las 16 alcaldías quedó lejana a la de países de la Unión Europea, con todo y que la nueva constitución manejó un discurso incluyente para la ciudadanía, mediante una retórica democrática. En el papel, la reforma política del gobierno representó un avance republicano sin precedente, que tendría que dar precisión a las relaciones con los otros dos *órdenes de gobierno*, pues

*desde que se dejó atrás al viejo presidencialismo* supuso que las reglas del juego cambiarían con la alternancia política. Sin embargo, a partir de las elecciones de 2021 en las que ocho de las 16 alcaldías quedaron en manos de la oposición, se sembró el nuevo conflicto por el poder real para saber quién y cómo se gobierna la ciudad. En ese contexto, el presidencialismo mesiánico de López Obrador en tiempos neopopulistas ha resuelto esas interrogantes.

De hecho, sobre los avances de la democracia después de la Revolución, la población de la capital nacional no ha ejercido a plenitud su soberanía y derechos políticos, con el pretexto de que no se pueden contraponer los poderes locales con los de la federación, y menos con los del presidente. Quizás el momento que confirmó esto fue durante el sexenio de Vicente Fox cuando López Obrador ganó en la capital.

A diferencia de la ciudadanía de los 31 estados, en la Ciudad de México se tenía que aceptar que sus representantes en la Asamblea Legislativa no podían tomar decisiones sobre aspectos que afectaran su vida, por el solo hecho de que los poderes federales estaban asentados allí. En la coordinación metropolitana con el Estado de México y las demás entidades de la región centro aún no se reconoce la necesidad de crear un gobierno metropolitano. En ese sentido, seguir las pautas de otras ciudades fortalecería el camino para avanzar hacia una gobernanza que afianzara los valores de la inclusión y el consenso entre los actores y la ciudadanía. Mientras tanto, la capital continuará siendo el centro de una megalópolis lejana al buen gobierno, que le hace falta para avanzar hacia un futuro promisorio con desarrollo sustentable y calidad de vida para todos.

## LA IMPORTANCIA DE ASPIRAR A UN BUEN GOBIERNO

En la cultura política de Occidente, la idea de *buen gobierno* data de los tiempos de la Grecia clásica, siendo Eurípides uno de los poetas más reconocidos cuando Fidias e Hipodamos reconstruyeron la emblemática Acrópolis, el Ágora y el Partenón. Eurípides dejó para la posteridad excelentes obras de teatro como Medea y Helena de entre las noventa tragedias puestas en escena en la Atenas de los tiempos de Sócrates, quien, además de haber sido su amigo personal, no se las perdía cuando eran escenificadas. Ese poeta, que odiaba la

política y estaba decepcionado por las interminables guerras del Peloponeso, alguna vez dijo: “No quiero aprender artes delicadas, sino lo que requiere el buen gobierno” (Eurípides, citado en Aristóteles, 2003, p. 55)<sup>1</sup>.

Eurípides tenía como referencia el gobierno de Pericles, que en el siglo V a. C. había puesto a Grecia en el umbral civilizatorio de la Antigüedad al encabezar el primer gobierno en el que los atenienses tuvieron estatus de ciudadano, impulsando así su identidad territorial y pertenencia política a cambio de adquirir obligaciones cívicas y militares para defender su reino frente a las amenazas del ejército sirio, que ya los había invadido años atrás.

Adentrarse en la historia antigua y dar seguimiento al concepto de buen gobierno al paso de los siglos y hasta llegar a nuestros tiempos parece muy ilustrativo, pero además emocionante. Confieso que he trabajado el tema desde hace un par de décadas y la *Revista Buen Gobierno* me ha publicado, en sus números 2 y 30, sendos ensayos de cuyo contenido aquí presento algunas ideas rescatadas de filósofos, politólogos y administradores públicos, porque desde ahí podemos ver que de lo que se hace hoy a la hora de gobernar nuestras ciudades, hay poco nuevo bajo el sol. En la mayoría de los actos lo que encontramos son resultados que van en contra del interés común.

En principio, de lo que se trata es de comprender el carácter multifacético del concepto, pero también las posturas axiomáticas que fueron tomando guerreros, reyes, primeros ministros, presidentes y dictadores de los diferentes imperios y países a lo largo de la historia, para mantener o agrandar sus territorios con estabilidad y el mayor tiempo posible, pero aportando riqueza y calidad de vida para sus pueblos. El objetivo es identificar la idea que se ha tenido en México de buen gobierno y cómo ha repercutido para la gestión pública de la capital, expandida esta sobre la cuenca central con una ZMVM consolidada y que sigue extendiéndose hacia la corona regional de ciudades.

Por tal razón, es oportuno exponer cómo han evolucionado los gobiernos y detectar cuáles han sido los más eficaces en lograr sus metas, ya que, tras varios milenios, hay evidencia histórica de imperios que gobernaron extensos territorios, llamando la atención de quienes analizan su proceder respecto a las acciones y decisiones que aquellos tomaron y de su repercusión en la estabilidad, duración y control sobre el territorio y pueblos dominados. Desde luego,

---

<sup>1</sup> Frase célebre que el joven Aristóteles cita en su conocida obra *La política*.

hoy es muy importante que los gobiernos democráticos del mundo funcionen de manera adecuada, ofreciendo resultados valorados por la ciudadanía, pero que estén orientados hacia el bien público.

Lo que se puede observar es que en contextos políticos de cambio institucional, los regímenes se pueden desplazar de la democracia a la dictadura y de posturas liberales a populismos de izquierda o derecha; eso implica que también se puede transitar hacia un cambio histórico, con repercusiones en las formas de gestión sobre las megalópolis. Para empezar, hay que considerar que las buenas o malas decisiones siempre tienen efecto en la vida de los pueblos. En la posmodernidad, al parecer las cosas no son muy distintas de las de los tiempos remotos; lo actual del asunto, y en lo que hay que poner atención –trátese de monarquías constitucionales, sistemas presidenciales o presidencialistas, regímenes parlamentarios, totalitarios o dictaduras neopopulistas–, es la imbricación constante entre los conceptos de Estado, gobierno y administración pública.

Algunos griegos polemizaban sobre lo que significaba el buen gobierno; así, sofistas como Protágoras y Calicles o filósofos como Sócrates, Platón, Aristóteles y Polibio analizaron las constituciones previas y de su propio momento, identificando la forma de gobierno de sus polis, pero lo hacían desde una postura en la que se mezclaban elementos teológicos. Luego, cuando los reinos de la Europa medieval empezaron a unificarse dando lugar a los primeros Estados-nación, para inicios del siglo XVI apareció Nicolás Maquiavelo aportando sus análisis históricos sobre los sistemas político-militares originados en los reinos de la Grecia y la Italia antiguas. Alejándose de los principios morales aristotélicos, Maquiavelo mostró, sin reservas, las estrategias que guerreros y monarcas desarrollaron para ganar batallas y conservar territorios logrando estabilidad para sus reinos por mucho más tiempo. Así pasó con Esparta y Roma. Él decía que: “Los historiadores elogian más a Hierón de Siracusa cuando era simple ciudadano, que a Perseo de Macedonia cuando era rey, porque para ser príncipe sólo faltaba a Hierón el principado, mientras que Perseo no tenía de rey más que el reino” (Maquiavelo, s.f.).

Por eso, durante la naciente ciencia política del Renacimiento se empezó a utilizar el término de buen gobierno para construir teorías, explicando causalmente los fenómenos políticos y aprovechando los saberes de la historia cultivada desde los tiempos de Herodoto. Este hecho permitió conocer los

tipos de Estado y las actuaciones de sus gobiernos y, más adelante, cómo las ejecutaban sus administraciones públicas, pero ya vistas como el gobierno en acción (Woodrow Wilson, citado en Shafritz y Hyde, 1999, p. 74).

En la Grecia antigua, las reflexiones filosóficas dieron lugar al uso de dicho término. Hace 25 siglos, Protágoras suscitó una polémica, que perdura hasta nuestros días, al decir que: “El hombre es la medida de todas las cosas”. Esa frase, en apariencia simple, es la base de la filosofía relativista actual. A partir del supuesto de que cada quien tiene su propia verdad, que puede ser diferente a la de los demás, en los hechos parece ser aceptable, pero si pensamos en la esencia de las cosas, veremos que la verdad de unos se puede convertir en falsedad para otros. Entonces, en términos filosóficos el relativismo ha sido desechado, sin embargo, hay que reconocer que cada quien actúa según su conciencia, anclado en sus propias circunstancias, educación, ambiente y estado de ánimo. Por consiguiente, según el relativismo, es la libertad y la autonomía lo que hay que defender; pero desde una postura contraria hay que aceptar que el hombre no es el criterio último y definitivo para el juicio, sino la realidad, por eso el hombre de buen juicio tiene que someterse a la realidad, si quiere que su juicio se acerque a la verdad, ya que el problema es cómo llegó a ella objetiva y ciertamente (Gutiérrez, 1994, p. 34).

Desde la ética se reconoce que es la conciencia la que debe decidir sobre qué hacer y elegir, pero se debe saber que la conciencia no está libre de ciertas normas naturales. Calicles, relativista, afirmaba que la ley es del más fuerte; la persona con más energía, voz, fuerza física o mental es la que se convierte en autoridad y dicta las leyes, ordena y dirige a la comunidad. Esa postura obliga a pensar en el Estado y en quien lo gobierna como los más fuertes, lo cual preocupó a Aristóteles (Gutiérrez, 1994, p. 37). Aunque ese sofista no usó el término de buen gobierno, con su polémica frase hizo pensar que el gobierno puede ser dirigido por personas que son la mejor medida de todas las cosas y que al fortalecerse políticamente, son quienes imponen la ley, la cual se sujeta la comunidad gobernada. Ya si el gobierno resulta ser bueno o malo, dependerá de la voluntad y capacidad de esas personas. Apegado a sus valores, desde luego que Sócrates no estuvo de acuerdo con ellos, por eso le dieron cicuta, para que se envenenara.

Platón y Aristóteles al analizar las constituciones de las polis de tiempos de Homero, se dieron cuenta de que había unos gobiernos “buenos” y otros

“malos”, y de entre ellos, unos “mejores” y otros “peores”, pero incluso identificaron cuál era el “*óptimo*” y cuál el más “incorrecto”. Como se puede ver, en su análisis no olvidaron su postura axiológica.

Una forma buena e intermedia entre la aristocracia y la oligarquía fue la timocracia, de *timé*, que significa honor, llamada así por Platón; pero su elemento de corrupción estuvo en honrar más a los guerreros que a los sabios. A él le preocuparon los inconvenientes del régimen democrático de Atenas, pues decía que el pueblo: “Es devorado por ardiente sed de libertad. 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 pública” (Platón, 1991, p. 578). De ahí que estuvo de acuerdo en que las buenas formas de gobierno eran aquellas en las cuales los gobernantes ejercían el poder en favor del interés público, y las malas, aquellas en las que lo ejercían de acuerdo con el interés individual. Profundizando en el tema, Aristóteles afirmaba 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 ciudadano no podría ser con frecuencia en una oligarquía. En sentido general que la ciudad es la organización ciudadana con capacidad para gobernarse por sí misma (Aristóteles, 2003, p. 38).

Él se refería a la forma de gobierno constituida democráticamente. Antes, su maestro Platón había encontrado tres formas de gobierno buenas y tres malas, considerando que la democracia, siendo la peor de las tres buenas, era mejor que cualquiera de las tres malas. Aristóteles jerarquizó esas seis formas de mejor a peor, poniendo primero a la monarquía (gobierno de uno), luego, a la aristocracia (gobierno de varios) y la Politeia (gobierno de muchos), todas inspiradas por el bien común; sus formas degeneradas fueron: democracia (pobres), oligarquía (ricos) y tiranía (monarca) (Aristóteles, 2003, p. 84).

Aristóteles justificaba el gobierno aristocrático porque estaba constituido por los mejores hombres (sabios y guerreros), pero decía que en su degeneración transitaba hacia el gobierno oligárquico, que solo veía por el interés de unos cuantos. También, afirmaba que los individuos se reunían en la ciudad y formaban una comunidad política no solo para vivir en común, sino para vivir mejor, y todos juntos o mediante sus gobernantes, perseguir el bien común.

Sin embargo, las buenas formas degeneran en malas; pero, aun así, en la historia de las combinaciones de formas malas llegan a surgir algunas buenas, así que una forma *óptima* puede ser aquella que tiende a posesionarse en los puntos intermedios. Por eso, para él: “La comunidad política mejor es la de la clase media” (Aristóteles, 2003, p. 85).

La democracia es la forma más moderada y aunque no es la mejor, es la menos mala; incluso, considerando que la oligarquía y la democracia son formas malas, combinadas habían dado como resultado un buen gobierno. Sin embargo, en la visión teológica de Platón, la historia siempre procede de lo mejor a lo peor, mientras que para otros pensadores, los regímenes políticos se llegan a mover de lo malo a lo bueno y de ahí a algo mejor. Así lo vieron posteriormente Juan Jacobo Rousseau, Augusto Comte y Carlos Marx. De esa manera, quedó planteada la controversia política entre la teoría del regreso indefinido (negativismo) y la del progreso indefinido (positivismo).

Polibio, griego nacido en Megalópolis, siguiendo a Tucídides y a Herodoto, fortaleció la fundación primitiva de la Historia como disciplina. Al analizar la Constitución de Roma, observó tres formas de gobierno más: el reino, la aristocracia y la democracia, pero influido por el negativismo de Platón concluyó que: “La forma monárquica se torna en realeza que 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” (Sierra, 2014, pp. 14-15).

La idea de los ciclos históricos de crecimiento, florecimiento y decadencia le sirvió a Polibio para descubrir la modalidad de gobierno mixto; lo importante en su tipología fue que se centró más en la estabilidad política que en la legitimidad moral, 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 gobiernos eran los que aportaban estabilidad, y esos habían sido el de Esparta y el de Roma, por eso duraron más siglos.

En esa lógica, el buen gobierno siempre terminaba pareciendo malo. En lo que Polibio estuvo de acuerdo con Platón fue que la Constitución de Esparta había sido excelente, pero no porque hubiera sido 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 modalidades.

Por su parte, Licurgo, ya desde el siglo VIII a. C., se había dado cuenta de que el rey era frenado por el pueblo y este, a su vez, por el Senado. Es decir, que la excelencia de su gobierno le venía de su capacidad de autorregulación en la medida en que había control recíproco de poderes; cada órgano podía obstaculizar o colaborar con los otros (Sierra, 2014, pp. 25-26).

En la Constitución de Roma se encontraban tan equilibrados y bien distribuidos los derechos entre los poderes, que los mismos romanos no podían decir con certeza si su gobierno era aristocrático, democrático o monárquico. En esa situación, si se atendía al poder de los cónsules, estos representaban el poder real o monárquico de la Constitución; el Senado era la rama aristocrática del gobierno, mientras que el pueblo tenía poder a través de las asambleas populares y los comicios que representaban lo democrático (Sierra, 2014, p. 30). Eso le dio equilibrio y estabilidad a su régimen; sin ser la madre de la teoría de la separación de poderes, se le puede 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 olocracia (democracia sustentada en la muchedumbre). En eso tenía razón 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).

Aun así, 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, luego se desplazaba en favor de una sola y al volverse simple, terminaba en su forma degenerada, lo que llevó a Esparta y a Roma a su decadencia. La caída de Roma y su destrucción a manos de las tribus bárbaras en 410 d. C. permitieron la emergencia de la Iglesia católica, institución que se contrapuso a los gobiernos imperiales que le antecedieron para imponerse durante el siguiente milenio en Europa y parte de Asia. En ello fue importante la presencia de San Agustín, con su libro *La ciudad de Dios*, obra clave para que prosperara la idea negativa de la Roma politeísta, que practicaba rituales con sacrificios de personas y animales.

La nueva función de la Iglesia sería contrarrestar la naturaleza malvada de ese tipo de hombre dado a la vida lujuriosa. 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; 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).

Esa fue la moralidad que determinó en adelante la vida cotidiana en los feudos dispersos por Europa, y que con el tiempo se justificaría como una institución legítimamente represiva. Así, la concepción grecorromana de un Estado para la vida “colectiva y buena” quedó relegada, mientras que el aislamiento paulatino de la gente en pequeños reinos afianzó el dominio omnipotente de la Iglesia. Entonces, el contraste dejó de ser el mal gobierno romano o el buen gobierno de los señores feudales apoyados por la Iglesia; de esa manera, la situación se decantó a favor de una nueva tiranía, que garantizaría el control político sobre los nuevos feligreses atrapados bajo el servilismo.

Como podemos ver, los pensadores de la Antigüedad aportaron ideas para el fortalecimiento del buen gobierno, pero por ser un concepto polisémico, en la mayoría de los casos este quedó sujeto a posturas axiológicas, dependiendo de los valores e intereses de cada quien. A la vez, fue sugestivo y prescriptivo por las expectativas que despertó entre gobernantes y gobernados, pero también por los conflictos que desató cuando se abusó del poder. Lo que hizo la Iglesia durante la Edad Media fue debilitar la idea de reconstruir el Imperio romano; en cambio, adoptó las ideas agustinianas de búsqueda de la verdad por medio de la iluminación para construir en la tierra *La ciudad de Dios*. En esa búsqueda, Agustín criticó con severidad la crueldad de los reyes y de los oligarcas romanos:

Extinguido el poder real se estableció el consular, entonces la República padeció considerables vejaciones y agravios de los poderosos, por lo que resultaron divisiones entre el pueblo y los senadores, sin referir las discordias y daños que en seguida acaecieron, pues habiendo dicho cómo había vivido el pueblo romano con laudables costumbres y mucha concordia, y habiendo expuesto que la causa de esa felicidad fue, no el amor de la justicia, sino el miedo de la poca seguridad de la paz que había, mientras Cartago vivía en su grandeza. Pero la discordia, la avaricia, la

ambición y los demás vicios y desgracias que suelen resultar de las prosperidades, crecieron extraordinariamente después de la destrucción de Cartago; los padres trataron al pueblo como esclavo, defraudándolo con el repartimiento de los campos, disponiendo de sus vidas al modo como los reyes, quedándose ellos solos con el gobierno y autoridad, sin conferir con los demás parte alguna (San Agustín, 1978, pp. 41-42).

## EL BUEN GOBIERNO

### *Entre el Renacimiento y la Ilustración*

A principios del siglo XVI, Maquiavelo le entrega a Lorenzo de Médici su pequeño libro *El Príncipe*, obra en la que puso atención a los príncipes y guerreros que habían conquistado el poder y lo mantenían por más tiempo, aunque no ostentaran ese título, ya que se trataba de príncipes usurpadores, ilegítimos, a quienes lo justo les venía de la victoria, mas no de lo bueno de sus gobiernos. Frente a principados débiles y poco duraderos, él identificó cuatro formas de conquistar y retener el poder: por virtud, fortuna, maldad y consenso, así como sus antítesis: virtud-fortuna, fuerza-consenso. Entonces, la buena política se distinguía de la mala política por el éxito de conservar al Estado, pues el fin de un príncipe era mantener el poder y para eso había que tomar en cuenta el pasado. Maquiavelo decía que: “Solo 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” (Maquiavelo, 1971, p. 18). Por eso, admiró a Licurgo, recordando que:

Entre los legisladores más célebres por haber hecho constituciones de esta índole, descuella Licurgo, quien organizó de tal suerte la de Esparta, que, distribuyendo la autoridad entre el rey, los grandes y el pueblo, fundó un régimen de más de ochocientos años de duración, con gran gloria suya y perfecta tranquilidad del Estado (Maquiavelo, 1971, p. 32).

Maquiavelo observa que el conflicto y el antagonismo son los elementos que le dan salud y desarrollo contradictorio al Estado. En el Estado absolutista, el

poder del príncipe está por encima de la ley; para él, no hay cabida para una postura iusnaturalista:

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 (Maquiavelo, 1971, pp. 1-2).

Entonces, al aconsejar a Lorenzo de Médici, le dijo: “No he encontrado entre lo poco que poseo nada más 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 he encerrado en este volumen, que os dirijo” (Maquiavelo, 1971, pp. I. III).

Por su parte, Jean Bodino, medio siglo después, decía que “[e]l único poder ilimitado es el de Dios; solo los dictadores y los que se creen mesías, gobiernan sus reinos bajo es idea”. Él puso atención en las fuentes de la soberanía del Estado, es decir, el poder supremo sobre la tierra, llegando a la conclusión de que “[d]onde hay un poder soberano, hay un Estado” (Bodino, 1997). La soberanía, de acuerdo a Bodino, tiene dos atributos: lo perpetuo y lo absoluto; el primero significa que el poder es otorgado por un periodo determinado y para lograr algún objetivo concreto, mientras que lo absoluto no significa ilimitado, por lo mismo, no acepta que el poder terrenal se divida al grado de que el Estado pierda unidad y, a causa de ello, estabilidad. Y dado que el poder se heredaba por dinastía, reconocida por la Iglesia católica, entonces:

El peor enemigo del Estado es el ateísmo y la república es la organización de la sociedad. 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 llevar a sus súbditos a la obediencia (Bodino, 1997).

En la perspectiva de Bodino, la soberanía radica en tres fuentes: el pueblo, el príncipe o los notables; su tipología alcanza nueve formas constitucionales, combinando las del Estado (monarquía, aristocracia y democracia) y las

de gobierno (monárquica, aristocrática y democrática). Así, distingue Estado y gobierno, mientras que el modo de gobernar es real o legítima, despótica, facciosa y tiránica. 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– (Farah, 2012).

Desde Inglaterra, Thomas Hobbes tomó 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, una aristocracia o una 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, citado en Bobbio, 2004, p. 127).

Frente a los juicios de valor que dependen de la opinión y de las emociones de los gobernados, no existe ningún criterio objetivo para distinguir el buen gobierno del mal gobierno. Si la diferencia 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, obtenga el reconocimiento mayoritario de los poderes fácticos sin importar los medios y formas que se usen para lograrlo. Lo que hace justa a la nueva constitución es la victoria y 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, p. 128).

Ante situaciones en las que el Estado se ponía por encima de los ciudadanos, T. H. Green proponía que este:

[...] 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, citado en Marcuse, 1971, p. 382).

De esta postura se derivan preguntas del mismo Green: “Porque someterme al poder del Estado, me obliga a 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, ni sería capaz de exigir una justificación para lo que estoy llamado a ser” (Green, citado en Marcuse, 1971, p. 381).

Por eso, Hobbes rechazó la idea del Estado mixto, ya que si este “es mixto no es estable y si es estable no es mixto: el gobierno mixto es algo monstruoso”, así como la división de poderes dentro del Estado en ejecutivo (rey), legislativo (pueblo representado) y judicial (Senado), pues consideraba 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 fortaleció a los reinos europeos con monarquías absolutas, donde la única justicia era la que se derivaba de la victoria, de la conquista; la victoria era la prueba de la justicia y aunque tenía esa preferencia política, nunca confundió a Leviatán con el monarca, ya que este es una persona moral que representa el principio unitario y el poder absoluto del Estado (Ávalos, 1996, p. 11).

En aquella época, fue un acierto de Hobbes utilizar metafóricamente la figura mítica de Leviatán, pues la religión pesaba mucho en todos los órdenes de la sociedad europea. Así, Gerardo Ávalos observa que:

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).

De modo contrario, Montesquieu recomendó la monarquía, pero regulada por una constitución consensuada, como ocurría en Inglaterra después de la Guerra Civil y la dictadura de Cromwell; entonces, la Cámara de los Lores entró en escena para hacerle contrapeso al monarca. Él, basado en lo que dice Montesquieu acerca de los gobiernos aristocráticos, asevera que el pueblo y el monarca deben ser dirigidos por un senado para evitar los excesos de unos y otros; la ley es la que deben obedecer de ambos lados; eso es lo más cercano a una república (Montesquieu, 1980, pp. 15-16).

Aunque Montesquieu admiraba a la monarquía constitucionalista, estaba convencido de que cada sociedad, de acuerdo con su geografía y cultura, forjaba sus propias leyes. En ello, advertía que primero están las leyes naturales que le otorgaron al hombre primitivo el derecho a sobrevivir frente a los otros; segundo, el derecho natural de buscar alimento para él y su descendencia, y tercero, el de tener pareja para reproducirse y saciar su necesidad de placer sexual. Después de los derechos naturales sigue el pacto informal del contrato social, en el que se recupera la Ley de Gentes que cada pueblo se da para mantener la paz entre sus miembros. Eso es lo que en el mundo moderno se convirtió en el derecho civil, que será reconocido dentro de la constitución y finalmente, 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).

A pesar de las ideas dominantes de Montesquieu, en Francia triunfó la idea republicana de 1789 con poderes del Estado divididos, que termina con la monarquía de Luis XVI. Rousseau, reconociendo los principios iusnaturalistas y la Ley de las Gentes, concluye que la soberanía radica solo en el pueblo, 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; “[r]enunciar a la libertad, 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. 38).

Él acepta la idea de gobierno mixto, pero la interpreta no como división del Estado, sino como división del gobierno; “[l]a soberanía o es única o no lo es”, de hecho, “[n]o 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, pp. 32 y 123).

### *Entre liberalismo, marxismo y funcionalismo*

En el transcurso de los siglos XVIII y XIX, la discusión política también se nutrió del liberalismo inglés encabezado por Adam Smith, quien consideraba que en la naturaleza del individuo estaba el intercambio dada su necesidad

natural por permutar, cambiar y negociar una cosa por otra para sobrevivir. Por tal razón, el gobierno no tendría que intervenir en el desarrollo natural del mercado. En sus palabras:

En una sociedad civilizada se necesita la cooperación y asistencia de la multitud. El hombre reclama 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 mantiene el principio de *laissez faire, laissez passer*, de Smith, racionalizando el actuar de las empresas según sus intereses, en un mercado mundial que, con la intromisión de los gobiernos, se lleva a cabo a través de la gobernanza. La noción del individualismo egoísta se fue complementando con la del positivismo, que sostenía la teoría de la autoridad central con gobiernos dirigidos por industriales y científicos, pues en la modernidad ellos fueron los que superaron las formas del conocimiento teológico y metafísico que durante milenios habían mantenido a la humanidad en el ostracismo.

Augusto Comte pensaba que en la larga infancia de la humanidad esas concepciones pudieron satisfacer el camino hacia el orden y el progreso, pero de un modo en extremo imperfecto (Comte, 1995, p. 36). Sobre esa política, Cortina opina que:

La intención de reforma social de su filosofía, se adhirió 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.).

En una postura contraria a cualquier forma de gobierno que conservara la propiedad privada de los medios de producción, Carlos Marx y Federico Engels, al poner atención en las movilizaciones de trabajadores de Europa, en 1847 iniciaron su famosísimo *Manifiesto del Partido Comunista* diciendo que: “Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo” (Marx y Engels,

1971, p. 19). En esa obra, Marx y Engels llamaban a los sindicatos y exhortaban al proletariado a emprender la revolución socialista; veían a este como la única clase social revolucionaria capaz de resolver las contradicciones sociales del capitalismo. Por lo tanto, solo a través de la lucha de clases entre burguesía y proletariado sería posible destruir a aquel, y luego, tras imponer temporalmente la dictadura del proletariado que impulsara el socialismo, se transitaría al comunismo como la forma última y superior de desarrollo de la humanidad. Engels terminó afirmando que: “Cuando el Estado se convierta finalmente en representante efectivo de toda la sociedad será por sí mismo superfluo. El Estado no es abolido; se extingue” (Engels, 1971, pp. 148-149).

A fines del siglo XIX, Emilio Durkheim ve en los hechos sociales a fuerzas externas que los individuos tienen que tomar en cuenta al entablar sus relaciones en la vida cotidiana; solo de esa manera se justifica la existencia del orden institucional preexistente:

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 (1974, p. 32).

Los hechos sociales son vistos como reglas preexistentes al individuo, por eso, Durkheim las considera como externas al hombre; se quiera o no, dice, se imponen de manera coercitiva y aunque haya resistencias para cumplirlas, estas se afirman reaccionando contra quien las evade, con desaprobación y castigos.

Esa línea de pensamiento conservador es la que avaló la existencia de dictaduras y gobiernos autoritarios a fines del siglo XIX y principios del XX, ya que, en términos sociológicos, las instituciones eran vistas como inmutables, por lo tanto, los gobernados poco o nada pueden hacer que no sea obedecerlas, y por esa razón es a través de la educación como mejor se logra su permanencia (Durkheim, 1974, p. 32).

La Segunda Revolución Industrial, a inicios del siglo XX, con la emergencia de ciudades apoyadas en la experiencia productiva del fordismo en Detroit, se convirtió en hechos desde los talleres y fábricas de Inglaterra y Estados Unidos que fueron estudiados por Frederick Winslow Taylor. A estos estudios se suma la investigación de Henri Fayol respecto a la organización de las prósperas empresas, que se hicieron muy competitivas al fortalecer su división del trabajo y la capacitación de los trabajadores para mejorar la calidad de sus productos y servicios; por eso, tomaron fuerza las ideas positivistas y funcionalistas, que luego se consolidaron en Estados Unidos con el estructural-funcionalismo de Talcott Parsons y Robert K. Merton.

### *El gobierno burocrático, interventor y empresario*

Desde la Alemania industrializada, el trabajo heredado de Charles-Jean Baptiste Bonnin, *Principios de la administración pública*, de 1808, en el que él puso atención al servicio civil de carrera para los funcionarios prusianos del Estado absolutista (Bonnin, 2003), dejó sembradas las bases para que un siglo más tarde, Max Weber desarrollara su teoría sociológica, que sirvió para comprender, más que explicar, el significado de la acción social.

Weber afirmaba que en su interacción con otros, los individuos se basan en motivos con un sentido y arreglo afines; al descubrir esos motivos, los clasificó en emociones, valores, tradiciones o razonamientos: “Lo comprensible es su referencia a la acción humana, ya como el ‘medio’, ya como el ‘fin’ imaginado por el actor y que orienta su acción” (Weber, 2002, p. 8). También, encontró que la dominación legal dentro de las organizaciones burocráticas del Estado 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, 2002, p. 5).

En las burocracias de la actualidad, el grado de profesionalización está en constante crecimiento, de ahí que los funcionarios del Estado orienten 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, pp. 176-177).

Weber 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 dominación racional, porque descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y los derechos de mando de los llamados por esas a ejercer la autoridad. Hay una segunda forma de dominación legítima, que es la de carácter tradicional, ésta 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 la de carácter carismático, que es la que descansa en la entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y las ordenaciones por ella creadas o reveladas (Weber, 2002, p. 172).

Estas tres formas de dominación son fenómenos sociológicos importantes para el tema que aquí tratamos, porque, como veremos más adelante, el régimen político que se construyó en México después de la Revolución aportó una Constitución que se convirtió en la base de la legalidad estatuida por tradiciones forjadas a lo largo de la historia cuyos valores y prácticas, en lo sucesivo, fueron respetadas por la mayoría. Además, ese régimen erigió en el imaginario nacional hombres destacados que se volvieron míticos por su ejemplaridad, actos heroicos o entrega desinteresada a los anhelos del pueblo; así fueron vistos Francisco I. Madero, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Venustiano Carranza y Lázaro Cárdenas.

Las teorías de Marx, Durkheim y Weber han sido criticadas desde diferentes ángulos filosóficos, científicos e ideológicos, pero aún hoy es difícil encon-

trar análisis económicos, sociales o políticos que no estén influidos por ellos (Ianni, 2005, p. 38). La teoría de Weber es uno de esos aportes, sobre todo para comprender el funcionamiento de las burocracias en un régimen donde la figura presidencial se convirtió en algo prácticamente intocable durante cada sexenio, ya que representa al más alto jefe del poder ejecutivo federal y proviene de la llamada familia revolucionaria.

En complemento a la visión burocrática de Weber, en el contexto de la crisis capitalista de 1929-1933 apareció John Maynard Keynes con su propuesta del Estado interventor para resolver los problemas de la depresión económica y el desempleo, creados por un mercado incapaz de equilibrarse bajo el principio de “dejar hacer, dejar pasar”. En ese sentido, “[e]l principal postulado de Keynes era 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. El libre mercado carece de mecanismos de auto-equilibrio que lleven al pleno empleo” (Fondo Monetario Internacional, 2014).

Fue a partir de aquel contexto que se vieron como fracasados los experimentos económicos basados en el liberalismo de Adam Smith en el que el Estado se tenía que limitar a sus funciones de policía, mientras que las posturas de Weber y Keynes tomaron auge al proponer que el Estado debía crecer para garantizar sus políticas de bienestar. Este paradigma derivó en el *gran gobierno*, al que se le consideró la mejor opción para resolver cualquier asunto público (Rose, 1984, pp. 17-18).

Desde el análisis de políticas públicas, siguiendo la huella burocrática piramidal, lenta y costosa, fue emergiendo en Estado Unidos el gran gobierno de Harold D. Lasswell, que proporcionaría los servicios de bienestar social, fortaleciendo, a la vez, el Estado burocrático e interventor, pues había que lograr una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada para enfrentar la reconstrucción de las ciudades europeas y japonesas destruidas durante la Segunda Guerra Mundial.

Simultáneamente, el estructural-funcionalismo de Parsons y Merton legitimó la existencia de una sociedad desigual y estratificada, avalando las estructuras de autoridad que se requerían para dirigir el cambio gradual de las “[e]sferas institucionales de la sociedad, ya que el cambio es un proceso que trastorna el estado inicial de equilibrio, aunque después establece un nuevo estado de equilibrio” (Parsons, 2003, p. 85).

Merton afirmaba que el cambio estructural provenía de cinco modos de adaptación de los individuos hacia las metas culturales establecidas, las cuales estaban definidas por los caminos institucionales ofrecidos para lograrlas. Así, decía que los conformistas son mayoría, pues aceptan las metas culturales y los caminos para alcanzarlas, mientras que los innovadores, ritualistas y retraídos ejercen un efecto de cambio marginal. Los segundos aceptan las metas, pero no los caminos. Los terceros aceptan los caminos, pero no las metas. A los cuartos no les interesa ni las metas ni los caminos. En cambio, en la quinta forma de adaptación –y diríamos mejor, de desadaptación– están los individuos que apuestan a la rebelión, ellos crean sus propias metas y desarrollan sus propios caminos para lograrlas; con frecuencia, son reprimidos y combatidos por el sistema, pero cuando logran alcanzar sus metas, de manera parcial o por completo, se produce un nuevo equilibrio, configurando una nueva estructura, como ha sucedido con los socialistas o los que conducen a formas de anomia social como los existencialistas o los *hippies* (Merton, 1968, pp. 193-211).

En aquel contexto de diversidad de opciones, el sueño de la desaparición del Estado capitalista se convirtió en la utopía del socialismo que Vladimir Lenin ofreció para Rusia, la cual, a su muerte, legitimó el régimen totalitario emprendido por José Stalin. Este, centralizando en su persona el poder del Politburó, afianzó un aparato burocrático de Estado, incluidas las enormes empresas de armamento nuclear y proyectos espaciales, permitiéndole, al lado de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, vencer a Alemania y ganar la Segunda Guerra Mundial, tras lo cual dio inicio la Guerra Fría. Esa ruta estratégica de sobrevivencia frente al mundo capitalista puso en duda la promesa de un socialismo liberador en la que el proletariado, como la clase social de vanguardia, pondría al mundo en el umbral del desarrollo humano.

### *Guerra Fría, neoliberalismo y fin de la URSS*

En diciembre de 1991, 46 años después del inicio de la Guerra Fría, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ese sistema de progreso industrial y científico que incluía a varios países de Europa Oriental, se disolvió para abrirse al capitalismo, institucionalizando un nuevo Estado con elecciones presidenciales y una elite de empresarios que hoy comparten su poder con el mismo Vladimir Putin, quien desde 1999 se ha reelegido y tiene al mundo al

borde de la tercera Guerra Mundial, después de haber invadido Ucrania en 2022. Como antecedente: “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” (Wallerstein, 2001).

Siguiendo la teoría marxista de la vía al socialismo, China en 1949, Corea del Norte en 1952, Cuba en 1959 y Vietnam del Norte en 1975 instauraron sus propias dictaduras del proletariado. Esos procesos han tenido resultados diversos. China ha mantenido su régimen comunista, pero desde 2007 su Parlamento aprobó la existencia de la propiedad privada para dar lugar a empresas, reconociendo que los valores del capitalismo tienen cabida dentro de su régimen y que se han convertido en fundamentos para incentivar la competencia y la innovación productiva. A partir de esa ley se ha formado un grupo de empresarios al lado de las grandes empresas del Estado que siguen controlando una economía orientada a las exportaciones, habiendo posicionado a China como la primera economía del mundo, junto con Estados Unidos.

La transición de Cuba hacia una posible apertura capitalista ha sido mucho más lenta por el embargo y el bloqueo económico que desde los inicios de su Revolución le ha impuesto Estados Unidos. Pero también por el control, primero, de Fidel Castro y después, de su hermano Raúl, quien cuenta hoy con 93 años; ellos mantuvieron un régimen socialista con avances en educación, deportes y salud, pero rezagos en materia de desarrollo urbano, vivienda, empleo, seguridad, calidad de vida y libertades ciudadanas, y con privilegios para la élite revolucionaria. De hecho, el nuevo presidente desde 2018, Miguel Díaz Canel, fue militante del Partido Comunista desde muy joven, por eso fue de todas las confianzas de los hermanos Castro (T13, 2018).

Así como el positivismo tuvo repercusiones políticas importantes en Europa y América desde inicios del siglo XX apoyando ideológicamente a regímenes autoritarios, el marxismo inspiró movilizaciones en Italia y Alemania, guerrillas en América Latina y África, y revoluciones socialistas en Rusia, China, Corea, Cuba y Vietnam. Luego, siguieron democracias electorales que transitaron hacia formas neopopulistas de izquierda con tintes de socialismo, como ocurrió en Chile en 1970, Venezuela en 1998, Argentina y Brasil en 2003 y Bolivia en 2006; intentos que, en algunos casos, se revirtieron en favor de gobiernos de derecha como los de Argentina, Brasil y Uruguay. Esta historia no

está acabada, en 2022 seguía habiendo vaivenes entre gobiernos de izquierda y de derecha, haciendo regresar a sus expresidentes al poder o a los grupos que los apoyaron.

Entre triunfos y fracasos de viejos y nuevos regímenes, el neoliberalismo se abrió paso, a mediados de los años setenta, impulsando una escuela administrativa proveniente de la iniciativa privada; esta propuso gobiernos ligeros, eficaces, eficientes, económicos, desregulados y descentralizados en los que el gobernado deja de ser visto como súbdito para ahora ser *tax payer* y cliente al que hay que ofrecer servicios públicos de calidad para que sea competitivo y productivo en sus diferentes áreas de acción. Además, con ello el gobernado se moverá en un ambiente donde la calidad de vida sea perceptible y lo acerque a la felicidad (Friedman y Friedman, 1981, pp. 48-49).

### *Entre el neoinstitucionalismo y el gobierno abierto*

Por último, a mediados de la década de los ochenta emerge la teoría neoinstitucionalista, la cual reivindica el papel del individuo como creador y transformador de las instituciones, a partir de sus interacciones sociales en la vida cotidiana, basadas en normas y códigos de conductas informales; son prácticas descentralizadas de gobernanza, actividades que se imbrican con la idea de que el gobierno debe ser abierto y con buenas prácticas de gestión pública orientada al bien común. Esta postura critica el supuesto de que el individuo procede racionalmente a partir de su egoísmo; en este, el individuo es visto solo como un personaje guiado por la maximización de sus decisiones para beneficio personal, de sus familiares, seguidores o colaboradores.

Contra esa idea, J. G. March y J. P. Olsen sostienen que “[l]os actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y solo actúa[n] para maximizar su beneficio personal, sino que son individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters, 2003, p. 46).

Podemos afirmar que las administraciones públicas son organismos en los que interaccionan individuos orientados por normas y códigos que ellos mismos han moldeado de acuerdo a sus intereses y gustos, entonces, esos organismos también se adecuan a las condiciones que impone la posmodernidad donde el Estado dejó de poseer el poder monolítico de la violencia, como

Weber afirmaba. En nuestros tiempos, la participación ciudadana en los asuntos públicos es más común así como la inducción de programas en su favor, al margen de que en países como el nuestro subsistan prácticas burocráticas rígidas que se resisten a desaparecer y siguen operando con duplicidades, desperdicios, malversación de fondos, gastos innecesarios; acciones de las que, por la cultura patrimonialista y de opacidad, no se rinden cuentas y se mantienen privilegios.

En esta transición hacia la posmodernidad, el paradigma 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 participe y reclame. De todos modos, desde el neoinstitucionalismo se afirma 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, legislaturas, cabildos, agencias reguladoras y cuerpos económicos, sociales y educativos (North, 2012, pp. 14-15).

Lo cierto es que después del camino andado durante el compulsivo siglo XX y principios del XXI, el mundo ha vivido entre dos guerras mundiales, una Guerra Fría, la emergencia de Japón, China, la India, Rusia, la Unión Europea y los países periféricos agrupados según ideologías y religiones, y ha pasado por siete paradigmas de desarrollo desde donde se construye el ideal de buen gobierno:

1. Estado liberal con gobierno policía (1870-1933).
2. Estado socialista con gobierno autoritario y represivo (1917-2024).
3. Estado fascista con gobierno dictatorial y asesino (1933-1945).
4. Estado weberiano-keynesiano burocrático e interventor (1920-2024).
5. Estado del “Gran Gobierno” de bienestar (1946-1979).
6. Estado neoliberal con gobierno reducido y desregulado (1980-2024).
7. Estado neopopulista con gobiernos autoritarios y represivos de izquierda y derecha (1999-2024) (Rosique, 2021, p. 30).

Ninguno de estos paradigmas ha logrado imponerse de manera universal ni permanente, pero todos han ido dejando huella en estructuras gubernamentales, planes, programas y formas de gestión, impregnando ideológicamente a políticos y funcionarios y tratando de mantenerse y reivindicarse mediante militancias activas, revisionismos y actualizaciones modernizantes o tecnocráticas.

Aunque en la actualidad el paradigma neoliberal es dominante, hay resistencias y reminiscencias de los otros sistemas, de tal manera que lo que encontramos respecto a la parte del mundo y del gobierno y sus administraciones es un *collage* de estructuras y políticas públicas que se mueven hacia la izquierda, centro, derecha o hasta posturas fundamentalistas según las tendencias geopolíticas o los poderes fácticos regionales y los actores locales que les dan vida. Por ejemplo, en los países de la Unión Europea, liderados por Alemania, hay una propensión a homogeneizarse en una línea que queda entre el centro y la derecha con tendencias por mantener ciertos rasgos de la social democracia con Estados de bienestar, pero combinados con políticas neoliberales para mantenerse ligados al mercado mundial y obtener mejores beneficios. Al interior de esos países, presionados por movimientos raciales contra migrantes de África, Asia y América Latina o de refugiados, además de los fundamentalismos religiosos y económicos forjados por grupos diversos que cobran con facturas de violencia y terrorismo, se adoptan posturas según convenga.

Estados Unidos, Inglaterra y Japón se hacen más hacia la derecha, aunque no pueden dismantelar por completo la estructura burocrática de sus sistemas de bienestar, su filosofía por garantizar el racionalismo neoliberal de la maximización de beneficios y el respeto de la propiedad privada como baluarte central de su sistema. Por su parte, China y Rusia, en su relación intensa con el mundo capitalista, se han volcado hacia la posmodernidad de estilo occidental, donde la industrialización, los servicios, el consumismo, el turismo internacional y la privatización de sus economías los han puesto en competencia económica y geopolítica con la Unión Europea y Estados Unidos; de hecho, constantemente sus confrontaciones son por sus invasiones y pruebas nucleares.

En América Latina, con su historia colonial y subdesarrollo dependiente –exceptuando a Cuba, Venezuela, Nicaragua, Chile y Bolivia que apuestan por un capitalismo menos salvaje con proyectos nacionales de corte socialista,

pero bajo regímenes autoritarios o dictatoriales—, los países están vinculados al mercado mundial, pero atrapados por sus estructuras de desigualdad social y concentración del ingreso. Este es el caso de México y Brasil, donde las interacciones políticas entre clases sociales se apegan a la cultura de sumisión al gobernante, situación que se agudiza cuando el poder del Leviatán es conquistado por presidentes que se sienten mesías, porque gozan de gran popularidad, por sus victorias electorales y por sus programas sociales de orientación neopopulista.

Cerramos este capítulo con esta reflexión. El concepto de buen gobierno tiene diferentes acepciones dependiendo del país y el régimen político desde donde se defina su estructura orgánica. Unos países siguen apegados a formas del socialismo real autoritario y poco flexible para otorgar libertades ciudadanas, otros han transitado del Estado burocrático de bienestar a formas neoliberales de gestión con Estados delgados y gobiernos muy restringidos en su papel de promotores del desarrollo económico y del orden legal; los socialdemócratas se mantienen como repúblicas con sistemas parlamentarios y/o monarquías constitucionales con Estados de bienestar en decadencia, mientras que en América Latina, unos países, apoyados en el neopopulismo, pretenden transitar hacia un buen gobierno de corte socialista, distribuyendo algo de la poca riqueza que producen, centralizando servicios y confrontándose con la iniciativa privada y las clases medias.

En suma, los autores analizados nos han permitido identificar los hilos finos que diferencian al Estado del gobierno y sus administraciones públicas, dando cuenta de cómo cada régimen político define y construye lo que entiende por buen gobierno, con resultados muy diferentes considerando los recursos, el grado de desarrollo nacional y la manera de decidir lo que es público y lo que es privado. Con ello, es posible saber en cada sociedad quién hace qué, con qué recursos, quién paga y quiénes se benefician, en referencia al gobierno, al mercado o a los diferentes grupos de la sociedad civil y sus principios y finalidades.



## CAPÍTULO VIII

### EL CENTRO HISTÓRICO: PATRIMONIO CULTURAL DE LA HUMANIDAD

*Lo territorial de la ciudad, lo urbanístico y lo arquitectónico mantienen entre sí relaciones análogas: implicaciones y conflictos. Por eso, la organización del espacio centralizado y concentrado sirve a la vez al poder político y a la producción material, optimizando los beneficios.*

Lefebvre, *La producción del espacio*, 2013.

#### CENTRO HISTÓRICO Y CAPITAL NACIONAL

Es importante incluir en este libro al Centro Histórico de la Ciudad de México, ya que se trata del lugar más importante del país porque fue donde se asentaron las etnias que dieron origen a lo que hoy es nuestra capital nacional. Esta ciudad también ha dado lugar a la megalópolis más grande de Latinoamérica, pues a principios del siglo XXI se traspasaron los límites de la cuenca en la que fue fundada, rebasando sus montañas para conurbarse con la corona regional de ciudades que la rodea en un radio de 100 km y sumando más de 30 millones de habitantes.

Uno de los problemas actuales es que el turismo mundial está en crecimiento; es una forma de ocio preponderante, que se fue desarrollando a partir de la segunda mitad del siglo pasado y ha producido muchas ganancias para una “industria sin chimeneas”. Esta industria funciona por medio de *tours* que incluyen hoteles, restaurantes, renta de autos, viajes terrestres y aéreos, paseos por islas, playas, selvas, bosques, templos, monasterios, montañas y, desde lue-

go, visitas a los centros históricos de ciudades antiguas y modernas, los cuales se están museificando. En beneficio del paradigma neoliberal de lo que esos sitios deben ser, la Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) los ha ido declarando Patrimonio Cultural de la Humanidad desde 1948, propiciando el interés por conocerlos, visitarlos e invertir en ellos.

Esa política internacional ha sometido a una gran presión de uso intensivo a esos sitios y lugares, pero también de intervenciones por parte de los gobiernos, que tienen que darles mantenimiento, conservarlos y restaurarlos, pues playas, lagunas, lagos, selvas, calles, edificios, fachadas, plazas, museos, jardines y fuentes llevan allí milenios. En las últimas décadas, estos han tenido que ser reconstruido y, en ocasiones, modificados con un patrón homogéneo que los clona como si fueran paraísos artificiales donde aparecen logotipos de franquicias que saturan montañas, puentes, fachadas y monumentos, con anuncios y marcas de productos y servicios de empresas que tienen como única finalidad generar divisas, ganancias e ingresos para ellas y los gobiernos, pero subestimando el impacto económico, social y cultural en la población originaria, que casi siempre es excluida o sometida a encerrarse durante el día hasta que sus actividades se desvanecen.

Sin importar cómo se ha transformado el imaginario popular de los habitantes del Centro Histórico de la Ciudad de México, y más allá de toda polémica política o ideológica de por qué en 1989 este fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad, lo que ha traído para quienes siguen viviendo allí es la alteración en su vida cotidiana, pues se les impide disfrutar de lo que en otros momentos fue su barrio. Eso sucedió a partir de que los aztecas decidieron fundar en ese espacio a la Gran Tenochtitlan y, sin saberlo en 1325, al paso de un siglo lo convirtieron en el lugar central de un imperio, que luego se convirtió en la capital nacional de México, país hoy reconocido por el todo mundo<sup>1</sup>.

En la actualidad, cuando se visita el Zócalo de la Ciudad y las calles aledañas –dependiendo de quién lo haga–, la percepción que se tiene es muy diversa, pues como espacio urbano producido por el capitalismo moderno, para

---

<sup>1</sup> La teoría del lugar central retoma la forma en que las actividades económicas y la población se distribuyen en el espacio que habitan. La geografía regional habla del *lugar central* en referencia a ciudades de cierto tamaño e importancia política y económica para un país (Crystaller, 2000).

unos es un producto que se consume y se utiliza. También, es un lugar donde se organiza la propiedad, el trabajo, las redes de intercambio mercantil, por lo tanto, los flujos de materias primas y energías que lo configuran, pero además, donde todo callejón, parque o edificio queda trastocado y determinado por su carácter histórico, político y cultural en virtud de su legado artístico, arquitectónico y científico, así como por la nostalgia o indiferencia que le produce al visitante o al oriundo, que en su hartazgo le ha perdido sentido. Para otros es un sitio sujeto a la prueba del derecho a la ciudad y la práctica de la democracia, es espacio que incita a la protesta, la rebelión, la exhibición liberada de cuerpos al desnudo, la expresión de la diversidad multicultural, al conflicto entre vecinos y visitantes, los controles del Estado y a las formas de dominación que imponen una modalidad de gobernabilidad autoritaria.

#### EL CENTRO HISTÓRICO COMO PRODUCCIÓN SOCIOESPACIAL

Según Henri Lefebvre, cada sociedad produce su espacio; nosotros agregaríamos que cada generación. Nuestro Centro Histórico, con sus 10 km<sup>2</sup> de superficie, sus 668 manzanas y sus más de 1 500 edificios coloniales, es un espacio histórico y cultural producido por los gobiernos anteriores, los propietarios de inmuebles, los habitantes, los empresarios, los empleados, las costureras, las trabajadoras domésticas y los visitantes a lo largo de los siglos; unos lo hacen como espectadores, otros, como actores de espectáculos y otros más, como gobernantes. Todos, de alguna manera, son los tomadores de decisiones sobre cómo se produce, qué se reproduce, cómo se altera o cómo se conserva<sup>2</sup>.

Esa complejidad sociológica es la que hace del Centro Histórico un lugar polémico, dinámico, intenso durante el día y soporífero por la madrugada, con vida propia y diferente a la del resto de los barrios, colonias y suburbios de la ciudad. Además, el Zócalo se ha convertido en el lugar central de todo el país, donde el presidente de la República sale al balcón del Palacio Nacional a dar el grito de Independencia cada 15 de septiembre, otro manda a reprimir a bazucazos a los estudiantes que queriendo entrar al Palacio, maltrataban su

---

<sup>2</sup> El Congreso de la Ciudad de México (2023) afirma que: “El turismo representa el 9.1 % del PIB capitalino y 14 % del empleo”.

antiquísimo portón, o igualmente, un célebre fotógrafo se da cita con la gente que quiera desnudarse sobre la misma plaza o la CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación) se planta allí por meses.

El México de hoy ya no es 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 con mayor intensidad, tal como les sucede a Roma, París, Venecia, Estambul, Florencia, Praga, Viena, Buenos Aires o Río de Janeiro, todas plagadas de valores culturales ambientales consideradas patrimonio cultural. Esta situación ha puesto a sus centros históricos en riesgo de erosión irreparable, ya que es claro que la noción progresista en la posmodernidad es devastadora, pues está provocando la destrucción masiva del patrimonio tangible e intangible de esos sitios solo porque la idea dominante se parece más a la de los muebles de IKEA: son para usarlos, desecharlos y destruirlos al poco tiempo, como lo venimos haciendo con aparatos electrónicos, vehículos y ropa, que cada año son productos que quedan fuera de moda.

Eso mismo ha ocurrido en las colonias más emblemáticas de la Ciudad de México de los años veinte, cuarenta o sesenta del siglo XX, como Del Valle, Nápoles, Condesa, Juárez, Narvarte o Polanco, no digamos a la Roma, Santa María la Ribera, al centro de Coyoacán, San Ángel, Xochimilco o Tlalpan, lugares mucho más antiguos y todos devastados por dar prioridad al automóvil, los ejes viales, metrobús, metro, turismo y a los cambios de uso del suelo para extender hacia estos las actividades comerciales y corporativas del Centro Histórico, en tanto que esta ciudad se ha convertido en una *megalópolis mundial*.

#### EL AURA DE SUS TESOROS ARTÍSTICOS

A causa del cambio de uso del suelo y de la pérdida del aura del patrimonio artístico del Centro Histórico –donde se encuentran en reconstrucción las ruinas de Tenochtitlan, los sitios de adoración dedicados a sus deidades ubicados en barrios prehispánicos sobrevivientes–, los cientos de edificios coloniales que ahora albergan bancos, restaurantes, museos y hospitales están en riesgo; se trata de monumentos, esculturas y obras de arte, como murales, cúpulas y muchos otros lugares convertidos en museos e infinidad de sitios valiosísimos que datan de los siglos XIV a XX.

Hay que recordar que el Centro Histórico ha estado expuesto a guerras, invasiones extranjeras y revoluciones que, en su momento, arrasaron a punta de cañonazos varios de sus edificios y plazas; además, en tiempos de paz estos han sido alterados por terremotos y formas profanas de intervención –demolición, reconstrucción y rescate– y de conservación, pero también por el ruido, luz solar y artificial, flashazos, climas artificiales, viento, lluvia, polvo, basura, aerosoles, traslados, manipulaciones inexpertas y ocurrencias de algunos funcionarios para darles mantenimiento, cuidarlos o rentarlos.

El uso intensivo del Centro Histórico –al darlo a conocer, promoverlo y tratar de protegerlo– envía el mensaje de que hay que mantenerse cerca de las percepciones artísticas con sentido profundo y experto sobre su valor estético, que no deben extinguirse solo por el ánimo de políticas productivistas y de crecimiento económico urgido por parte del gobierno y las empresas que sacan provecho de esa riqueza cultural acumulada a lo largo de los siglos, pues bien decía Walter Benjamin:

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, pues el valor único de la auténtica obra artística se funda en el ritual en el que tuvo su primer y original valor útil (Benjamin, 1989).

Nadie que haya visitado los centros históricos de ciudades mexicanas consideradas patrimonio cultural de la humanidad, como Guanajuato, Zacatecas, Querétaro, Morelia o San Luis Potosí, negará que las intervenciones para su mantenimiento, reconstrucción y conservación han sido efectuadas privilegiando el interés de la promoción turística interesada en sus aspectos comerciales. Entonces, pareciera que se les homogeniza, clona y empaqueta, como sucede en Disneylandia; se les da trato de productos que se venden incluso en postales, camisetas y páginas virtuales, quitándoles el encanto de su aura original (Hiernaux, 2013, pp. 17-34).

El carácter mercantil de los intercambios en México es una realidad que llegó empacada de Occidente desde tiempos coloniales, tal como dice Enrique Semo: “Eso nos hace pensar que la gestión del patrimonio cultural sólo puede realizar-

se a partir de su potencial productivo” (Semo, 1973). Además, desde otra óptica, “[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, p. 47).

En cierto sentido, algunos quieren ver al Centro Histórico únicamente como patrimonio público y colectivo, pero la declaratoria de la Unesco no lo exime de sus formas de apropiación y usos diversos. Una cosa es que la calle de Palma, sus banquetas y arroyo sean considerados espacio público patrimonializado y otra, que cada uno de sus edificios pertenezca a personas físicas o morales que tienen derechos de propiedad sobre ellos; ahí se empieza a tener problemas entre la noción de espacio público, patrimonio cultural, propiedad privada, espacio mercantil y espacio social<sup>3</sup>.

**Figura 5.** *Centro Histórico de la Ciudad de México*



---

<sup>3</sup> Un parque, una casa privada, una plaza comercial o una clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social pueden representar cada una de las distintas formas que adopta el espacio en el Centro Histórico, pero, a la vez, también son patrimonio cultural de la humanidad.

Eso que ahora se considera patrimonio histórico y cultural de la humanidad, hasta principios del siglo XIX estuvo en manos de la Corona española, la Iglesia, la nobleza y algunos sectores de la burguesía comercial y hacendados, quienes se encargaban, a su entender, de conservarlos y negociar con y sobre ellos. Por eso, debemos aceptar que el concepto de *patrimonio* es ambiguo, ya que involucra elementos jurídicos y artísticos sujetos a la apreciación subjetiva por lo intangible de 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 de civilizaciones y culturas del pasado que representa (Rubio y Ponce, 2013, pp. 13-16).

De acuerdo a la clasificación de patrimonio propuesta por la Comisión Franceschini (1964-1967), en el Centro Histórico hay bienes arqueológicos, artísticos, archivísticos, librarios e históricos, 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 estos tesoros arquitectónicos no se cuentan los paisajísticos, porque se han perdido debido a la contaminación que impide disfrutar de las vistas que antes se tenían desde el mirador de la Torre Latinoamericana. Hacemos esta referencia porque en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972 se diferencia entre bienes culturales y bienes naturales que deben cumplir con características estéticas o científicas<sup>4</sup>.

En razón del gran despliegue que las actividades turísticas fueron adquiriendo alrededor del mundo desde fines del siglo XIX y de que México ha sido considerado uno de los destinos importantes por sus playas, ciudades coloniales y centros arqueológicos, esos privilegios obligan a poner atención en la eficacia de las políticas de intervención pública y privada sobre este patrimonio. La importancia que tomó la posmodernidad neoliberal, combinada con la productividad y competitividad de las ciudades donde el crecimiento económico está por encima de cualquier otra política, nos habla de que debemos tratar con cuidado el bienestar inmediateista que ofrece la turistificación y

---

<sup>4</sup> Esta convención surgió por la necesidad de identificar parte de los bienes inestimables e irremplazables de las naciones, cuya pérdida sería invaluable para la humanidad.

la museificación del patrimonio cultural concentrado en el Centro Histórico<sup>5</sup> (Hiernaux, 2013, p. 23).

Para enfocar el problema que se le plantea a los gestores y gobernantes del Centro Histórico, hacemos énfasis en la declaración de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 1985 (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 acompañada de campañas educativas y de sensibilidad al ciudadano, y en general, al usuario y consumidor viajero, procurando que, al ser visitados sus sitios, plazas y museos, generen recursos que les permitan la autosuficiencia, y manejar a los públicos de una manera que no dejen huella ecológica dañina para el patrimonio (Rubio y Ponce, 2013, p. 15). Visto de esa manera: “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).

Respecto a estas tendencias en favor del patrimonio, en el Centro Histórico se han demolido infinidad de edificios coloniales, que fueron vistos como estorbo para los avances de la modernidad, y en su lugar se han construido inmuebles nuevos. Ese fue el caso de la hermosa edificación que estuvo en la esquina de Madero y San Juan de Letrán, que fue demolida para construir la Torre Latinoamericana, y de otros edificios que estaban en condiciones ruinosas y tuvieron la misma suerte, pues no hubo interés público ni privado por rescatarlos.

---

<sup>5</sup> En el siglo XIX inició la actividad turística con finalidades de ocio, descanso, cultural, salud, negocios o visitas a familiares. Fue en Inglaterra donde se fraguaron los términos *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 favoreció las corrientes migratorias a América. Este tipo de viajes se distinguió de otros motivados por guerras, comercio, etc. (Cuellar *et al.*, 2006, pp. 81-98).

## PRODUCTIVIDAD, NEGOCIOS, COMPETITIVIDAD Y CALIDAD DE VIDA

Emilio Pradilla 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, vivienda, etcétera; esta situación es la que pasa por encima de los anhelos colectivos de conservar el patrimonio (2016, pp. 6-7).

Recordemos que a mediados del siglo XX, la modernización de la Ciudad de México, con su Regente de Hierro, Ernesto P. Uruchurtu, implicó demoler de manera parcial varios barrios para construir nuevos parques, mercados, escuelas y ensanchar avenidas con glorietas y camellones llenos de flores. Como antecedente histórico tenemos la destrucción del viejo París por el Regente Barón de Haussmann, quien tuvo que dar gusto a las propuestas de modernización que exigió el emperador Napoleón III (Harvey, 2003).

En los años setenta, el profesor Carlos Hank González fragmentó barrios y colonias centrales de la Ciudad de México para dar paso a los ejes viales, hoy insuficientes para la movilidad de sus más de cinco millones de automóviles. No olvidemos que el Eje Central Lázaro Cárdenas acabó con el aura que la avenida San Juan de Letrán le dio por muchos años al Centro Histórico; un proyecto de paso subterráneo entre el Salto del Agua y la Plaza de Garibaldi hubiera mantenido su encanto, pero a nadie se le ocurrió.

Otra situación de destrucción para el Centro Histórico fue la de 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 destruido y en llamas, solo por recordar

un caso que simbolizó la impotencia colectiva de perder tantos tesoros de la arquitectura colonial y porfiriana durante los sismos.

De alguna manera, esos hechos, más los imputados al proceso de modernización y a la necesidad de cambios funcionales para algunos inmuebles y avenidas antiguas, terminaron devorando una buena parte del patrimonio en el Centro Histórico, para renovarlo y darle un toque atractivo orientado a los sectores emergentes con capacidad económica y vocación de vida urbana intensa. Así, se propició la vuelta a la ciudad, que se manifestó con movimientos excluyentes de población de bajos recursos enmarcados en lo que se denomina gentrificación; es decir, los sectores populares se tuvieron que ir a la periferia a invadir suelos de conservación, mientras que clases medias emergentes, principalmente jóvenes, se mudaron al centro remodelado con restaurantes, museos, cines y centros nocturnos, pero también cerca de sus trabajos o negocios.

Esos vaivenes demográficos en el Centro Histórico ratifican que para algunas personas sí cuenta la pérdida del pasado, porque manifiestan su respeto y deseo por preservar los valores heredados de las generaciones anteriores y de inculcar en las nuevas el amor por piedras viejas y geosímbolos patrimoniales, que están formados por ruinas prehispánicas, iglesias, conventos, plazas y palacios (Hiernaux, 2013, p. 21).

Por otra parte, la realidad socioeconómica del Centro Histórico sigue reflejando las desigualdades e inequidades de una ciudad que es núcleo del país y lleva varias décadas de crisis con bajo crecimiento demográfico, alto desempleo, economía informal y baja calidad de vida. Esto ha sido consecuencia de un sistema de partidos que emergió de una larga transición a la democracia y de un gobierno que aun apostando por políticas sociales populistas, no resuelve los problemas de movilidad, transporte público, inundaciones, basura e inseguridad que trastocan la vida cotidiana de quienes siguen viviendo allí y afectan a los colonos de Peralvillo, la Lagunilla, la Merced, Tepito, Salto del Agua, donde el robo de negocios y casas habitación, el asalto a mano armada y el cobro de derecho de piso es parte de la experiencia de vivir en sus barrios y colonias.

Esa es la otra cara del Centro Histórico como lugar central, que sigue siendo el escenario del comercio ancestral con calles que se forjaron por sí solas desde hace varios siglos y se especializaron 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 allí con sus propietarios, herederos de varias generaciones, pero también de oficinas de gobierno, bibliotecas, escuelas, museos, almacenes y bancos de tiempos fundacionales.

Ese 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 sus cantinas emblemáticas o simplemente a caminar por sus calles remodeladas donde se respiran aires del tiempo.

En la Ciudad de México, el gobierno de los últimos años ha estado a cargo de jefes provenientes del Partido de la Revolución Democrática, desde 1997 hasta 2018. Durante el sexenio de 2000 a 2006, cerca de 12 millones de visitantes llegaron a esta ciudad, de los cuales 9 millones fueron huéspedes mexicanos –en el país, los visitantes nacionales ocuparon 50 millones de cuartos de hotel–. Por eso, el Centro Histórico es considerado uno de los lugares más visitados; de ahí que para el gobierno sea uno de los sitios de desarrollo prioritario, aunque es la Secretaría de Turismo del gobierno federal la que determina esa prioridad. Asimismo, la ley habla de cooperación intergubernamental, privada y social.

En agosto de 2001, el gobierno federal firmó un convenio con la Fundación Slim para rescatar las calles, parques e inmuebles del Centro Histórico a través de la promoción para visitarlo. Desde luego, eso no hizo regresar al medio millón de personas que vivía allí en los años cuarenta, época en la que se tomaron decisiones como congelar las rentas y mudar la actividad universitaria hacia el Pedregal de San Ángel y que tuvieron impactos que ni con las políticas de recuperación de los últimos años se ha incrementado su población. Esta última no pasa de 33 mil personas, aunque los negocios y el turismo han agregado población flotante durante el día, que se calcula en dos millones. Arturo Páramo asegura que “[e]l boom del Centro Histórico se logró con un gasto público, hasta de 400 millones de dólares, y de una inversión privada donada 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” (Páramo, 2014).

## EL CENTRO HISTÓRICO COMO DESTINO TURÍSTICO

En la actualidad, además de ser un lugar de centralidad económica y política al que a diario acuden cientos de miles de personas a trabajar, estudiar, comprar y realizar trámites, el Centro Histórico recibe a personas de negocios y turistas que quieren conocer sus calles y plazas formadas por fuentes, palacios y edificios coloniales, museos, teatros, restaurantes, cafeterías, terrazas y cantinas que son vistos como un oasis para disfrutar del ambiente relajado y pleno de arte e historia.

Según la revista *Forbes*, el Centro Histórico fue catalogado como el cuarto mejor lugar del mundo para comer, después de París, Roma y Tokio; asimismo, fue nombrada por la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica como la Capital Iberoamericana de la Cultura 2010, ya que se le sumaron otros sitios considerados patrimonio cultural de la humanidad como los canales y chinampas de Xochimilco, la Ciudad Universitaria de San Ángel y la Casa Estudio Luis Barragán. Aunado a ello, la Secretaría de Turismo del gobierno de la Ciudad de México elaboró un catálogo de 845 sitios turísticos, actualizado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en 2012, de los cuales la mayoría está en el Centro Histórico, Coyoacán y San Ángel (Rosique, 2013).

En ese sentido, un trabajo realizado por Conaculta presenta la clasificación del patrimonio del Centro Histórico del siguiente modo: 67 monumentos religiosos, 129 monumentos civiles, 542 edificios incluidos por ordenamiento de la Ley 1972, 743 edificios valiosos y 111 con valor ambiental. Todos estos sitios deben ser conservados, además de otros 17 ligados a hechos y personajes históricos. Por su parte, hay 78 plazas y jardines, 19 claustros, 26 fuentes o monumentos conmemorativos, 13 museos o galerías y 12 sitios o edificios con pinturas murales, todos construidos o realizados entre los siglos XIV y XIX (Conaculta, 2010).

Agradable, bello, interesante y seguro son los adjetivos con los que el 95% de los turistas nacionales y extranjeros calificaron al Centro Histórico, aunque una encuesta realizada por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) reveló contrastes interesantes. Ante la preocupación por saber quiénes visitan la Ciudad de México, de dónde vienen, a qué vienen, qué sitios visitan, cuánto tiempo pasan en ella y si regresarán, entre 2004 y 2011 el gobierno del Distrito Federal, a través de su Secretaría de Turismo, firmó un

convenio con el Programa de Investigación de Estudios Metropolitanos de la UAM para llevar a cabo la *Encuesta Anual a los Turistas que Visitan la Ciudad de México*, trabajo coordinado por mí con el apoyo de alumnos de servicio social.

El instrumento se aplicó a 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, el número de encuestados se incrementó a 640, toda vez que se obtuvo el permiso para entrevistar a viajeros internacionales que usaban el mismo aeropuerto. En los ocho años del proyecto se encuestó a 49 600 personas; sus acompañantes fueron objeto de algunas preguntas. 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 la seguridad pública, la limpieza de los lugares visitados, experiencias personales de su viaje y valoraciones sobre los servicios y habitantes.

La información obtenida mes con mes fue concentrada, codificada y analizada en reportes también mensuales; además, al finalizar cada año se elaboraba un análisis sobre las tendencias y variantes que reflejaban los cambios explicables por periodos vacacionales, escolares, puentes por días feriados o por eventos extraordinarios.

Entre los resultados destacables de los años 2004 y 2011 consideramos el hecho de que el 28% de las personas encuestadas viajó por negocios y el 39%, para visitar a familiares, de las cuales el 84% tenía estudios medios y superiores, el 17% eran estudiantes, el 30% contaba con un oficio, una profesión o eran ejecutivos, y el 21% eran amas de casa. Otros datos importantes fueron que el 70% se alojó con familiares o amigos y únicamente el 22% llegó a hoteles del Centro Histórico o sus alrededores; el 39% se quedó una o dos noches y el 48%, de tres noches a una semana; 42% viajaron solos, 25%, hasta con tres acompañantes y 33%, entre cuatro y más de siete personas; el 46.5% provino de los estados más cercanos a la capital y el 40% estuvo o se hospedó en algún lugar del Centro Histórico.

Sobre la opinión de la ciudad y su Centro Histórico, el 63% se llevó una imagen excelente o muy buena, mientras que el 19%, mala o pésima; al 55% lo que más le molestó fue la enorme cantidad de tránsito y la lentitud para des-

plazarse de un punto a otro en los sitios turísticos, al 34%, la contaminación y al 13%, la inseguridad.

A pesar de los porcentajes de percepciones negativas, el 83% manifestó que, sin duda, recomendaría viajar a la Ciudad de México y el 82%, que desde luego regresaría. Un dato que preocupó fue que el 9% reportó haber sido objeto de actos delictivos, como extorsión, robo, asalto y secuestro<sup>6</sup>. Hay que decirlo: lamentablemente entre cambios de gobierno y la mentalidad diferente de los nuevos funcionarios, este estudio se suspendió y sus reportes fueron poco expuestos ante el Consejo Turístico, que fue el organismo público-privado que lo financió.

## CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN Y PROMOCIÓN

El Centro Histórico ha estado sometido a procesos de conservación, restauración y promoción turística que han ocasionado una mayor afluencia de visitantes. Entre estos se encuentran los habitantes de la misma Ciudad de México, turistas nacionales y, en menor cantidad, pero muy importantes por la derrama de divisas, los turistas extranjeros.

Tales procesos de restauración, conservación y reconstrucción de calles, plazas e inmuebles en las últimas décadas han estado sujetos a las influencias homogeneizantes propuestas por la Unesco. No obstante, el original contenido histórico-cultural prehispánico, colonial, porfiriano y de la etapa posrevolucionaria mantiene a actores y agencias con influencia en el Centro Histórico dentro de formas de gestión que garantizarán, en el mediano plazo, la conservación de su *aura benjamina* que aún existe en los años veinte del actual siglo XXI<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Los informes mensuales y anuales de estos años fueron entregados en versión digital e impresa 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 Xochimilco y el PUEM (Secretaría de Turismo, 2003; 2011).

<sup>7</sup> “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” (Benjamin, 1989).

Aunque se percibe una fuerte presión para prestar cuidado a los cambios y remodelaciones hechas en sus 10 km<sup>2</sup>, la tentación de caer en las prácticas de fachadismo que se imponen no solo a los frentes de los inmuebles, sino también a las banquetas, adoquinados y mobiliario urbano sigue vigente y repercute en desencantos paisajísticos que no corresponden al origen histórico de su arquitectura y obras de arte.

Desde luego, aprovechar en términos económicos al Centro Histórico es una realidad que antecede a la Declaración de Quito, y con el convenio firmado entre el gobierno federal y la Fundación Slim, por un lado, se mejoró la apariencia de sus calles y edificios, pero, por otro, se reforzó una política represiva de exclusión hacia los pobres, drogadictos, prostitutas e indigentes, arrinconándolos hacia el barrio de la Merced o empujándolos hacia la Calzada de Tlalpan y dando más importancia a la población visitante que a la residente. Esto convirtió al Centro en un lugar desolado y peligroso por las noches, donde lo único que funciona son los antros, a veces con permiso de cerrar hasta las 8:00 a. m. del día siguiente.

Caer en el extremo de solo museificar el Centro Histórico es negar la posibilidad de una vida urbana real que debe conservarse y reforzarse por el bien de su tejido social. En cada uno de sus barrios hay ciudadanos que llevan una vida digna, que por sencilla y peculiar que parezca, no merece ser patrimonializada desde una perspectiva folklórica para ser vendida como parte de un *tour*, como son las vecindades de la Merced, donde, entre otros sectores populares, vive disminuida la población indígena, que es la que ha llevado sobre sus hombros el pasado histórico del que todo el país dice estar orgulloso.

Los visitantes del Centro Histórico, en general, tienen una imagen favorable de sus calles, plazas, restaurantes y hoteles. Este hecho permite presumir que son promotores potenciales para que este sitio se siga visitando, y, a la vez, ellos mismos vuelvan en cualquier momento, porque además se llevan una buena impresión de su gente. Esa es una situación sobre la que se debe seguir trabajando desde las agencias turísticas y el gobierno, pues esas mismas personas son las que se quejan del tránsito, la contaminación y la seguridad; opiniones negativas a las que se suman sus colonos y los empresarios.



## CAPÍTULO IX

### PRIMERA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

*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, 2003.

#### ADIÓS AL DISTRITO FEDERAL

A probar la Constitución de la Ciudad de México fue un ejercicio circunscrito por la reforma política que el Congreso de la Unión envió a la Asamblea Constitucional. Esta eliminó el nombre de Gobierno del Distrito Federal dejando únicamente el de Alcaldía de la Ciudad de México, pero manteniendo los mismos límites geográficos que desde inicios del siglo XX la ciudad ha tenido. Por tal razón, no se superó su fragmentación territorial que, a partir del siglo XXI, tiene consolidada una urbanización con 59 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo, es decir, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Actualizando algunos aspectos y extendiéndome en otros, tomo como punto de partida mi publicación en la UAM Xochimilco en 2020 (Rosique, 2020).

¿Por qué los legisladores no se plantearon el tema de la escala metropolitana, conociendo la dimensión que la Ciudad de México ha alcanzado desde hace cuatro décadas, conscientes de que gobiernos de otras metrópolis del mundo sí lo han hecho? Por esa decisión equivocada de legisladores que se deben a sus representados, siguen tratándolos a estos últimos como menores de edad con esta primera constitución, que no resolvió la falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno que le dan forma al endeble régimen institucional. Con este marco jurídico no se solucionan los problemas más sentidos de la ZMVM, considerando sus dimensiones reales. Más allá de las limitaciones que pudieran imponer los principios federalistas de origen, se pasó por alto la Carta del Movimiento de Montevideo Urbano Popular de 2007, en la que los legisladores plantearon los seis fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad:

1. Ejercicio pleno de los derechos humanos.
2. Función social de la ciudad y la propiedad.
3. Gestión democrática de las ciudades.
4. Producción democrática de la ciudad y en la ciudad.
5. Manejo sustentable y responsable de los bienes.
6. Disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

Es un hecho que las grandes ciudades de América Latina, como Río de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, Santiago, Bogotá y la Ciudad de México, recibieron al siglo XXI con poblaciones millonarias, que se les habían duplicado en las últimas décadas. Asimismo, su urbanización precaria, producto de fuertes migraciones procedentes del campo, ocasionaron un crecimiento desordenado en sus periferias, lo que, a su vez, produjo enormes zonas metropolitanas fragmentadas en las que los gobiernos intervienen descoordinadamente.

En la Ciudad de México, ese fenómeno alcanza a varias decenas de municipios del Estado de México e Hidalgo, pero, además, en su escala megalopolitana involucra a centros urbanos menores del otro lado de la ZMVM y a las capitales estatales de las cinco entidades federativas vecinas, sumando así a cientos de municipios cuyos gobiernos operan con recursos insuficientes para enfrentar las conurbaciones que se generan año con año. Algo parecido ocurre con los gobiernos estatales que tampoco cuentan con los recursos necesarios

para resolver sus problemas de desarrollo regional. Leonor Judith Padlog dijo que: “La urbanización en América latina no es el reflejo de un proceso de modernización, sino la expresión, a nivel de las relaciones socio-espaciales, 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 políticas para los gobiernos de nuestras viejas ciudades no fueron necesarias porque por varios siglos estas no crecieron, salvo algunas excepciones. Sin embargo, con el crecimiento demográfico inusitado del siglo XX, el asunto tuvo que ser tratado de manera diferente en cada país, debido a la diversidad de sus actores políticos, así como a la función económica, política o cultural que cada ciudad juega dentro y fuera de estos, pero también por su régimen constitucional. Por eso, es difícil aplicar modelos homogéneos, aunque parezca que por su tamaño demográfico y extensión, estos países debieran organizarse de la misma manera. Ya bien lo dice Oskar Ozlak:

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, pero bajo el posajuste neoliberal, la desregulación de la actividad social conlleva una lisa y llana supresión de funciones de organismos estatales (Ozlak, 1994, p. 61).

En cierto sentido, Ozlak tenía razón, pues aunque en efecto se trata de países latinoamericanos que fueron colonizados por España y Portugal y la mayoría se independizó a lo largo de los siglos XIX y XX, son católicos y casi todos hablan castellano, por lo mismo, son dependientes, subdesarrollados, pobres y atrasados. Sin embargo, tratándose de sus regímenes políticos, cada uno, de acuerdo a guerras y revoluciones vividas por aparte, se fue dando su propia constitución, la cual se modifica, interpreta o viola en función de quienes vayan ganando el poder.

Eso fue lo común para estos países, que forjaron regímenes políticos y formas de gobierno diferentes: unos centralistas, otros federalistas, unos más o menos democráticos, otros autoritarios y algunos dictatoriales, según el momento de

su historia. Desde esa óptica, algunos han llegado a tener dictaduras militares, a veces de izquierda o de derecha, otros, los menos, instauraron sistemas más democráticos como Costa Rica y, en algunos momentos, Chile, otros, dictaduras totalitarias como Cuba; pero las políticas neoliberales impuestas desde fuera los ha metido en la inercia de ampliar las capas bajo situación de pobreza extrema.

## PRESIDENCIALISMO Y CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Tras haber tenido dictaduras muy prolongadas, golpes de Estado y dos revoluciones, a partir de 1920 en México hubo un régimen presidencialista, primero, encabezado por caudillos militares y, luego, por civiles autoritarios apoyados en su partido político, que se fue haciendo hegemónico.

A pesar de una transición política iniciada en 1977, más tarde se dio lugar a un sistema que derivó en partidocracia, desde donde antiguos y nuevos partidos se disputan el poder, pero conservando intacto el régimen presidencialista. De los años veinte del siglo anterior en adelante, dicho régimen logró una etapa de estabilidad política a la que algunos, después de la Segunda Guerra Mundial, denominaron “el milagro mexicano”, con un sistema electoral que aportó legalidad y legitimidad, sobre todo al presidente en turno, pero que nunca repercutió en la consolidación de una ciudadanía participativa, y menos en la Ciudad de México, en la que quedaron asentados los poderes federales y la Presidencia de la República. Por eso, esta ciudad ha sido gobernada a base de caprichos, intereses políticos e ignorancia de la elite gobernante, encabezada por el presidente.

Justo a partir de la partidocracia, la capital nacional se fue viendo como un espacio político estratégico por su tamaño y riqueza, de modo que, de ser el caso, tendría que quedar sujeta a una cuidadosa reforma política. Esto sería así porque, además de ser el centro histórico, económico, político y cultural más importante del país, la capital debería estar en posibilidad de mantener la legitimidad política que sostuvo al régimen presidencialista durante casi todo el siglo XX, frente a una ciudadanía cada vez más numerosa, movilizadora, consciente e inconforme por ser tratada políticamente como una masa gobernable, ya que en todo ese lapso no tuvo diputados, congreso local, constitución, ni

elecciones para gobernantes; derechos políticos que sí ha tenido la ciudadanía de las 31 entidades federativas y de todos los municipios del país.

Por mucho tiempo, la reforma política para el Distrito Federal fue vista como un riesgo para la gobernabilidad del sistema. Eso era lo que se percibía desde el gobierno federal, pero también desde los jefes del PRI (Partido Revolucionario Institucional), ya que llegar a tener un gobernador con tanto poder, pronto podría posicionar a este para ser un contrapeso en términos políticos al presidente de la República en el mismo territorio donde están asentados los poderes federales. El riesgo era también que dicho gobernador podría participar como candidato presidencial, y peor aún, siendo de la oposición, tal y como sucedió en tres ocasiones con Andrés Manuel López Obrador.

A esos inconvenientes se tenía que añadir la conveniencia de los líderes de los nuevos partidos quienes se percataron de que cualquier cambio podría afectar sus intereses al momento de llegar a ejercer como gobierno. De hecho, ese fue el caso, ya que desde 1997, los partidos de izquierda ganaron el gobierno del Distrito Federal, empezando con Cuauhtémoc Cárdenas y luego con López Obrador en el 2000.

Una vez que fue la izquierda la que comenzó a tomar las decisiones sobre el manejo del multimillonario presupuesto que el gobierno tenía para administrar obras, servicios y programas sociales para la ciudad más grande y rica del país, su postura respecto a la reforma política para el Distrito Federal y la participación ciudadana empezó a parecerse más a la del gobierno federal priísta. De ahí que hoy se tenga una constitución que conserva el centralismo y la fragmentación político-administrativa. Por ejemplo, en 1997 Cuauhtémoc Cárdenas aceptó supeditar la discusión de la Ley de Participación Ciudadana hasta que se decidiera la reforma política del Distrito Federal, algo que sucedió hasta 2016 cuando se publicó la primera Constitución de la Ciudad de México, pero solo incorporando algunas de las consideraciones de democratización, a pesar de la insistencia de organizaciones sociales y académicos que habíamos participado en reuniones convocadas por legisladores. Lo que siempre quedó claro fue que hacía falta un nivel de organización vecinal intermedio entre los atomizados 1 360 comités vecinales y las autoridades de las 16 delegaciones (Zermeño, 2004, p. 152).

Cuando tomó protesta como candidato del PRD (Partido de la Revolución Democrática) para jefe de gobierno del Distrito Federal, López Obrador,

consciente de estos antecedentes, manejó el tema como una reivindicación política que la población esperaba escuchar como compromiso de su gobierno; por eso, pensó que la Asamblea Legislativa debería discutir la posibilidad de transformar a los comités en órganos vecinales de gobierno. Para lograrlo, López Obrador propuso destinar 500 mil pesos al año a cada uno de los comités vecinales. El hecho es que esa propuesta quedó archivada en la Asamblea Legislativa, con el argumento –al igual que en 1998– de que todas las reformas a la Ley de Participación Ciudadana debían esperar a que la reforma política del Distrito Federal fuera aprobada (Zermeño, 2004, p. 158).

#### LA REFORMA POLÍTICA FRUSTRADA DEL 2002

En el nuevo contexto político, las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados habían empezado a discutir un proyecto de reforma política desde 1997, considerando una posible redistribución territorial para las delegaciones, incluso, se llegó a pensar en subdividir a las más pobladas, como Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y ampliar el territorio de la Ciudad de México. Esto obedecía a que en ese momento, 11 millones de habitantes más habían ocupado de manera irregular y desordenada los suelos de conservación del oriente y sur del Distrito Federal y de las laderas de 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 etapa centralista o aún después de restablecido el federalismo– mediante algún ministro o en forma directa, del presidente de la República. Esto fue así ya que más allá de ser la capital nacional, esta entidad no representaba retos urbanos o demográficos significativos, pues se trataba de una relativamente pequeña y sin mayores complicaciones políticas, como las que sí se habían generado en algunas ciudades de provincia tales como Celaya, Querétaro, Morelia, Zacatecas o San Luis Potosí en donde se produjeron movilizaciones políticas y militares relevantes en términos históricos para México.

Por otra parte, el territorio de la Ciudad de México había estado compuesto por municipios hasta 1928, cuando su gobierno se convirtió en un departamento central con 13 delegaciones cuyos titulares fueron nombrados por el jefe del Departamento, en acuerdo con el presidente de la República. Esto ocurrió a raíz de los problemas electorales que afectaban las decisiones del presidente Plutarco Elías Calles relacionadas con las sucesiones presidenciales durante su Maximato; desde entonces, el jefe del Departamento del Distrito Federal fue nombrado por el presidente, dejando sin elecciones para el cargo de delegado. Ese grado de centralización se mantuvo sin variaciones hasta 1997.

En la primera Constitución de la Ciudad de México, publicada en 2016 por el Congreso de la Unión, la ciudad y las delegaciones se transformaron en alcaldías. Aun cuando los delegados ya eran electos desde el 2000, su capacidad de decisión para la gestión de obras y servicios siguió siendo muy limitada. Esos asuntos siempre se resolvían desde el gobierno central o federal, ya que los presupuestos habían sido muy restringidos: mientras el gobierno central ejercía el 90% del presupuesto, a las delegaciones se les repartía solo el 10 por ciento.

En su momento, se llegó a considerar que lo más razonable, de acuerdo con el tamaño real que había alcanzado 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 entidad se podría delimitar un distrito específico para las oficinas del gobierno federal. Sin embargo, esas ideas nunca prosperaron, por una parte, porque el Estado de México ya no estaría dispuesto a perder más territorio del que había cedido a lo largo de la historia, cuando se crearon los estados de Guerrero, Morelos e Hidalgo.

Una razón política importante para no reformar el gobierno del Distrito Federal fue el temor de otorgarle mucho más poder al gobernador de una ciudad con ocho millones de habitantes, que, además, estaba en manos de la oposición; sin duda eso hizo que la alianza entre PRI y PAN (Partido Acción Nacional) no permitiera que se prosperara en una reforma que ampliara los límites territoriales de la Ciudad de México involucrando a los municipios de la ZMVM. Aun así, la Cámara de Diputados propuso una reforma política en 2002, pero por complicaciones en el Senado, todo ese trabajo institucional,

ampliamente deliberado y muy costoso, se quedó en los archivos sin que nadie se interesara por desatorarlo.

Fue en 2016 que, tras dos años de discusiones y amplias consultas con la academia y varias organizaciones de la sociedad civil, se logró la expedición de la primera Constitución para la Ciudad de México, en la cual se conservaron las dimensiones territoriales que tenía el Distrito Federal y las mismas 16 alcaldías, con una estructura política más centralizada en comparación con los municipios y más limitaciones políticas y administrativas, ya que las alcaldías mantuvieron su dependencia con el gobierno central de la ciudad y con el gobierno federal.

#### LIMITACIONES POLÍTICAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 2016

Con todo y los limitados alcances políticos de la Constitución de 2016, tanto el gobierno de la Ciudad de México como sus 16 alcaldías empezaron a funcionar a partir de septiembre de 2018. En este sentido, siempre se dice que hay intereses enormes y principios constitucionales infranqueables que impiden que las reformas alcancen los requerimientos estructurales que demanda territorialmente la gestión adecuada de una ciudad que hoy se encuentra agrandada y expandida sobre la totalidad de la cuenca del centro de México y buena parte de las entidades vecinas. De haberlo hecho así, según el criterio de los legisladores se hubiera alterado el espíritu del federalismo, puesto en la Constitución desde 1824.

Ante ese discurso político más que ideológico –apegado a un pasado emblemático, bronceado de los héroes independentistas y nacionalistas del siglo XIX y reconocido como origen y principio de la patria–, en contrapartida, se debería considerar lo que ha venido sucediendo en países europeos mucho más antiguos, que son los que dieron nacimiento al México de nuestros días. Se trata de países que hoy son mucho más ricos, poderosos y con intereses geopolíticos muy superiores a los que puede haber en torno a la Ciudad de México. Nos referimos a España, Italia, Francia, Inglaterra y Alemania.

En esos países, cuando fue necesario, sus gobernantes se pusieron de acuerdo para darse a la tarea de reformar sus gobiernos y administraciones públicas. Bajo la lógica de un desarrollo urbano competitivo y productivo, y

considerando su funcionamiento según el tamaño demográfico y territorial, sus ciudades –que se estaban convirtiendo en metrópolis y luego en megalópolis–, en cuanto lo requerían, debían garantizar movilidad rápida, eficiente, cómoda y de calidad para que el transporte masivo y de carga se desplazara con seguridad, además de procurar calidad de vida para los habitantes de los barrios donde se llevaran a cabo obras. Esos países, que compiten por los mercados mundiales, cuentan con matrices financieras por todo el mundo y con universidades y centros de investigación científica que producen inventos patentados con los que se rige el desarrollo industrial, tecnológico y turístico, en apego a principios de sustentabilidad y nuevas formas de recreación.

Entonces, la reforma política que se fue haciendo necesaria para sus metrópolis no se dejó para el mañana; más bien, fue resuelta desde un ayer que quedó en la historia de mediados del siglo XX y que las mantiene funcionando bastante mejor que la mayoría de las megalópolis del Sur. En esos países se está viviendo la etapa de las posmetrópolis, en donde el territorio se vuelve inteligente en busca de equilibrio entre ciudad y naturaleza y lo que más se cuida es el entorno natural que da sustento a las nuevas urbanizaciones.

Tokio tiene hoy cerca de 40 millones de habitantes; Nueva York, más de 24 millones; Los Ángeles, 18 millones; Londres, París y Moscú, alrededor de 14 millones cada una. En todas estas ciudades, desde sus diferentes regímenes políticos, se dieron gobiernos de escala metropolitana con capacidad de gestión en correspondencia a sus dimensiones territoriales. Con ello, se resolvió la fragmentación político-administrativa del territorio, donde los municipios enfrentaban problemas jurídicos y de presupuesto a la hora de coordinarse y llegar a acuerdos sobre cómo, con qué y con cuántos recursos atender la diversidad de problemas comunes que atrapaban por su densidad, intensidad, dispersión y conurbación. En realidad, se trata de una misma ciudad a la que hay que dotar de un régimen institucional con gobierno de calidad, porque es el territorio en el cual sus habitantes van y vienen todos los días sin importarles qué partido gobierne o si una parte pertenece a una entidad o a otra.

De ese modo, aquellos gobiernos fueron forjando instancias públicas de la dimensión regional requerida, pero más eficientes, eficaces, con legalidad y legitimidad política, de acuerdo con principios y reglas democráticas válidas para ellos; así resolvieron sus problemas de infraestructura, movilidad, transporte público y privado, vivienda, agua, drenaje, descargas de aguas residuales,

energía, contaminación y sustentabilidad, incluyendo criterios para el equilibrio ambiental entre las ciudades y el entorno natural, que es el que garantiza la vida de la biodiversidad y, por ende, la de las nuevas generaciones.

En el caso de México, de haber seguido con lo estipulado en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, se hubiera resuelto buena parte de los problemas. Lo que ocurrió fue que tuvimos muchos funcionarios y legisladores dedicados al tema, viajando por todo el mundo, pero sin que se les ocurriera cómo dar a sus ciudades las formas de gobierno pertinentes a las dimensiones territoriales y necesidades de abasto para su subsistencia, propiciando, así, el caótico desarrollo urbano que hoy tenemos en nuestras ciudades crecientes.

Desde nuestro punto de vista, lo importante de cualquier reforma política es que diseñe *un cuarto orden de gobierno* adecuado a la escala territorial de cada zona metropolitana, en beneficio de los colectivos que viven en ellas y al margen de que estos sean mexiquenses, hidalguenses, capitalinos o que se trate de empresarios o viajeros. Estos colectivos esperan una gestión de calidad estratégica, basada en planes que consideren el crecimiento demográfico y urbano así como los requerimientos de infraestructura y servicios, por lo menos para mediados del presente siglo, en ciudades agrandadas que hoy cuentan con millones de habitantes, quienes todos los días requieren movilizarse de un lado a otro. De esta manera, la parte superficial de la ciudad tendría que ser utilizada con sentido común, no reduciendo el paso de los millones de vehículos que circulan por ella, sobre todo por las vías que atraviesan las partes centrales, ya que casi no cuenta con avenidas directas que permitan cruzarla de manera continua y fluida, como sí ocurre en las ciudades del primer mundo.

En la Ciudad de México, por ejemplo, la única avenida que había hasta principios del siglo XXI fue fragmentada por el metrobús, sistema de transporte lento, caro de construir y reducido en capacidad en comparación con el metro. En todo caso, hay autobuses oruga que dan el mismo servicio en las grandes ciudades de Brasil y otros países, casi con la misma capacidad del metrobús, pero sin requerir del confinamiento de carriles ni de estaciones altas parecidas a las del metro; los cuales transportan a las personas de forma eficiente reservando solo el espacio para las paradas, que se pueden ubicar cada 600 metros. En el caso del metrobús, algunos de los vehículos son utilizados de manera limitada, pues se carece de una visión estratégica que podría

ayudar si se usaran como complemento del metro, en dirección a las colonias periféricas.

Para llevar a cabo la reforma política de la Ciudad de México, se modificaron 52 artículos de la Constitución federal. Pareciera que fue muy importante eliminar el nombre de Distrito Federal y dejar solo el de Ciudad de México; sus 16 delegaciones ahora son alcaldías, pero no son consideradas un orden de gobierno semejante al de los municipios, por lo que no tienen facultades concurrentes en leyes generales y no reciben aportaciones federales de forma directa. Sus concejales están limitados a opinar sobre los asuntos de la gestión local, por lo que su función de contrapeso efectiva frente al alcalde y al gobierno central y su congreso legislativo es muy limitada. El Concejo no trabaja sobre reglamentos que se desarrollan a partir de una ley –como sí lo hacen los cabildos municipales–, sino sobre bandos, y estos están acotados por el artículo 115.º de la Constitución.

El artículo 122.º de la Constitución federal no les otorga facultad reglamentaria a la alcaldesa de la ciudad ni a los titulares de las alcaldías, pero sí le brinda a la primera la facultad de promulgar las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Ciudad.

De ninguna manera hay que equiparar el gobierno de un municipio con la organización político-administrativa de la Ciudad de México, que cuentan con un órgano de gobierno que es la alcaldía. ¿Por qué estas limitaciones para la Constitución de la Ciudad de México? Mucho se ha dicho, desde que se creó por primera vez el Distrito Federal, que su condición de capital nacional impide que su gobierno central y el de las alcaldías tengan facultades que pudieran entrar en conflicto con las del gobierno federal asentado en la misma ciudad. Ese fue por mucho tiempo el pretexto para que fuera el presidente, mediante un jefe de departamento nombrado por él, quien de manera directa tomara las decisiones importantes sobre los asuntos de la ciudad.

Ante esa situación, a los capitalinos se le quitó el derecho de tener representantes en el Senado así como el de tener su propio congreso local con diputados electos por ellos mismos. Fue hasta 1986 que se admitió que hubiera una Asamblea de Representantes, pero sin que esta pudiera formular leyes propias para la ciudad.

## PACTOS POLÍTICOS AL MOMENTO DE ELABORAR LA CONSTITUCIÓN

Realizamos un recuento histórico del gobierno de la Gran Tenochtitlan, porque este influyó en la forma de gobierno que asumió Hernán Cortés para la capital de la Nueva España durante la Colonia, ya como capital de la Nueva España. Luego, nos centramos en el periodo de la Independencia, cuando se creó el Distrito Federal, y en su funcionamiento bajo los regímenes centralista o federal entre 1824 y 1876. Pasados esos años, vino la forma centralizada, dictatorial y presidencialista con Porfirio Díaz, pero después de la revolución que lo derrocó, inició una etapa de caudillismo en 1921, con presidentes militares, como Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, hasta que en 1946 asumieron el poder presidentes civiles, quienes ejercieron sus funciones de manera autoritaria y avalados por un PRI hegemónico.

Esto fue así hasta el 2000, año en que ese partido perdió las elecciones frente al candidato de derecha del PAN, Vicente Fox, cuando la oposición de izquierda, con el PRD, ya había ganado el gobierno del Distrito Federal con Cuauhtémoc Cárdenas en 1997. Este último renunció para participar en las elecciones presidenciales de aquel año, dejando en su lugar a Rosario Robles, seguida de López Obrador, quien también renunció en 2005 para irse a su campaña por la presidencia. Entonces, Alejandro Encinas se quedó unos meses, para que en 2006 llegara Marcelo Ebrard. Todavía con el PRD, Miguel Ángel Mancera fue jefe de gobierno en 2012. Finalmente, ya con el partido Morena, Claudia Sheinbaum se convirtió en la primera alcaldesa de la Ciudad de México, a la que, con la primera Constitución de la Ciudad de México, le tocó gobernar de 2018 a 2024.

En el balance de nuestro análisis están la reforma política frustrada de 2002 y la de 2016, que dio lugar a la primera Constitución de la Ciudad, en la que no fueron tomados en cuenta los gobiernos de las cinco entidades vecinas ni de los 550 municipios conurbados, y menos, la población de más 30 millones de habitantes de la región centro. Desde luego, consideramos que para comprender la última reforma política que reorganizó a su gobierno y, desde ahí, tratar de resolver los problemas de la megalópolis, es importante conocer su historia, pues son puntos de partida ineludible; como dice Arturo Pérez Reverte: “Siempre, escribir sobre el pasado es aclarar el presente. Somos lo que somos, porque fuimos lo que fuimos” (Pérez, 2017).

En este caso, ello nos permite conocer los acuerdos que se han pactado, no solo para gobernar las entidades federativas que conforman el Estado-nación, sino para fundarlas y reconocer sus límites territoriales, ya que 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 la idiosincracia de sus pueblos.

Recordemos el hecho de que en la cuenca del centro de México existieron, por lo menos, dos grandes pueblos que hicieron posible la edificación, primero, de Copilco –destruido por la erupción de un volcán hace más de 2000 años– y luego, de Teotihuacan, que surgió entre los siglos II y VII d. C. Esta ciudad llegó a tener más de 40 mil habitantes, fue dominio militar sobre varios pueblos de Mesoamérica y mantuvo intercambios comerciales y culturales con los mayas de su época, para luego desaparecer sin dejar clara la razón de su extinción. Más adelante, entre los siglos XIV y XVI, influida por la cultura tolteca, floreció, dentro de la misma cuenca, la Gran Tenochtitlan, que para fines del siglo XV ya había sometido a casi todos los pueblos de Mesoamérica por medio de su régimen despótico-tributario, similar al modo de producción asiático dado en Egipto, Mesopotamia, China y la India hace más de cinco mil años.

Hay que tomar en cuenta que el régimen despótico-tributario no se erradicó del todo con la Conquista, más bien fue adoptado y adaptado durante la Colonia, en beneficio de los encomenderos, las órdenes religiosas y la misma Corona española, que se vio halagada por los maravillosos objetos de oro, sirvientes y plumajes que se le hacían llegar desde América. Por eso, al revisar la gestión político-administrativa de esta ciudad, no se debe perder de vista su perspectiva histórica, pues sería un error epistemológico, ya que, conociendo ese pasado, tenemos la oportunidad de saber por qué nuestro actual sistema político nunca fue descentralizado como el norteamericano, al que, se dice, le copiamos su constitución; allá se desarrolló un régimen republicano, federal y presidencial, dejando de lado la monarquía constitucional parlamentaria de Inglaterra.

Una diferencia con Estados Unidos fue que, debido a que las tribus indígenas no fueron extinguidas por completo, los colonos de ese país pudieron mantener las formas de autogobierno comunitarias, a partir de pequeños asentamientos alejados unos de otros. Así fue como se adueñaron y ocuparon aquel gran territorio, no para conquistar a las tribus nómadas, difíciles de

incorporarse como fuerza de trabajo creativa porque no dominaban oficios útiles para la agricultura, la ganadería y la construcción de viviendas, sino que les pareció mejor hacerlas desaparecer para quedarse con sus tierras. De ese modo, los colonos lograron fundar una nación sin las ataduras monárquicas de las aristocracias europeas. Por el contrario, sus pequeños gobiernos se forjaron de abajo hacia arriba, primero, en pequeñas comunidades, luego, en condados, más hacia arriba, en estados confederados hasta darle unidad a un país que al final creó un gobierno federal, republicano y democrático, con un presidente, jefe del poder ejecutivo. Este tenía que consensuar con la Cámara de Representantes sus programas de gobierno y, sobre todo, los aspectos de geopolítica, por aquello de que el país se estaba expandiendo sobre territorios de Nueva Orleans, que le pertenecían a Francia, y, más tarde, sobre ciudades mexicanas a las que terminó incorporando después de invadir a México y ganar la guerra de Intervención en 1847 (Tocqueville, 2005, pp. 77-105).

Estados Unidos quedó libre de las influencias étnicas y culturales de los pueblos originarios, a los que se les vio como salvajes indomables que debían ser extinguidos y, en el peor de los casos, reducidos en reservas territoriales alejadas de las ciudades de los blancos, mientras que a la población africana, que se le trajo en condición de esclava, se le mantuvo segregada racialmente hasta fines de los años sesenta del siglo XX.

Esas diferencias históricas son las que hicieron que en México el mestizaje y la interculturalidad entre la España monárquica y la Mesoamérica indígena se desarrollaran con intensidad desde el principio de la Colonia. Esto permitió mantener en activo a las comunidades indígenas, que resistieron el maltrato de los encomenderos y de los misioneros religiosos, luego, de los criollos independentistas y de los mestizos reformadores venidos a dictadores durante el siglo XIX y caudillos revolucionarios de principios del siglo XX. En toda esta etapa, los indígenas aportaron su valiosa mano de obra, ofreciendo tributos en servidumbre y especies; gracias a eso, conservaron parte de sus tierras, cultivos, animales, pero lo más importante, su vida comunitaria, desde donde pudieron preservar sus sistemas tradicionales y culturales de usos y costumbres.

A lo largo de la historia, los gobiernos se vieron en la necesidad de considerar y construir una agenda pública en la que tuvieron que reconocer ciertos derechos para los indígenas, que incluso hoy se ven reflejados en la estructura organizacional de algunas alcaldías de la Ciudad de México desde las que se

impulsan políticas y programas específicos en apoyo a sus torneos deportivos, fiestas y ceremonias religiosas. De hecho, en esas alcaldías y en algunos municipios conurbados del Estado de México, las tierras de cultivo, los humedales y los bosques se mantienen bajo el régimen ejidal o de bienes comunales, las cuales son formas de posesión y uso similares a las de los tiempos prehispánicos. Esto le ha permitido a la población indígena conservar su autonomía, identidad y cultura para el manejo del suelo, sus animales y sus rituales.

Más adelante encontramos los vaivenes históricos entre centralismo, federalismo, presidencialismo, desconcentración, descentralización y autonomía, con un régimen político que históricamente se fue moviendo desde el despotismo tributario, la monarquía absoluta, la dictadura de Antonio López de Santa Anna, el liberalismo de Benito Juárez, que se enfrentó con una Iglesia rica al momento de fortalecer a un Estado pobre, y la dictadura de Porfirio Díaz, que abrió las puertas a las inversiones extranjeras. Después, vemos la efímera democracia de Francisco I. Madero, el constitucionalismo de Venustiano Carranza, el caudillismo de Álvaro Obregón, el Maximato de Plutarco Elías Calles, hasta la reforma agraria, la nacionalización de los ferrocarriles y el petróleo y el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas con el que se sentaron las bases metaconstitucionales para fortalecer el presidencialismo autoritario del que nos hablan Jorge Carpizo y Daniel Cosío Villegas.

La partidocracia, producto de la reforma política de 1977, es solo una variable surgida de la transición de los años ochenta, pero que en poco afectó al presidencialismo autoritario, con todo y que el PRI perdió las elecciones de los años 2000 y 2006, para luego regresar en 2012 con Enrique Peña Nieto y volver a perder en 2018, pero ahora con López Obrador y su partido Morena. Sin embargo, no ha habido mayores cambios que afecten el presidencialismo, pues sus anclas históricas, constitucionales y culturales le siguen dando ventaja al presidente sobre los otros dos poderes de la República, los gobernadores y los presidentes municipales, porque también él cuenta con los poderes metaconstitucionales que le vienen de su política de masas, soportada en un partido que se quedó con los sectores populares que en otros tiempos estaban anclados al PRI, solo que ahora son más numerosos y menesterosos.

Lo que se ha tenido con Vicente Fox, Felipe Calderón, Peña Nieto, y ahora con López Obrador, es un presidencialismo intacto y, diríamos, hasta potenciado, pero además como una tradición cultural que domina el imaginario

popular de los mexicanos mediante el cual se sostiene la costumbre de pensar que el mejor gobierno es el que se hace desde el hombre fuerte, como en su momento lo hicieron Moctezuma II y Cuauhtémoc, luego, algunos virreyes, después, Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz. Algo parecido sucedió con Francisco I. Madero, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, y ya en tiempos de los presidentes civiles, con Miguel Alemán, Luis Echeverría, José López Portillo, Carlos Salinas, Vicente Fox y López Obrador.

Este proceso, que lleva siete siglos, muestra los cambios de nuestra sociedad y la evolución de su régimen político, pero también la consistencia piramidal que le ha permitido conservar la desigualdad entre clases sociales y un Estado que siempre se ha manejado cupularmente, sin importar la ideología y la manera con la que llegue al poder. Todas estas etapas han forjado el régimen institucional desde el cual se organizó el gobierno de la Ciudad de México. Hay que considerar también qué políticas de desarrollo se han seguido para su crecimiento y qué calidad de gestión se ha logrado sobre vivienda, movilidad, obras, transporte público y privado, energía, abasto de agua, descargas de aguas residuales, desechos sólidos, planeación urbana y sustentabilidad de la ciudad.

Tenemos que reconocer que a partir de la fundación de Tenochtitlan, las figuras de Moctezuma II y Cuauhtémoc dejaron huella como gobernantes por su eficacia política, religiosa y militar, pues le dieron forma arquitectónica y artística a la ciudad sobre cuyos restos los colonizadores decidieron fundar la capital de la Nueva España. Vista desde nuestro nacionalismo, esa fue una etapa de usurpación, que solo dejó lugar para emancipar el mito de Juan Diego, la Virgen de Guadalupe y la enorme obra poética de Sor Juana Inés de la Cruz. Por su parte, el movimiento de Independencia permitió idealizar a héroes como Miguel Hidalgo y José María Morelos y Pavón, pero lo que obtuvimos de esa etapa fue una nación débil, pobre, con un territorio despoblado y un poderoso vecino en el norte con pretensiones de expansión.

Esa situación abrió espacio a personajes como Santa Anna y Porfirio Díaz, de tal manera que hoy podemos cualificar la orientación y el alcance de las reformas propuestas por los legisladores para darle estructura al gobierno de la Ciudad de México, que entra en acción para desarrollar los megaproyectos que inciden en el desarrollo de la región centro. De acuerdo con lo anterior, en

el análisis de la etapa fundacional de la ciudad consideramos importantes las aportaciones teóricas de Michel Foucault sobre gubernamentalidad y el Estado de la policía, que adopta forma administrativa para gestionar programas, servicios y obras para una ciudad en formación, previo a la consolidación del Estado-nación (Foucault, 2014, p. 380). También, es de utilidad revisar el concepto de modo de producción asiático –conocido como despótico-tributario–, porque permite comprender el funcionamiento de las sociedades desarrolladas en entornos hidráulicos.

Ese fue el caso de los aztecas en la cuenca del centro de México, lugar en el que había más de mil km<sup>2</sup> de lagos y varios cientos de riachuelos que hicieron necesaria la construcción de enormes obras para llegar o salir de la ciudad y cultivar sobre chinampas hechas a base de lodos extraídos del fondo y sin maquinaria. Por ello, los aztecas requirieron un cuerpo político capaz de centralizar el poder suficiente encaminado a la construcción, mantenimiento, manejo, organización y distribución de tareas de esa forma de agricultura entre la población oriunda y los macehuales esclavizados de otros pueblos, pero también orientado a la organización del pago de tributos en especie o trabajo, para los beneficiarios de los sistemas de riego.

El sistema de haciendas como forma de propiedad llegó tras la Conquista, conviviendo con la propiedad comunal indígena, una Iglesia prosperando como institución organizada y controles en todo el territorio en proceso de ocupación, que en esos tiempos alcanzaba más de cuatro millones de km<sup>2</sup>. Entonces, será necesario confrontar la teoría del modo de producción feudal con las ideas emergentes del colonialismo en tierras donde los indígenas sobrevivieron con sus usos y costumbres. Esto permitirá comprender cómo se fue forjando la estructura de castas y clases sociales en función de las nuevas formas de apropiación del suelo, cuál era la función política de la capital de la Nueva España y cómo se estructuró su gobierno para cumplir con los mandatos de una monarquía absoluta, que pronto quedaría subyugada por las potencias mercantilistas emergentes en Europa.

Si bien sabemos que el movimiento independentista fue trascendental para la formación del nuevo Estado-nación, también tenemos señales claras de que las haciendas no sufrieron cambios importantes durante el primer medio siglo. Hubo que esperar a que se diera el movimiento juarista de reformas a la Constitución, cuando la Iglesia tuvo que ceder al gobierno el control de sus

propiedades, que representaban más de la mitad de las haciendas y tierras comunales del país. Adicionalmente, fueron desposeídos algunos de los hacendados españoles y otros extranjeros, como repercusión de las invasiones de Estados Unidos y Francia. De esos procesos históricos, los militares mestizos que lucharon al lado de Benito Juárez y de Porfirio Díaz fueron los más beneficiados, ya que se fueron quedando con las haciendas y tierras comunales de los indígenas (González, 2003).

Para analizar la etapa posrevolucionaria, nos sirve la teoría sobre la burocracia de Max Weber, para quien esta es un cuerpo racional y profesionalizado. En un inicio, este cuerpo fue forjado en su forma más simple durante el Porfiriato; ya en la reconstrucción institucional, que se procuró a partir de Álvaro Obregón, se vio un esfuerzo por transitar hacia la modernización del país mediante la ampliación de los servicios educativos y de salud, la creación del banco central y el apoyo para la intensificación de la industrialización con nuevas empresas estatales. Con ello, el crecimiento de la burocracia estatal se tradujo en el paradigma de las reivindicaciones populares, que eran esperadas tras haber luchado contra la dictadura.

El fortalecimiento del desarrollo industrial estuvo acompañado de la organización sindical de los trabajadores, corporativizados en el partido del gobierno, el desarrollo de la agricultura capitalista en el norte y occidente, el reparto de tierras en el centro y sur, el apoyo para los campesinos y sectores medios emergentes en las ciudades a través de una urbanización incipiente con transporte público, tranvías y avenidas pavimentadas que cruzaran por los barrios, sumado a la expansión de los ferrocarriles de carga y pasajeros, los telégrafos y el teléfono. También, se iba instalando el servicio de agua potable y drenaje, todo encaminado a la consolidación de lo que más adelante se consideraría “el milagro mexicano” (Carmona *et al.*, 1970).

Era una etapa en la que, a falta de una burguesía nacional fuerte, el gobierno tuvo que ensanchar al Estado con una burocracia corporativa, ligada al partido fundado por Calles en 1929, para luego capacitarla, según sus funciones, y profesionalizarla en los campos técnicos y administrativos de la acción pública, de acuerdo a las empresas y servicios para los que trabajaba. También, a esa burocracia se le otorgaron derechos laborales básicos y complementarios, con un programa de jubilación atractivo en aquellos tiempos, además de darle confianza y estabilidad en el trabajo, que ninguna empresa privada ofrecía.

Todo eso encajó bien en la idea de las atribuciones fijas que cada empleado del gobierno cumpliría, ordenadas mediante leyes, reglamentos, manuales de organización, procedimientos y trámites de ventanilla, con base en las actividades metódicas, que se convirtieron en deberes oficiales necesarios para cumplir con los fines de la organización (Weber, 2002, p. 716). En ese nuevo gobierno, que se había ganado el prestigio de acabar con la dictadura de Díaz –quien había favorecido a empresarios y hacendados extranjeros–, las nuevas reglas eran diseñadas desde un gabinete que hacía las veces de cúpula tecnocrática cercana al presidente, considerado el caudillo de la Revolución.

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 sentir el presidente de la República al momento de tomar las decisiones sobre el desarrollo nacional, dada aquella estructura administrativa piramidal bajo su cargo, compuesta de secretarías, comisiones federales, empresas estatales y paraestatales y un presupuesto centralizado para aplicarlo a los proyectos de infraestructura que se tenían que llevar a cabo por todo el país: refinерías, pozos petroleros en tierra y mar, presas hidroeléctricas, carreteras, autopistas, aeropuertos, hospitales, universidades y escuelas de educación básica (Mussetta, 2009, p. 67).

Por eso, cuando se pudo, hubo derroche del gasto público, alimentado con endeudamiento externo, que se fue acumulando durante las cinco décadas de consolidación, con un sistema político que se soportaba sobre las instituciones forjadas por los presidentes sonorenses y consolidadas por Lázaro Cárdenas. Lo que vino después de los años setenta, fue la crisis de ese gran gobierno, analizada desde las críticas que le hicieron al Estado burocrático Milton y Rose Friedman, para así reestructurar ese aparato administrativo, que se volvió enorme, lento, costoso y corrupto (Rose, 1984). Eso fue lo que la reforma neoliberal salinista trató de enmendar, a través de un recetario con el cual el Estado debería adelgazar, pero apoyado en una teoría administrativa que apuntaba hacia la nueva gerencia pública que estaba dando resultados en Europa (Oliás, 2001, p. 29).

Reformado con tintes democráticos, el Estado mexicano de hoy tiende a gobernar por medio de políticas públicas y prácticas de gobernanza. Alcanzado también por el discurso de liberalismo social, y ante el rediseño del gobierno de la Ciudad de México, en 2016 aprueba la primera Constitución para esta última, poco antes de la llegada de Morena a la presidencia del país.

Por último, para analizar con objetividad las acciones político-administrativas por parte del gobierno de la Ciudad de México, se requiere un enfoque teórico versátil, flexible y ecléctico que permita elaborar hipótesis sobre el porqué de su centralismo bajo control del presidente, como en los mejores tiempos de Echeverría, Lopez Portillo o Salinas. Luego, se tendría que identificar la información adecuada, que permita ordenar variables e indicadores así como elegir la postura epistemológica más pertinente, y de ahí, plantear los métodos de acercamiento a esta realidad tan peculiar para interpretar y comprender las acciones públicas que dan lugar a las decisiones presidencialistas sobre políticas gubernamentales y gestión de calidad. Ya entrando en operación, estas últimas generan estructuras que moldean y modifican la organización del gobierno y desde ahí se pactan las reglas del juego, que son las que valen en los campos de poder desde donde se domina a los gobernados. Estos últimos tienen poca posibilidad de influir en las políticas de Estado o en las políticas gubernamentales, mas no en las públicas, que son las que podrían resolver los problemas de la Ciudad de México, ZMVM y región centro.

#### DECRETO PARA REFORMAR LAS ALCALDÍAS

La democracia es entendida como un conjunto de reglas procesales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones, con el objetivo de contribuir a la democratización de las alcaldías y permitir la participación de la ciudadanía por medio de concejales que los representen frente al gobierno de la ciudad a la hora de la toma de decisiones de trascendencia pública. Con esa iniciativa se buscó fortalecer la figura de los concejos, asegurando la inviolabilidad de las opiniones de sus miembros para un óptimo desempeño de sus atribuciones en un ambiente de libertad, así como para involucrar a este órgano colegiado en:

1. El régimen de faltas temporales y licencias.
2. La expropiación u ocupación de bienes de propiedad privada.
3. La formulación y presentación de las propuestas de programas de ordenamiento territorial.

4. Las iniciativas legislativas que la persona titular de la alcaldía presente ante el Congreso.
5. La estructura, integración y organización de las unidades administrativas propuestas por la persona titular de la alcaldía.
6. La creación de las comisiones necesarias para la administración de la demarcación territorial.
7. Los programas operativos anuales para la integración y ejecución del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México y de los programas de mediano plazo de la alcaldía.
8. La fijación o modificación por concepto de aprovechamientos por el uso de bienes del dominio público que le estén asignados a la alcaldía, o por servicios prestados en el ejercicio de sus funciones de derecho público, así como los montos y las tarifas que a ellos correspondan.
9. La elaboración del atlas del riesgo al que esté expuesta la población y su entorno.

No es capricho, sino necesidad imperante lograr que los concejos sean auténticas cajas de resonancia que funjan como límites efectivos al poder, propicien controles institucionales y, a su vez, resulten en el ejercicio honesto, eficaz y eficiente de las labores de gobierno en su expresión más próxima con la población. Según el politólogo George Tsebelis: “Los jugadores con poder de veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del status quo” (Tsebelis, 2006, pp. 2-3).

En un contexto estatal, con un diseño institucional dado, los funcionarios o representantes con poder de veto pueden lograr que un cambio en la política pública se realice o se impida mediante su actuación o el ejercicio de su voto dentro de un órgano colegiado. Por ello, se busca que el Concejo sea un poder de contrapeso en la toma de decisiones de importancia y trascendencia. Así, se requerirá un consenso suficiente entre sus miembros, sobre todo en asuntos de impacto en los derechos y libertades de la ciudadanía.

Como se señaló anteriormente, el artículo 122.º de la Constitución federal no otorga de manera expresa la facultad reglamentaria ni a la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México ni a las personas titulares de las alcaldías; sin embargo, hace una remisión a la Constitución de la Ciudad de México, que, a su vez, sí le asigna a la primera la facultad de promulgar y ejecutar

las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Ciudad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Además, a la persona titular de la alcaldía se le concede la facultad de someter a la aprobación del Concejo propuestas de disposiciones generales con carácter de bando, únicamente sobre materias que sean de su competencia exclusiva. Por su parte, a este último, como órgano colegiado, se le confiere la facultad de discutir y, en su caso, aprobar, con el carácter de bandos, las propuestas que sobre disposiciones generales le presente la persona titular de la alcaldía.

El municipio es la entidad político-jurídica en que se dividen los estados, la cual está integrada por una población asentada en un espacio geográfico, con normas jurídicas propias y un órgano de gobierno, que es el ayuntamiento. Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de la Ciudad de México, que cuentan con un órgano de gobierno, que es la alcaldía. En ese sentido, la diferencia entre un reglamento y un bando es que el primero desarrolla una ley aprobada por el poder legislativo, ya sea federal o local, y el segundo es fruto de la facultad normativa prevista por el artículo 115.º constitucional. Por lo tanto, no se pueden equiparar las facultades normativas de un municipio con las de una demarcación territorial. Por ello, la Constitución de la Ciudad de México y las leyes que derivan de esta deben especificar el contenido, los límites y los alcances de las facultades normativas de las demarcaciones territoriales, ejercidas a través de la alcaldía.

Es importante fortalecer las facultades de creación normativa con que cuentan los concejos como órganos colegiados, representativos y plurales, aumentando su capacidad para la creación de reglamentos, siempre dentro de los límites establecidos por la Suprema Corte. Asimismo, de aprobarse esta, la presentación de iniciativas legislativas –atribución que le corresponde a la persona titular de la alcaldía–, pasaría por un filtro adicional, que es la deliberación y la ulterior votación por parte de los miembros del Concejo, con el objetivo de obtener un consenso mayor a la actual voluntad individual y unilateral de la alcaldesa o alcalde en funciones.

Por lo anterior, se busca otorgar en la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México la facultad de los concejos para analizar y aprobar la cuenta pública de la alcaldía. Una de las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las alcaldías en materia de gobierno y régimen interior, y que aparece

en el artículo 31º, es la siguiente: “Presentar iniciativas ante el Congreso de la Ciudad, previa aprobación por mayoría simple del Concejo”. Otras de sus facultades serían:

- Formular y presentar ante el Gobierno de la Ciudad, previa aprobación por mayoría simple del Concejo, las propuestas de programas de ordenamiento territorial de la demarcación con base en el procedimiento que establece la Constitución local y la ley en la materia.
- Aprobar por mayoría simple la propuesta de nombramientos de las y los titulares de las unidades administrativas de gobierno, asuntos jurídicos, administración, obras y desarrollo urbano, sometida a su consideración por la persona titular de la alcaldía.
- Aprobar por mayoría simple el Programa de Ordenamiento Territorial de la alcaldía, para su remisión al Congreso para su aprobación.
- Previa aprobación por mayoría simple del Concejo, las alcaldías podrán presentar ante el Congreso de la Ciudad, iniciativas de ley o decreto. En todo momento, las iniciativas deberán cumplir con los requisitos de estructura y contenido que establece la Constitución local y demás legislación aplicable (Cañez, 2022).

Cabe hacer notar que este proyecto está a discusión en el Congreso Constituyente de la Ciudad de México.



## CAPÍTULO X

### GENÉTICA DE LA FILOSOFÍA Y LA CIUDAD

*No es raro que la ciudad no sea objeto de la filosofía, sino que sea más bien escenario de todas las filosofías, así como la filosofía ha sido el acicate que necesita la ciudad para humanizarse.*

José Ignacio López Soria, 2003.

#### RELACIÓN ENTRE FILOSOFÍA Y CIUDAD

Filosofía, literatura, arte y narrativa histórica nacieron junto con la ciudad. Solo recordar a Sócrates y Platón en el Ágora de la antigua Atenas, polemizando y difundiendo sus ideas, nos da una señal de la relación que había entre la filosofía y sus polis. Apenas haciendo un recorrido por la historia, nos percatamos de que entre ellas ha habido más cercanía de la que nos podemos imaginar, pues han mantenido una relación electiva y crítica respecto de sus propios orígenes y tradiciones. Ambas se reconocen portadoras de un pasado que les da densidad histórica: “La filosofía no está en la ciudad, sino que es ciudad pensándose a sí misma; la ciudad es agitación del pensamiento que busca su hábitat” (López, 2003, p. 1).

Pensar en eso en las primeras décadas del siglo XXI, cuando vivimos un proceso de urbanización completa en que la metropolización es expansiva por todo el mundo, nos dice que las ciudades como las conocimos llegaron a su fin y que en cambio hoy todo es urbano (Borja y Castells, 1998, p. 11). Ante este complejo proceso de desintegración que se vive, nos preguntamos: ¿qué va a ser de sus centros históricos, que han resguardado por milenios sus tesoros

arquitectónicos convertidos en plazas, calles, monumentos, fuentes, estatuas, edificios y jardines, lugares donde se expresa la cultura e identidad colectiva que da corporeidad y conserva los tejidos sociales de los pueblos que los han *producido* y habitado a través de sus prácticas sociales? (Lefebvre, 2013, p. 92).

En 1903, Georg Simmel, desde un Berlín industrializado, identificó el *blasé*, característica única del nuevo hombre que vivía en las metrópolis naciéntes. El fenómeno se refiere a la disposición o actitud emocional que denota entre las personas una indiferencia basada en el hastío en la que el dinero es lo que más importa (García, 2020). A diferencia de Simmel, su coterráneo, Ferdinand Tönnies, insistía en que las mejores formas de vida social se daban en los pequeños pueblos, singularizados por las relaciones sociales personales y afectivas ligadas a la familia y a la Iglesia, en contraste con las relaciones impersonales propias de la gran urbe, como ocurría en Berlín (Wikipedia, 2023b).

Eso marca la diferencia de llegar del campo a vivir a la ciudad, con las prácticas tradicionales de usos y costumbres traídas de las comunidades, o nacer en una metrópoli y apegarse a los hábitos del ciudadano orientado por las instituciones de convivencia colectiva, aprendidos en la escuela o por el discurso oficial que se desprende de los marcos jurídicos generales que rigen la vida, como parte de un Estado-nación cercano a lo que se refería Aristóteles cuando hablaba del *zoon politikón*, ese ciudadano civilizado, responsable y comprometido, que habitaba las polis del siglo III a. C. En el mismo sentido, Séneca, en la Roma del siglo I d. C., afirmaba que la filosofía era la teoría y el arte de la conducta recta.

Alcanzar esa máxima moral solo será posible si evitamos que impere el divorcio entre la ciudad extendida, fragmentada, excluyente y *gethificada* de las ciudades fascistas y la filosofía que permite repensar la ciudad como el único y mejor destino de la humanidad, tratando de acercarnos al ideal del *Triunfo de la ciudad*, de Edward Glaeser, quien afirma que la ciudad es hechura y lugar del derecho<sup>1</sup>.

Cicerón decía que: “La filosofía es maestra de la vida, inventora de leyes y guía de la virtud” (Cicerón, citado en Terrones, 2023). Por eso, en la modernidad, la organización de la ciudad pasa por el tamiz del contrato social y las

---

<sup>1</sup> La ciudad es nuestra más grande invención porque nos está haciendo más ricos, inteligentes, sustentables, saludables y felices (Glaeser, 2011).

prácticas democráticas, que tomaron fuerza durante las revoluciones de los siglos XVII y XVIII. De ahí surgió la Revolución Industrial, de la que emergieron nuevos actores (empresarios y obreros); son las nuevas clases sociales a las que el gobierno tuvo que dar acomodo llevando a cabo una distribución territorial clasista de la ciudad, que en el siglo XX se convirtió en discriminativa y fragmentada para dar forma a las metrópolis capitalistas.

La construcción de ciudades durante el siglo XXI debería mostrar una sociedad cohesionada, sumando instituciones, reglas, usos y valores comunes. Por eso, la rememoración histórica y la construcción simbólica de la ciudad por medio de prácticas reflexivas y artísticas se convierten en parte de la vida cotidiana que produce tejido social y solidaridad, aun donde la diversidad social y multicultural esté presente. De ahí que: “No es raro que la ciudad no sea objeto de la filosofía, sino que sea más bien escenario de todas las filosofías, así como la filosofía ha sido el acicate que necesita la ciudad para humanizarse” (López, 2003, pp. 1-2).

## EMERGENCIA DE LA FILOSOFÍA DE LA CIUDAD

Antes de analizar el surgimiento de la filosofía en la ciudad, necesitamos ver qué entendemos por ella. Ya sabemos que etimológicamente filosofía significa *philos* (amor) y *sophie* (saber), pero en las discusiones de tradición se le ha entendido como el saber fundamental del ser (*ontos*) de todo lo que existe en la realidad. Así, las formas de conocimiento teológico y metafísico empezaron a ser cuestionadas frente al desarrollo del conocimiento científico emergente que, aunque había ganado terreno desde la Antigüedad en los campos de la matemática y la lógica, en la Modernidad empezaron a desarrollarse las ciencias físicas y naturales, luego, le siguieron la historia, la política y la economía, a través de descubrimientos, experimentos, inventos y análisis sociohistóricos apoyados en las diferentes corrientes filosóficas: idealismo, materialismo, realismo, relativismo, empirismo.

En sus tendencias hacia la especialización, cada ciencia fue reclamando para sí la parte de la realidad que consideró que era su objeto de estudio; en la medida que se fueron consolidando, la filosofía se empezó a entender más

como la *madre* de todas las ciencias<sup>2</sup>. Recordemos que para Aristóteles, la filosofía era: “Una ciencia universal, difícil, rigurosa, didáctica, perfectible, principal y divina, además debe ser un saber especial, de los primeros principios y de las primeras causas” (Aristóteles, 2003). Por su parte, desde una postura sobre la duda, Descartes propuso que para lograr el buen saber: “Nada hay que decir de la Filosofía, sino que al ver que ha sido cultivada por los más excelentes genios que han vivido desde hace siglos, pero considerando que nada hay en ella que no sea objeto de disputa” (Descartes, 2010, p. 38).

Carlos Marx, influido por el materialismo de Heráclito y Ludwig Feuerbach, pero también apegándose a los principios de la dialéctica hegeliana, desarrolló la postura holística del materialismo histórico en la que los saberes de las ciencias físicas, sociales y las humanidades son vistos como inseparables, formando un edificio del conocimiento y la praxis con una estructura básica dada por las relaciones de producción y una superestructura donde aparece el Estado, el derecho, la educación y todas las demás expresiones culturales como el arte y la religión (Marx y Engels, 1971, p. 343).

Durante el siglo XX, la especialización en las ciencias sociales se fortaleció. No obstante, debido a la estrecha interdependencia entre estas ciencias y la filosofía, cuando esta última avanza en sus concepciones ontológicas, epistemológicas y éticas, las ciencias particulares y las humanidades modifican sus formas de proceder frente a la parte de realidad que estudian; y viceversa, si las ciencias y las humanidades desarrollan nuevas teorías, métodos, técnicas o acciones frente a los hechos de su especialidad, la filosofía cambia incorporando esos nuevos conocimientos y modifica su forma de ver y actuar ante la realidad.

Respecto a la *filosofía de la ciudad*, vemos que se centra en la relación entre ambas. La ciudad es la cuna de actividades humanas, como la socialización, el lenguaje, la escritura, la educación, la religión, la ingeniería y la arquitectura. Todas ellas son la base de los oficios para construir centros ceremoniales,

---

<sup>2</sup> Apoyando esta idea de que la filosofía es madre de todas las ciencias, tenemos el comentario de que: “La filosofía proporciona un sentido a nuestro conocimiento. Nos da la posibilidad de integrar todas las ciencias bajo una misma idea de la realidad. Decía Kant que: *un conocimiento no es un conocimiento de verdad si no tiene un sentido y no le faltaba razón*” (Con efe de filosofía, 2014).

edificios, plazas, monumentos, estatuas, esculturas y pinturas dando lugar a la centralidad de las ciudades. Por eso, la Unesco reconoce varios de sus sitios como patrimonio cultural de la humanidad<sup>3</sup>.

De ahí que la ciudad sea el espacio público en que se desarrollan el pensamiento y las reflexiones sobre el entorno astronómico, la naturaleza y la vida, como sucedía en la Grecia antigua donde fueron construidos espacios arquitectónicos, emblemáticos e inspiradores, como la Acrópolis y el Ágora, lugares donde floreció la filosofía, la política y el arte. Así, pensar la ciudad desde la filosofía es tratar de entender su razón de ser como espacio privilegiado de las personas para desarrollarse a plenitud.

La historia marca como parteaguas el momento en que el ser humano se hace sedentario<sup>4</sup>, y luego, más allá de los caseríos de las primeras aldeas, cuando inventa la ciudad como el hábitat que mejor se adapta a su naturaleza gregaria. En este espacio se da lugar a una división del trabajo con oficios netamente urbanos, separados de la etapa anterior de recolección, caza y pesca primitivas. Otras actividades que se llevaron a cabo de forma indirecta y debido a las necesidades alimentarias de la ciudad fueron la agricultura, la ganadería y el comercio, haciendo del campo un territorio supeditado al desarrollo urbano de la ciudad.

Volverse sedentario quizás sucedió por primera vez hace 30 mil años, cuando el ser humano encontró cuencas o bosques, que le dieron la posibilidad de sostenerse por la riqueza en alimentos y agua en esos entornos sin tener que desplazarse corriendo tras manadas de animales salvajes o en busca de frutos silvestres<sup>5</sup>. Ese hecho fue el que le dejó tiempo para iniciarse en otras actividades más productivas, al margen de que la ciudad haya sido vista como algo construido a base de trazos artísticos, que son los que alejan a la humanidad

---

<sup>3</sup> También considera ciertos entornos naturales, como Xochimilco.

<sup>4</sup> Desde luego, hay estudios que reconocen a grupos humanos de cazadores-recolectores que, sin haber alcanzado un determinado grado de desarrollo técnico y social, de manera temprana se hicieron sedentarios, gracias a los ecosistemas ricos en agua y alimentos, como el de la cuenca del centro de México.

<sup>5</sup> Describiendo la manera en que España se pobló, se asegura que los primeros grupos humanos asentados en Asturias llegaron durante el Paleolítico inferior, hace 100 mil años (Wikipedia, 2005).

de ser carroñera, actividad a la cual estuvo atada desde su aparición en el planeta, tal vez hace más de medio millón de años. El ser humano de la Edad de Bronce adaptó el paisaje a sus necesidades sociales, por eso, construyó manzanas artificiales de ladrillos y excavó pozos, acequias y cursos de agua<sup>6</sup> (Rossi, 1982, pp. 77-78).

Ya sedentario, el ser humano se inició en la domesticación de plantas y animales y en la artesanía dedicada a utensilios diversos. La antropología y la arqueología, que dan cuenta de la protohistoria, evidencian que de los miles de años que le llevó a aquel pasar del salvajismo a la barbarie y luego a la civilización, fueron descubrimientos como el fuego, la rueda y las armas de piedra y hierro los que en mucho contribuyeron para que se desarrollara el lenguaje, el cual fue fundamental en la posterior aparición de la escritura, que es la que permitió dejar testimonio de sus formas de vida social, espiritual y cultural.

Apenas tuvo dominio de ciertas técnicas y conocimientos, el ser humano se asentó en algún paraje, construyó aldeas de cazadores-recolectores con prácticas limitadas de agricultura y domesticación de animales hasta crear las primeras ciudades primitivas con división del trabajo especializado, instituciones religiosas, militares y de gobierno a través de las cuales controló un territorio. Ello fue lo que le permitió consolidar pueblos e imperios con los que amplias regiones fueron sometidas, como las cuencas del río Nilo, el Tigris, el Eufrates, el Ganges, y en Mesoamérica, las del centro y sureste del México antiguo.

La expansión de su urbanización nos obliga a hacer algunas preguntas: ¿por qué al ser humano le atrae la aglomeración de la ciudad?, ¿qué encuentra de fascinación en ella?, ¿por qué hoy la mitad de la población vive incluso en sus suburbios?, ¿por qué reproduce paisajes naturales dentro la ciudad?, ¿por qué ahora regresa a vivir al campo, pero con el confort de la ciudad?, ¿está regresando a sus tiempos de nómada, apoyado en la tecnología de los medios? En

---

<sup>6</sup>En los estudios sobre el origen del hombre hay etapas evolutivas tanto biológicas y antropomórficas como psicosociales; entre *pithecantropus erectus* y *homo sapiens* se registran cientos de miles de años. Morgan, centrándose en aspectos culturales, propuso que el ser humano pasó por salvajismo, barbarie y civilización; estas tres diferentes condiciones se entrelazan debido a una sucesión, tan natural como imprescindible, de progreso (Morgan, 1980). En América, la sedentarización inició hace siete mil años y le llevó dos mil años poblar los valles de México.

la etapa de las *posmetrópolis*, estas preguntas encuentran algunas respuestas en el capítulo ocho del libro de Edward Soja, *Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, en el que él expone sobre la reestructuración de la forma urbana que se está dando en varias regiones del planeta (Soja, 2008, pp. 333-372).

### SINOSISMO

En los descubrimientos sobre ciudades primitivas como Katal Küyük y Jericó, construidas hace cerca de 9 mil y 11 mil años, respectivamente, se encuentran indicios de por qué el ser humano estuvo consciente de que ese espacio urbano –compuesto de edificios, calles, murallas y balcones dedicados al culto religioso, al adoctrinamiento político forjador de identidades, a la producción e intercambio de productos y a la organización de la defensa– respondía a necesidades gregarias que le permitirían vivir mejor después de medio millón de años de deambular por bosques, selvas y sabanas (Soja, 2008, pp. 62-90).

Esas ciudades primitivas dejaron constancia arquitectónica de un acervo cultural sin precedente. Aún sin haber desarrollado la escritura, el ser humano fue capaz de producir armas, vajillas, vestidos y objetos religiosos, propios de una división del trabajo netamente urbana, que le daba sostenibilidad a sus ciudades. Sin dedicarse a la cacería, la recolección de frutos, la agricultura o la ganadería, más bien desde su posición de liderazgo urbano, pudo entablar relaciones con otros grupos que se encontraban en sus cercanías y en la transición de cazadores-recolectores, pero que tenían conocimientos de domesticación de algunas plantas y animales, lo que permitió el intercambio de productos entre los pobladores de aquellas ciudades primitivas. Tal vez se trataba de las primeras formas de la relación campo-ciudad, no necesariamente pacíficas.

Debemos saber que esas ciudades fueron encontradas en lugares alejados de tierras fértiles y en los que la agricultura o la domesticación de animales era imposible. En cambio, el comercio permitió que los seres humanos se dedicaran a actividades ligadas al espacio urbano, el cual fue producido cuando ellos pudieron sedentarizarse con apoyo de avances tecnológicos básicos y dominio de los primeros oficios especializados para fabricar armas, trampas, tejidos,

vajillas, etcétera. Se trata de ciudades que alcanzaron una escala geográfica amplia, ya que mantuvieron, durante algunos milenios, relaciones funcionales y materiales con otras poblaciones de lugares distantes, funcionando como ciudades-madre que consolidaban las primeras regiones metropolitanas (Soja, 2008, p. 47).

Una vez producidos esos espacios, lo que siguió fue que, dada la demanda de productos del medio rural, la agricultura y la ganadería se desarrollaron a escala mayor y al lado de otras actividades funcionales a las ciudades, como el comercio y las manufacturas. A ese fenómeno Lefebvre lo denominó *sinosismo*, que es la cualidad espacial intrínseca del ser humano por comprometerse, de manera colectiva, con la producción de lugares, empezando por el dormitorio y la cocina, espacios donde cada miembro tiene su lugar, sus pertenencias y el derecho a vivir, incluida la noción de su geografía corporal. Después, vino la producción de calles, barrios, plazas e iglesias, que conformaron pueblos, ciudades, metrópolis, megalópolis, países, hasta llegar a consolidar uniones o imperios de escala continental o planetaria.

#### LA TRANSICIÓN FILOSÓFICA EN GRECIA

El sinosismo responde a la naturaleza humana y a la razón de ser de la ciudad, naturaleza que los filósofos griegos y romanos percibieron como algo inherente, es decir, el paso del *zoon politikón* al ciudadano de las polis y las *civitas*. Dada su diversidad en tamaño, forma, origen, antigüedad y funciones, es difícil coincidir en una sola definición para la ciudad; partiendo del concepto de *civitas*, es un área urbana con alta densidad de población cuyos habitantes no son agricultores. Sin embargo, analizando las diferencias entre ciudades y otras entidades urbanas, vemos que la distinción la hace el estatuto jurídico de los territorios donde se asienta la población, porque eso representa el desarrollo institucional de sus formas de organización, pues cada ciudad requiere de una fuerza de gobierno, un cuerpo militar y un aparato administrativo que den valor a su ley.

Visto así, la Grecia antigua pasó de la barbarie a la civilización cuando el gobierno de Pericles impuso a sus ciudades un estatuto de territorio sujeto a las leyes del Estado ateniense. Clístenes, en 509 a. C., fundó el segundo plan de

gobierno humano, que todavía sirve a las civilizaciones modernas. Él colocó el sistema político ateniense sobre bases que perduraron varios siglos; mediante su legislación, las gentes, fratrías y tribus fueron privadas de su influencia política para que sus poderes les fueran cedidos al *demos* de la tribu local y al Estado. Desde entonces, el *demos* fue la fuente de todo poder político. Según Morgan:

Clístenes dividió el Ática en cien *demos* o pueblos, deslindados cada uno por mojones y límites distinguidos por nombres. Se impuso a todo ciudadano el deber de ser registrado, con sus propiedades y bienes en el *demos* de su residencia. Sus habitantes eran un cuerpo político organizado, con poderes de gobierno propio, tal como es el municipio americano moderno (1980, p. 301).

A partir de ese criterio hubo definiciones más detalladas, por ejemplo, considerar a la ciudad como espacio geográfico y arquitectónico ocupado por una población grande, permanente y heterogénea, con funciones de residencia, equipamiento de servicios, gobierno e intercambio que aseguraran las condiciones de la vida humana a través de la industria, el comercio y los servicios. Por eso, Aldo Rossi, al fundar la urbanística como ciencia dialéctica, ve en la ciudad la arquitectura que la construye histórica y socialmente, empezando por la casa, que cumple las funciones básicas (Rossi, 1982, p. 60).

La democracia en Grecia influyó en todos esos aspectos, pero también tomó parte en el urbanismo. Es lógico esperar que en el ambiente filosófico griego surgiera, asimismo, una teoría racional de la polis, cuya organización resolviera sus deficiencias y con precedentes situados en la más antigua ciudad micénica del siglo IX a. C. desordenada, sin retícula en sus calles ni espacios públicos para la deliberación<sup>7</sup>.

En el siglo V a. C., la reflexión filosófica hizo a un lado los problemas cosmológicos y físicos para centrarse en el hombre, en lo humano. La filosofía dejó de dirigir su mirada exclusivamente a la realidad natural circundante y se enfocó en el hombre y su bienestar. Este cambio coincidió con su florecimiento en Atenas, con Pericles al frente, quien mandó construir la Acrópolis,

---

<sup>7</sup> Micenas fue la capital espartana construida de forma amurallada para la guerra, como principal actividad.

el Ágora y el Partenón a Hipodamos de Mileto, el más importante arquitecto de la época.

Aunque en 494 a. C. Mileto había sido destruida por los persas, Atenas consiguió rechazar la invasión durante las guerras médicas, lo que proporcionó un largo periodo de estabilidad y tranquilidad al que le siguió medio siglo de prosperidad material y el mayor esplendor de su realización artística. Así fue como Atenas se convirtió en la más importante y poderosa ciudad de Grecia, foco cultural y político, en cuyo contexto democrático, el poder político se alcanzaba por medio del debate en los distintos foros.

Asimismo, haber conservado la tradición de los juegos olímpicos, que provenían del año 708 a. C. y en los que participaban todas sus polis, mantenía a sus soldados en las mejores condiciones para la guerra. Aristóteles, al referirse a aquellos deportistas, decía: “Un cuerpo capaz de soportar todos los esfuerzos, tanto de velocidad como de fuerza. Es por esto que los atletas del pentatlón son los más hermosos” (Wikipedia, 2020).

Eso atrajo a griegos de diferentes lugares, entre ellos a sofistas como Protágoras de Abdera, Hipias de Elide, Gorgias de Leontino, Pródico de Queos, Trasímaco de Calcedón; solo Critias y Antifonte eran nativos de Atenas (Segundo, 2022). Su llegada dio lugar a profundos cambios en el ambiente cultural de aquella polis democrática. Justo en esa época se dio la discusión entre Sócrates y los sofistas, que finalmente lo llevó a suicidarse con cicuta; pero aun en contra de su vida, él decía que la filosofía era una:

Labor asignada por los dioses como la de ser el tábano que despertaba a la ciudad del estado de letargo en que se encontraba; su preocupación eran las leyes que regían en ella, la vida comunitaria desarrollada en su seno, en general todo lo que acontecía en la ciudad ateniense, la cual recorría de extremo a extremo conminando a sus conciudadanos a ocuparse de la virtud (Salcedo, 2011, pp. 1-2).

En aquel ambiente de discusiones tan polémicas, los ideales sociales cambiaron: el deseo de independencia y libertad prevaleció sobre el deseo de poder, la democracia se valoró más que la admiración por los héroes o los nobles y las leyes fueron la referencia del comportamiento de los ciudadanos para el buen funcionamiento de la ciudad, dejando a un lado el individualismo. Por esa razón, la filosofía se convirtió en compañera de la ciudad.

En ese nuevo contexto social, la ciudad se convirtió en el centro del Estado ateniense. La idea era que las ciudades no fueran mayores de 5 000 habitantes, pues todos deberían conocerse. La *polis* ofrecía refugio en caso de guerra y era el centro de toda actividad económica, social y política que proporcionaba escuela, mercado, gimnasios, templos, teatros, espacios fundamentales para la convivencia y el desarrollo intelectual de todos los ciudadanos, convertidos en filósofos. Allí, la democracia implicaba que todos ellos eran iguales ante la ley e intervenían en la Asamblea de Ciudadanos, que además era soberana. En esta era donde se discutía la ley moral. El Consejo y los magistrados tenían sus funciones de gobierno, pero estaban sometidos al control de la Asamblea para evitar intrigas y formación en grupos de poder (*De la Phisis a la Polis*, s.f.).

En la *polis* se valoraba el ocio, por eso la vida pública ocupaba casi toda la actividad del ciudadano ateniense. La mujer permanecía en casa, marginada de lo público y casi sin salir; era frecuente organizar banquetes en la casa con los amigos, en los que se comía, bebía, escuchaba música y se hablaba de política, arte y filosofía. Esto explica por qué Atenas se convirtió en el centro del pensamiento filosófico.

La religión tradicional había perdido vitalidad; los mitos solo servían para inspirar a poetas o artistas y no existía una clase sacerdotal organizada encargada de velar por la ortodoxia, puesto que tampoco tenían libros sagrados cuyos preceptos debían ser respetados. La ausencia de dogmas favoreció el pensamiento libre, que generó una reacción en contra de las especulaciones de los presocráticos.

El sofista Protágoras formuló la primera versión de la teoría del contrato social al que se le consideró como el origen de la vida en sociedad. Estas ideas fueron retomadas 22 siglos después por Juan Jacobo Rousseau. La base de esa teoría sostenía que la vida en sociedad no es posible si se mantiene una supuesta situación originaria de lucha de todos contra todos en la que prevalece la voluntad del más fuerte (*De la Phisis a la Polis*, s.f.); algo así como “la ley de la selva”, de Charles Darwin, expuesta en la teoría de la evolución de las especies.

Desde esa perspectiva, Salcedo advierte que: “En una ciudad, la calle es el mundo de naturaleza de hoy; es la selva hobbesiana hecha de cemento. El a-priori político lo constituye ahora el hombre de la calle, el habitante que recorre la ciudad, ya no el hombre salvaje alejado del mundo civilizado de la ciudad” (Salcedo, 2011).

Los sofistas Calicles y Trasímaco afirmaban que lo propio de la naturaleza humana era buscar el placer y huir del dolor. Para ellos, las leyes humanas destinadas a controlar los impulsos eran antinaturales; lo natural sería el dominio del más fuerte (*De la Phisis a la Polis*, s.f.). Cabe agregar que este tipo de planteamientos fue la base ideológica del fascismo, el nazismo y el totalitarismo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que se impusieron en el mundo urbanizado del siglo XX.

En términos generales, en los tiempos antiguos los griegos eran granjeros y podían tener esclavos, si les iba bien; en cada *polis* había gobierno, ejército, calendario y moneda. Ante la cuestión sobre qué ocasionó que la estructura espaciosa de Grecia pretoria fuera un mosaico de pequeños fragmentos (Monografías, s.f.), se esgrimen razones de orden económico, histórico y geográfico. Por ejemplo, se menciona que era importante contar con algún sitio firme, como la cima de alguna colina, que fuese defendible, siendo así como la Acrópolis (la ciudad alta) se fortificó para servirle al rey como resistencia, además de lugar natural de la Asamblea y centro religioso. Esto es el comienzo de la ciudad. Además, el crecimiento económico generó, por consiguiente, su mercado: “[e]l griego prefería vivir en la ciudad o en la aldea, ir andando hasta su ocupación y pasar sus ocios más amplios conversando en la ciudad o en la plaza” (Monografías, s.f.). A los griegos les gustaba usar los espacios públicos de la ciudad en los que debían argumentar para persuadir y decidir; “[e]so permitió el surgimiento de la figura del filósofo, en su origen, un ser habitante del espacio público” (Salcedo, 2011, p. 2).

El pueblo griego era sobrio en sus exigencias de vida, por eso, el mercado se convirtió en un mercado-ciudad. Este llegó a ser el centro de la vida comunal, sin embargo, las regiones más montañosas de Grecia, las que nunca desarrollaron polis, florecieron ya que las comunicaciones eran relativamente fáciles (Monografías, s.f.).

La *polis* tuvo su origen en el deseo de justicia. La parte agraviada solo estaba segura de obtener justicia si se podían declarar sus ofensas a la *polis* entera. En la *polis*, la venganza privada se transforma en justicia pública, por eso, ninguna historia griega podrá comprenderse si no se ha entendido lo que la significaba la *polis* para los griegos. La Acrópolis era, entonces, el fuerte de toda la comunidad y el centro de su vida pública, en donde la discusión filosófica era producto de una forma de vida cotidiana en la que la reflexión era parte de su

concepción sobre lo que debía ser la *polis*. Con base en esas premisas, la vida en el campo era secundaria; ahí, la existencia encontraba sentido únicamente en la medida en que estuviera regulada por el municipio al que pertenecía, y eso la vinculaba a la *polis*.

## FILOSOFÍA Y CIUDAD EN LOS TIEMPOS DE LA MODERNIDAD

Si bien Platón había dicho que: “Son las mismas paredes de la ciudad las que educan a los niños y a los ciudadanos”, Nietzsche afirmó que: “En la ciudad, en sus espacios abiertos y expuestos a los ojos de todos, opera una educación sentimental de tipo político” (Salcedo, 2011, p. 6).

El poeta norteamericano Walt Whitman en 1855 señaló que: “La ciudad es la más importante obra del hombre, lo reúne todo, y nada que se relacione con el hombre le es ajeno o indiferente” (Whitman, 2018). Por su parte, desde una visión estética, el urbanista Lewis Mumford, de la Escuela de Chicago –donde se produjo la idea de la *ciudad jardín*–, dijo que:

Las ciudades son producto del tiempo, son los moldes en los cuales las vidas de los hombres se han enfriado y congelado dando lugar, por medio del arte, a formas duraderas, a momentos que de otro modo se desvanecerían al morir y no dejarían tras de sí posibilidades de renovación o de mayor participación. En la ciudad favorece el arte, constituye en sí misma una creación artística (Mumford, 1996, p. 16).

Max Weber tuvo un acercamiento mucho más histórico y sociológico sobre la ciudad; él partió de la idea de que esta “[...] es un asentamiento más o menos cerrado que forma una gran comunidad con casas muy juntas que generan asociación de vecindad y conocimiento personal mutuo de sus habitantes” (Weber, 2002, p. 838). Desde luego, los caseríos dispersos no quedan incluidos en esta definición. Asimismo, Weber consideraba como actividades económicas importantes la diversidad de industrias y comercio, que garantizaba la existencia permanente de un mercado autosuficiente para su propia población. La ciudad era fundamentalmente una localidad y asentamiento de mercado; por ello, en su análisis dejó fuera a la actividad agrícola, ya que aquella tenía una estructura diferente a la del campo.

Aunque es una continuidad de las ciudades definidas por Weber, cien años después la ciudad global ha cambiado en su estructura y funcionamiento, sobre todo por la alta densidad, dispersión e interacciones entre las ciudades y el mundo, pues hoy vivimos en la era de las redes y la información (Castells, 2004).

La ciudad moderna se construye rompiendo las murallas medievales y urbanizando su entorno inmediato hasta devenir en metrópoli. Actualmente, las megalópolis extienden sus dominios interconectándose entre sí y tienden a hacer del orbe una gran urbe, en el sentido lefebvriano de la urbanización completa de la sociedad (López, 2003, p. 2). Lefebvre dice que:

Los filósofos han pensado la ciudad ligada a la filosofía. Ésta reúne, en y por su logos, las riquezas del territorio, las actividades dispersas y las personas, la palabra y los escritos. Hace simultáneo lo que, en el campo, y de acuerdo con la naturaleza, ocurre y transcurre, se reparte según ciclos y ritmos. Asume y pone bajo su guarda todo (1973, pp. 2-3).

Para Lefebvre, la ciudad sale a la luz teórica, gracias al filósofo y a la filosofía. La historia de la filosofía en relación con la de la ciudad, lejos de haber alcanzado su perfección, apenas está esbozada. Él critica a los pensadores contemporáneos que han reflexionado sobre la ciudad, ya que quieren inspirar a arquitectos y urbanistas y realizar el vínculo entre las preocupaciones urbanas y el viejo humanismo, pero para él, quedan cortos de miras, pues pretenden pensar la ciudad y aportar una filosofía de la ciudad, unas veces tratándola como sujeto, otras, como sistema abstracto. Lefebvre considera de suma importancia el desarrollo de la filosofía relacionado con los modos de producción; en una visión ortodoxa del marxismo, la ve como producto de la superestructura, y en el capitalismo, desde luego, es una forma de pensamiento alienada.

La crítica de Lefebvre es poderosa porque se centra en lo epistemológico de su proceder; ya en el análisis específico de esta relación insiste en que la historia del pensamiento filosófico puede y debe ser reconsiderada a partir de su relación con la ciudad. Según él, esta articulación debe figurar en la problemática de la filosofía y la ciudad; el problema que ve es que los conceptos filosóficos no tienen nada de operativo y, sin embargo, sitúan la ciudad, lo urbano y la sociedad entera como unidad por encima y más allá de las fragmentaciones analíticas que se dan con las ciencias (pp. 5-6).

De acuerdo con lo anterior, en *Penser la ville. Choix de textes philosophiques*, se identifica como problema medular de la sociedad contemporánea el hecho de que la ciudad, como lugar de la convivencia humana por excelencia, está enferma. En esa antología, Pierre Ansay y René Schoonbrodt parten de la afirmación de que los escritos arquitectónicos y urbanistas son productos ideológicos que tienden más a justificar, de manera sofisticada, lo que está hecho a través de los procedimientos más avanzados con que cuentan; por eso, se dieron a la búsqueda sobre lo que se había escrito de la ciudad desde el pensamiento filosófico, ya que hasta ese momento el pensamiento social acerca de la ciudad era un fenómeno marginal (Ansay y Schoonbrodt, 1989, p. 16). En concordancia con Ansay y Schoonbrodt, López Soria piensa que:

Los arrabales modernos, las nuevas zonas residenciales, son para la ciudad lo que los territorios inexplorados del pensamiento para la filosofía [...] Por eso, la filosofía moderna no ha sabido caer en cuenta de que la ciudad es, o pretende ser racionalidad territorializada, y la ciudad moderna no ha querido entender que la filosofía es pensamiento urbanizado (2003, pp. 3-5).

No es raro, entonces, que los pobladores de las nuevas urbanizaciones vean los centros históricos de las ciudades en forma de enormes museos –al igual que la Unesco–, como no es extraño tampoco que los cultores de los nuevos territorios filosóficos archiven los saberes anteriores en el desván de la historia de la filosofía. Por esa razón, tanto la ciudad como la filosofía son herederas de una vocación expansionista que las obliga a rebasar sus propios límites (p. 21).

Al igual que Lefebvre, López Soria piensa que el divorcio entre ambas ha hecho que la filosofía moderna se vuelva abstracta, instrumental, desterritorializada e intrascendente para la vida urbana, porque está perdiendo la urbanidad que previó Alain Touraine; se refiere al arte de pensar y saber hacer la ciudad en función de necesidades racionales, y de orientarla hacia el respeto al otro, la convivialidad o la práctica democrática, el aprendizaje de cohabitar con la diferencia. Démonos cuenta de que: “La democracia urbana está casi muerta. La vida urbana ha quedado disuelta en el espacio de los estados nacionales y de los escenarios internacionales” (p. 27).

Desde esta perspectiva filosófica, el abandono del pensamiento sobre la ciudad puede ser considerado como la raíz del mal que le aqueja, pues la ciencia social la toma como un fenómeno marginal. La sociología positivista ofrece mucha información sobre la ciudad, pero aporta poco, como nos lo hace ver Manuel Castells: “Para la economía, la ciudad es un espacio de explotación y de intercambio de mercancías, mientras que los teóricos de la arquitectura y el urbanismo lo que hacen es autojustificar sus opciones; el urbanismo es servidor del provecho más que de la cultura” (López, 2003, p. 4).

Ante esta situación, la filosofía se limita a analizar los aportes de las ciencias sociales, pero no se ocupa de pensar la ciudad; por eso, López Soria plantea que hay que aceptar el desafío de pensarla para reelaborar el nuevo paradigma. El reto es que:

El sujeto cognoscente de la filosofía moderna es un sujeto sin pertenencia, sin territorio, universal, abstracto, axiológicamente neutro, laico, desmitificado, que no tiene ojos para ver las localizaciones precisas y diferenciadas. La filosofía vive en la ciudad, pero no la piensa, aunque su pensamiento es urbanizado (López, 2003, p. 4).

López Soria propone una *filosofía de la ciudad*, no exclusivamente como un saber sobre la ciudad, sino como uno que está consciente de la ciudad. Hay que abordarla desde estas dimensiones: la *filosófica* como dimensión teórica, ya que la ciudad es hechura de la libertad y germen para la superación de la uniformidad que viene de la sociedad industrial y está siendo potenciada por la globalización; y la *jurídica*, como práctica reguladora de la vida cotidiana, que comienza entendiendo a la ciudad como hechura y lugar del derecho.

En la dimensión jurídica se aspira no solo a interpretar el mundo, sino a intervenir en él, ya que se tienen que proponer ideas regulativas o principios jurídicos (razón práctica) que orienten los pasos hacia la concreción del ideal de una convivencia racional entre sus pobladores (2003, p. 8). El derecho de la condición urbana pasa, así, a ser derecho de la condición humana. Pensemos en el derecho a la ciudad, del que nos hablaba Lefebvre.

La dimensión *política*, que también es práctica, es vista como una transferencia de lo urbano a lo social, convertida en una política urbana, pensada y realizada desde el criterio de la moderna urbanidad donde la ciudad es el espa-

cio operador de la democracia; por eso, es también “[e]l lugar en donde le nacen al capital sus peores enemigos, obligándole a sujetarse a normas jurídicas, contratos racionales y valores éticos” (2003, p. 9). Por su parte, la dimensión *simbólica* de la ciudad es operadora de su historia y valores:

Para que la gestión urbana tenga espesor histórico es imprescindible que se haga en diálogo con el pasado a través de las bibliotecas, los monumentos, el mobiliario urbano, los establecimientos de enseñanza de los medios de comunicación, y las diversas formas de relato; la ciudad también es operadora de valores simbólicos: conserva, organiza y administra antiguos y nuevos valores simbólicos que pertenecen y son accesibles a todos (monumentos, nombres de calles, estatuas, carteles, anuncios, mobiliario urbano, etc.) (pp. 9-10).

Es claro que cuando se habla de la ciudad como operadora, se le está adjudicando un papel de sujeto, pero nosotros sabemos que, en el capitalismo, por mucha democracia que haya, debemos identificar a los actores responsables de las operaciones significativas, más allá de que nos parezca que la filosofía apunta en esas dimensiones; es una filosofía de la ciudad que puede llegar a ser una filosofía para bien de la ciudad.

Siguiendo la idea de Touraine, en esta etapa de desmodernización, los sujetos del reencuentro no son ya los propios de la modernidad. Por lo tanto, se impone la necesidad de explorar otras posibilidades para un acercamiento fecundo entre filosofía y ciudad, pues las dimensiones institucionales de la modernidad ya fueron desbordadas tanto en términos de poblamiento como de su pensamiento universal y desterritorializado.

Filosofía y ciudad se ven, pues, obligadas a vérselas con una variedad de juegos de lenguaje y mundos simbólicos, para cuyo tratamiento están insuficientemente equipadas. Imagino, pues, la ciudad postmoderna no sólo como el espacio más idóneo para la coexistencia de diversidades, sino como hechura ella misma, de la convivencia de lo diverso (López, 2003, p. 11).

Como se ha dicho, no se trata solo de pensar la ciudad, sino también de gestionarla y producirla como espacio urbano; en los escenarios globales de convivencia con las diferencias, tal convivencia se propone como ética urbana. La

idea del arte de vivir juntos, de Touraine, supone tener en cuenta las necesidades racionales, el respeto al otro y la práctica democrática, que preparan para tratar con dignidad la multiplicidad de lenguajes y culturas globales. Desde luego, en ninguna de estas propuestas se plantea regresar a la comunidad cálida, prescriptiva y homogénea del pasado.

Como podemos ver, la distancia entre ciencias sociales y filosofía es producto sobre todo de nuestra lejanía con ella; eso se convierte en la barrera más importante por derrumbar en estos tiempos en que las redes y los medios de interacción digitales se han vuelto más océanos por cruzar que medios para llegar a la tierra firme que nos espera del otro lado del mar: *la filosofía de la ciudad*. Nuestra pregunta sigue abierta: ¿cuáles son los espacios para hacer la filosofía del campo y la ciudad convertidos en megalópolis?

Desde que aparecieron los primeros asentamientos humanos fue difícil rechazar la estrecha relación entre las pequeñas ciudades y el campo. La tierra cultivada siempre ha sido obra del hombre, es parte de la comunidad urbana que la impulsa, por eso, en nuestros tiempos, el campo forma parte de las metrópolis, aunque parezca su antítesis; “éstas son vistas como grietas que amenazan resquebrajar la solidez aparente de las condiciones agrarias, pero al mismo tiempo la vida rural requiere de la ciudad como expresión de la división del trabajo existente entre los oficios, y el comercio” (Bookchin, 1978, p. 15).

Así, los mexicas ante la Conquista y la Colonia, los criollos y los mestizos en busca de su independencia, Benito Juárez fortaleciendo y reformando el Estado para crear nación, Emiliano Zapata y Francisco Villa luchando por la tierra que les perteneció, Lázaro Cárdenas aplicando la reforma agraria y nacionalizando el petróleo para consolidar un nuevo contrato social y los indígenas del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) combatiendo para ser vistos por quienes se sienten mexicanos, todos quieren posesionarse de lugares que incluyen campo y ciudades indivisibles, en tanto que son las regiones que históricamente han conformado a este país. Bien lo dice Marco Alexis Salcedo:

La filosofía actual ha relegado a un lugar secundario el debate filosofía-ciudad. Los temas de discusión filosófica que son de primer orden, atañen a asuntos universales como la ciencia, el saber, la verdad, el estado, los cuales son pensados

inicialmente desde una perspectiva, en el que el contexto cultural en que se vive, las características urbanísticas del espacio físico, las condiciones económicas y sociales de la comunidad no son considerados, sino de manera secundaria y como resultante de lo fijado como fundamental en lo universal. Filosofar desde el recorrido de las calles, de la ciudad, es una labor factible que ya se encuentra en realización (Salcedo, 2011, pp. 2-3).

Pensemos que naciendo en ciudad, se nace y se vive para filosofar, tal como les sucedió a egipcios, chinos, indios, mesopotámicos, griegos, romanos y cristianos. Los seres humanos que hoy están en los talleres, las fábricas, las oficinas, las escuelas, yendo en su auto al mercado, a la iglesia, viendo a sus padres o abuelos cómo resuelven ciertos problemas, en sus intercambios de opinión con amigos o en sus discusiones políticas de cantina, en todas esas actividades están haciendo filosofía. A partir de ella, se toma postura sobre nuestras creencias y proceder para actuar sobre lo que queremos y para que quienes viven y gobiernan nuestra ciudad se adapten a nuestras necesidades. También, nos damos cuenta de lo que no queremos cambiar, porque no sabemos, pero lo aceptamos. Nuestra práctica social parte de esos aprendizajes filosóficos. Es una filosofía que no se aprende en la universidad; los que la estudian consultan en la historia quiénes son los que han aportado las ideas más trascendentales, pero luego observan a la gente del campo y de la ciudad y conviven con ella para aprehender esa *filosofía* y su relación con *la ciudad*.



## CAPÍTULO XI

### EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL

*En la metrópoli sucede todo, es el espacio donde se toman las decisiones y se declaran las guerras, donde se ocasionan los problemas económicos que, sin la menor duda, afectan nuestras decisiones y la vida nacional. La gran duda es: ¿cómo hacer para que los temas metropolitanos se conviertan en una de las prioridades nacionales?*

Roberto Eibenschutz Hartman, 2015.

**D**amos cierre a este libro con el énfasis sobre la manera en que las políticas de Estado han sido enfocadas para enfrentar el desorden territorial en las zonas metropolitanas del país. Nuestra preocupación es comprender por qué los gobernantes han tomado decisiones, que obviamente han resultado erróneas desde hace por lo menos medio siglo, pues en la Ciudad de México y zonas metropolitanas vecinas tenemos una mala calidad de vida y falta de sustentabilidad, situación que afecta a toda la población de la región centro.

Como hemos dicho, la cuenca central fue el lugar donde se asentaron los primeros grupos humanos hace más de 12 mil años, pero ya por el año 1275 d. C. fue el sitio que eligieron los aztecas para fundar Tenochtitlan. Vino la Conquista, la Colonia, la Independencia y la Revolución y durante el siglo XX, con el capitalismo salvaje, se atrajeron importantes migraciones del campo a la ciudad, que, aunadas a una explosión demográfica sin precedentes, la convirtió en una megalópolis ingobernable.

Entonces, lo que se hizo, cómo se hizo y lo que dejó de hacerse para su desarrollo urbano se ha convertido en nuestro objeto de estudio, empezando con los diagnósticos sobre cómo se encuentra la capital de México en el siglo XXI, para luego ver lo que está realizando el gobierno por medio de los planes y programas urbano-demográficos recién modificados. Estos son los que orientan la acción del gobierno, que está apoyado en su enorme aparato administrativo, pues sabemos que cuenta con varias secretarías, organismos descentralizados, 16 gobiernos locales, además de empresas desconcentradas, todas con presupuesto, facultades, atribuciones, funciones y diseñadas para intervenir en el territorio.

Para tal efecto, hemos decidido analizar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) y el papel que está jugando el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP), fundado a partir de la Constitución de la Ciudad de México en 2016 para elaborar y dar seguimiento al Programa General de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PGOTDF); después se trabajó en las legislaciones secundarias correspondientes y en la revisión de la legislación existente para adaptarla al nuevo texto constitucional (Emanuelli, 2020).

El PGDUDF se convirtió en el instrumento que orientaría el desarrollo urbano de la Ciudad de México, determinando políticas, estrategias y acciones, así como las bases para expedir el PGOTDF 2020-2035. En su capítulo 1 se afirma que por primera vez en la historia de la Ciudad de México existirá un programa de ese tipo, que no distingue *a priori* el suelo urbano del suelo de conservación y que tampoco subordina la planeación integrada del territorio a las demarcaciones políticas, lo que significa que se adecua a una situación territorial ya dada en la que se reconocen las invasiones de los últimos años, con vivienda, vialidades y las diversas actividades de sus habitantes sobre el suelo de conservación.

Esta condición se concreta en la Constitución Política de la Ciudad de México de 2016, asegurando que esta permitirá tener una visión integrada de los aspectos urbanos y ambientales, al superar la visión sectorizada y desarticulada que separaba artificialmente estos ámbitos. Con lo anterior, dice favorecer una perspectiva *metropolitana y multiescalar*, que reconoce las dinámicas interconectadas presentes en los procesos de desarrollo social, ambiental y económico del territorio (IPDP, 2020).

Sobre sus alcances, se afirma que la formulación del PGOTDF 2020-2035 tuvo la tarea de posicionar y visibilizar el territorio como el soporte de cualquier actividad humana, pero también incidió en las dinámicas sociales como elemento estructural del medio natural. El entendimiento espacial de la gestión de la ciudad permitirá leer de manera intersectorial y tendencial su desarrollo. Este instrumento deberá contener las normas generales, herramientas e instrumentos de la ocupación y el aprovechamiento del suelo en todas sus dimensiones, así como establecer los principios e instrumentos asociados al desarrollo sustentable en el suelo de conservación, al uso equitativo y eficiente del suelo urbano y a las áreas estratégicas para garantizar la viabilidad de los servicios ambientales.

Asimismo, se afirma que el PGOTDF 2020-2035 tendrá los alcances normativos e instrumentales necesarios para definir la zonificación primaria, la cual clasifica el territorio de la ciudad en suelo urbano, suelo rural y suelo de conservación; también, establecerá las áreas estratégicas a partir de políticas públicas territoriales y regulará las acciones conforme a las normas generales. Con base en ello, serán los programas de ordenamiento territorial de las alcaldías los que definirán la competencia de la zonificación secundaria, así que sus programas sectoriales serán los que determinen las políticas de gestión. Luego, la Ley de Planeación es la que define sus componentes mínimos, que son:

- Diagnóstico de las condiciones territoriales.
- Objetivos y metas.
- Ejes estratégicos de intervención.
- Clasificación del territorio.
- Disposiciones y criterios.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Política pública integral y transversal para los asentamientos irregulares.

El instrumento contemplará al menos las siguientes materias de relevancia estratégica:

1. Medio ambiente.
2. Gestión sustentable del agua.
3. Regulación del suelo.

4. Desarrollo rural y agricultura urbana.
5. Vivienda.
6. Infraestructura física.
7. Infraestructura tecnológica.
8. Espacio público y convivencia social.
9. Movilidad y accesibilidad.
10. Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos.

Además, el Programa General de Ordenamiento en cuestión incorporará varios marcos teóricos de diferente origen, pero cuyo común denominador parte de la reducción de las desigualdades socioterritoriales. Ya sea en suelo rural o urbano, la finalidad consiste en propiciar el desarrollo del territorio en condiciones de sustentabilidad, procurando la mayor equidad posible. Surge de un enfoque teórico en el que se afirma que se considera la complejidad del fenómeno. Así, las ciudades son concebidas como sistemas caóticos, porque gran parte de las dinámicas que suceden en y entre ellas no tienen comportamientos lineales, predecibles y porque variaciones pequeñas pueden generar una disrupción mayúscula en todo el sistema.

Como muchos otros planes y programas que han surgido desde los tiempos en que el gobierno se entregó al *paradigma de la planeación y la programación*, a fines de los años setenta del siglo anterior, este programa también se sumerge en las aguas del discurso retórico planificador y holístico, en el que todo es tomado en cuenta y nada escapa de ser considerado. Ahí, la inclusión y la diversidad son vistas como requisitos para llegar a la justicia social. Ese fue el discurso con el que se redactó el famoso Plan Global de Desarrollo de 1979; la redacción de objetivos y acciones en infinitivo fue común, pero luego no se dijo cómo, cuándo, con qué ni quién llevaría a cabo las acciones, si era obligatorio o no, ni quién coordinaría y pagaría.

En su visión sobre la capital nacional, a la que le corresponde reordenar, el PGOTDF 2020-2035 observa que prevalecen áreas monofuncionales con criterios de exclusividad, que han dado como resultado una profunda segregación socioespacial. Ello, a su vez, ha contribuido a la desigualdad social y a la inequidad en el acceso a las oportunidades de la ciudad. Eso sucedió porque entrando la etapa neoliberal, según su discurso, el Estado se hizo cómplice en los procesos de transformación urbana que posibilitaron la gentrificación

de la ciudad así como la pérdida del espacio público en beneficio del privado (IPDP, 2020, p. 8). Una afirmación de este tipo no toma en cuenta todo lo que sí se hizo después de la Revolución para darle acceso al pueblo a sitios como Chapultepec, la Alameda Central, el Castillo de Chapultepec y tantos otros de los que fue excluido durante el Porfiriato. Todos esos lugares se convirtieron en espacios públicos para la ciudadanía.

El Programa habla también de la justicia temporal, poniendo acento en las distancias y tiempos destinados por los ciudadanos para realizar sus desplazamientos cotidianos, y observa un desequilibrio entre quienes más tienen y quienes menos tienen, dejando a estos últimos la tarea de realizar viajes de mayor duración. Entonces, se planteó que una mejora en la accesibilidad al transporte público reduciría estas disparidades (IPDP, 2020, p. 9). Resulta fácil hacer esta afirmación, más teórica que práctica. Lo difícil es comprobar que las modalidades de transporte público y la infraestructura vial que han desarrollado los gobiernos de izquierda durante el siglo XXI esté mandando indicadores claros de los beneficios colectivos logrados.

Algo parecido ocurre cuando se dice que el neoliberalismo privatizó los espacios públicos, como si fuera un fenómeno inventado por los gobernantes de hace cuatro décadas. Hay que recordar que la versión de capitalismo que llegó aquí procedía del modo de producción emergente en la Europa conquistadora y colonialista del siglo XVI, y que, en el caso de México, fue traída por unos españoles que no eran sus reproductores originales. Más bien, estos lo adaptaron con formas técnicas y sociales específicas de explotación, diferentes de las que se daban en una España monárquica y dominada por las creencias católicas. Esto está expuesto por Enrique Semo (1973), José María Kobayashi (1974) y muchos otros autores relevantes. Aquí, el capitalismo fue implantado bajo condiciones de vasallaje y de un modo más ultrajante que en la Inglaterra, donde Carlos Marx y Federico Engels descubrieron las formas de acumulación originaria del capital. Entonces, el análisis vulgar del neoliberalismo no aporta mucho para lograr la justicia temporal.

El problema de la movilidad en la Ciudad de México se ha recrudecido porque los gobernantes no entienden que en megalópolis del tamaño como la nuestra, los sistemas de transporte masivo deben ser subterráneos, no superficiales y, menos aún, utilizar las vías primarias, como ocurre con el metrobús y sus estaciones elevadas solo porque se parecen a las del metro. Los tres va-

gones del metrobús son mucho más limitados en capacidad, mientras que los vehículos oruga que se usan en otras ciudades del mundo transportan casi la misma cantidad de pasajeros y no requieren cientos de kilómetros de carriles confinados ni estaciones elevadas y cruces peatonales semaforizados; todo eso cuesta mucho dinero, estrecha las avenidas por donde transitan millones de vehículos, que ya están aquí. En cambio, los autobuses oruga, con estaciones a nivel de banqueta y sin carriles confinados, son mucho más baratos que los carros del metrobús, además, pueden circular por vías secundarias y acercarse a las colonias más alejadas de la periferia.

Entendemos que construir el metro es mucho más caro y sus obras más tardadas, pero a largo plazo este sistema resuelve de mejor forma el problema del transporte masivo. Eso ha sucedido en Tokio, Londres, París, Madrid, Nueva York y Los Ángeles desde hace más de un siglo, en cuyos metros viajan personas de todas las clases sociales y van y vienen a sus trabajos, escuelas, hospitales, parques y otros lugares, pagando un bono mensual que se puede usar alternativamente con otras modalidades de transporte público. Este sistema permite que las personas planeen sus rutas, se guíen por los horarios programados y hagan un mejor uso de su dinero.

Justo estos errores en la estrategia de transporte público y movilidad son los que han echado a perder lo poco que se tenía hasta fines del siglo XX en materia de metro y ejes viales. Tan solo investigar cómo fueron diseñados los sistemas de transporte colectivo y privado de algunas de las ciudades más grandes del mundo y tratar de aplicarse en ello resolvería el problema de la justicia temporal. Lo cierto es que hoy, en automóvil o transporte público, todos los habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) sufren, en el día a día, los trastornos que ocasionan las decisiones de autoridades que creen saber de movilidad y si saben, prefieren engañar a la ciudadanía con obras rápidas y más caras, pero que les favorezcan en las siguientes elecciones sin importar lo que se arruine de la ciudad. La ciudadanía no está obligada a saber de urbanismo ni de movilidad, pero quienes acceden a los puestos gubernamentales desde los que se toman las decisiones sí deberían mostrar capacidad técnica y profesional al respecto, como pasa en otras ciudades del mundo.

Tenemos la experiencia de las ciclovías, que casi no se usan por más propaganda que se les haga; ahí está la de Periférico, construida hace veinte años

y tan costosa, fragmentada y olvidada que mejor es usada por la gente para poner puestos informales. Lo mismo ocurre con la ciclovía de Insurgentes, que dejó a la avenida más larga de la ciudad con puntos –como el del cruce del Eje 10– en los que queda un solo carril para automóviles, convirtiéndola en tapón vial durante todo el día. De manera similar, los pasajeros de taxis y autobuses o los automovilistas tardan horas en recorrer pequeños tramos de dicha avenida. Mientras tanto, la evaluación previa, durante o después de concluidas las obras en el metrobús nunca se realiza, sino que tan solo se difunden las opiniones de los gobernantes, quienes solo lo usan el día de la inauguración para luego olvidarlo y regresar más tarde en la ampliación de más tramos sobre otros ejes viales, que fueron construidos por la “mafia del poder”.

No es por molestar al gobierno, pero un medio día de septiembre de 2022 estuve treinta minutos en la esquina de Revolución y Barranca del Muerto y durante ese tiempo no pasó una sola bicicleta sobre la ciclovía. En cambio, allí estaban, sobre el suelo, los cientos o hasta miles de millones de pesos que cuesta construir o confinar sus carriles con esos divisores de plástico, que además impiden estacionarse a los autos que tienen que dejar personas, o a los camiones de carga que tienen que entregar cosas o mercancías en los negocios, edificios públicos y casas, que quedaron atrapadas en esas avenidas donde se vive, se trabaja, se hacen compras, se realizan trámites o se visita a vecinos. Eso le sucede a miles de millones de personas a diario.

Siguiendo con el PGOTDF 2020-2035, el instrumento plantea una metodología basada en la especialización de políticas públicas territoriales, con posibilidad de seguimiento y evaluación de resultados. También, dice considerar su carácter interdisciplinar, incluyendo asignaturas como economía, sociología, geografía, ingeniería y ecología, entre otras, como ámbitos interpretativos relevantes.

La formulación de políticas públicas territoriales, según sus diseñadores, no es una mera guía conceptual y holística, sino que tiene un carácter operativo expresado en políticas específicas, leyes e instancias en las que se involucran los actores del territorio a ordenar. Asimismo, abarca lo siguiente:

- El cumplimiento de los derechos como finalidad, de manera equitativa, a partir del acceso a los servicios y oportunidades que la ciudad ofrece, y el combate a la desigualdad socioterritorial.

- La sustentabilidad territorial como objetivo de desarrollo y limitante de las acciones sobre el territorio.
- La articulación y estructuración territorial de las dimensiones ambiental, de acceso a oportunidades y sociocultural, como medio.

Nuestra crítica no solo se enfoca en la retórica populista con la que se desdén a las formas urbanas que adquirió la Ciudad de México a lo largo de su historia, por el hecho de que exista la propiedad privada de viviendas, edificios o fraccionamientos que se amurallan para salvaguardar el patrimonio, la seguridad y la vida propia de las personas y sus familias. Sabemos que esto viene sucediendo porque el gobierno no garantiza nada de ello, pero, ahora, mediante un discurso retórico estigmatiza a los ciudadanos que viajan en sus automóviles, frente a la otra mayoría que viaja en transporte público. Lo que sí ha sucedido es que la motocicleta se ha convertido en una opción, que muchas personas han elegido de forma obligada; con ello, han aumentando significativamente los accidentes viales, ya que la mayoría no se apega al reglamento de tránsito. Al respecto, en un reporte se reconoce que: “En el primer trimestre de 2022, el total de accidentes de tránsito ocurridos en la capital del país fueron de 7 mil 794 de los cuales, 3 mil 510 participaron personas a bordo de motociclistas; de un total de 98 muertes en el periodo señalado, 40 corresponden a conductores de motocicletas” (*Esdemotos*, 2022).

Lo que nos preocupa de la escala geográfica es que los legisladores y asesores del gobierno que se considera de “izquierda” caen en el autoengaño de la integralidad territorial de sus propuestas, como si la Ciudad de México terminara en Santa Martha Acatitla, en Santa Fe, en Indios Verdes o en Cuatro Caminos; pues no, todo lo que sigue por varios kilómetros es la misma ciudad, pero agrandada, y sus habitantes se mueven por todos lados y de lado a lado.

La división territorial de las entidades federativas puesta en la Constitución desde el siglo XIX fue un hecho histórico que, por razones obvias, fue necesario en aquellos momentos, cuando en el país había apenas 6 millones de habitantes en 4 millones de km<sup>2</sup>. En nuestros tiempos, esto sigue generando una lógica obligatoria de funcionamiento jurídico, político y administrativo, y aunque ocasione caos por la densidad demográfica de sus 125 millones de habitantes en 59 zonas metropolitanas, ningún legislador se propone –como en otros países– superar el problema de la fragmentación territorial de sus ciuda-

des, para enfrentar sus problemas y los de la megalópolis ingobernable en que se convirtió la Ciudad de México. El Senado y la Cámara de Diputados están para buscar los acuerdos que se requieran para dar legalidad constitucional a los organismos metropolitanos con aparatos de gobierno y administrativos, de acuerdo con la escala geográfica que cada ciudad haya alcanzado.

Este problema ocurre también con las políticas, planes y programas del gobierno del Estado de México para actuar sobre la otra parte de la Ciudad de México, que hoy tiene más población y más gobiernos locales involucrados; para sus gobernantes, solo existe la porción de territorio reconocida en la Constitución, la otra está fuera de su mapa, no es considerada parte de su tarea. Aunque el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) reconoció la existencia de la ZMVM desde hace cuatro décadas, para los gobernantes de aquella entidad solo existe la Zona Metropolitana Cuautitlán-Texcoco, a la que tienen subdividida en cinco zonas, para efecto de sus programas parciales.

Eso es lo que hace limitativos los alcances de leyes, planes y programas en ambas entidades, porque en la práctica, la gestión del territorio de la megalópolis está fragmentada y no contempla que la cuenca del centro de México es un solo territorio en el que la ZMVM se asienta. Tampoco se considera que hoy, a base de conurbaciones y tejido urbano que se fueron desarrollando durante el siglo XX, ese territorio no solo abarca sesenta municipios, sino que se han ligado cientos de municipios de las cinco entidades vecinas hasta alcanzar sus capitales y otras comunidades de más allá, a lo largo de sus autopistas.

Entonces, se debe reconocer la centralidad histórica de la capital nacional como un fenómeno no planeado, que requiere de un proyecto constitucional de integración que ofrezca un *orden de gobierno intermedio* para el cual las tres instancias gubernamentales concedan parte de sus facultades y recursos. Así, de manera integral y mediante procedimientos democráticos, la ciudadanía tendrá un gobierno megalopolitano, con comisionados elegidos que se encarguen de los asuntos de transporte, movilidad, sustentabilidad, seguridad y demás que la aquejan.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2004, elaborado por la Asamblea Legislativa, incluyó un diagnóstico de la situación de la ZMVM y de su relación con la región centro, así como un análisis de la dinámica demográfica y los asentamientos irregulares, vivienda, impacto ambiental y dinamismo económico. Este instrumento contenía propuestas para

resolver los problemas de falta de infraestructura e implementación de los sistemas de trolebús, tranvía y ciclistas, considerando un desarrollo equilibrado de contención del crecimiento desordenado y buscando asegurar la protección ambiental, en un marco de *coordinación interinstitucional* que impulsara mecanismos de planeación territorial de escala regional.

Al momento de su publicación, ese programa reconocía que no había sido modificado el uso modal ni sustituidas las unidades de baja capacidad para poner transporte de mediana y alta capacidad; sin embargo, aseguraba que el tren ligero de Taxqueña a Xochimilco –que es superficial– había sido reorganizado, así como los trolebuses y el tránsito vehicular, con adecuaciones viales, semaforización computarizada y mantenimiento de la carpeta asfáltica. También, afirmaba que los corredores urbanos preexistentes tenían su función concentradora de servicios y usos habitacionales, apoyados en el sistema de transporte público, y que se habían convertido en desarrollos terciarios, conectores entre sus ámbitos a nivel metropolitano, presentando un descriptivo cuantitativo clasificado con nombres de avenidas y sus densidades de flujo. Además, identificaba los nodos configurados en torno a grandes centros comerciales, que ocasionaban tráfico, saturación de estacionamientos, alteración de la imagen urbana e incremento de los costos del suelo.

La red vial de la región centro estaba integrada por autopistas de cuota o carreteras libres que conectan a la Ciudad de México con las ciudades de Querétaro y de la corona regional, y con el resto del país, por las cuales se movían altos volúmenes de pasajeros y de carga, según datos cuantitativos de fines del siglo XX. Por su parte, la red ferroviaria se mantenía sin incrementos desde 1979 y había una drástica caída en el traslado de pasajeros, pasando de 6.7 millones en 1995 a solo 1.5 millones en 1998, pero, además, para 2004 el transporte férreo de pasajeros quedó fuera de servicio. Esto se heredó de los gobiernos neoliberales como una política que ya se debería modificar; otro gran error.

Es importante saber que las vías perimetrales constituyen una alternativa de circulación sin tener que atravesar por el centro de la ciudad; sin embargo, el PGDUDF 2004 ya reconocía que el Periférico y muchas otras avenidas presentaban elevados índices de saturación. En este sentido, se señalaba que, de acuerdo con normas internacionales, el Distrito Federal tenía un déficit de más de 410 km de vialidades primarias y de 120 km de vías de acceso controlado, por lo que la movilidad a su interior así como la vialidad metropolitana,

integrada por los corredores de acceso a la ciudad, constituían una problemática fundamental en materia de infraestructura.

A pesar de haber sido publicado hace dos décadas, cuando López Obrador era jefe de gobierno del Distrito Federal, el PGDUDF 2004 contuvo información valiosa y pormenorizada sobre los temas de territorio, demografía, vivienda, movilidad y transporte que debería haber sido considerada para tratar los asuntos relativos a la calidad de vida y la sustentabilidad para la Ciudad de México, la ZMVM y la región centro. El problema fundamental de este instrumento es el mismo que tienen los planes y programas gubernamentales de tiempos anteriores, que son propositivos, mas no prescriptivos, es decir, pueden orientar la *acción pública* de los diferentes órdenes de gobierno, pero, en realidad, se llevan a cabo hasta donde se puede o se quiere, según los recursos con que se cuente, pues no son obligatorios, aunque se sustenten en la Constitución, leyes federales o leyes estatales.

Lograr justicia temporal sería posible si hubiera una revolución proletaria que cambiara las reglas de intercambio, la definición de los sueldos y salarios, los programas educativos, la estructura de clases sociales y la propiedad privada de los medios de producción. No obstante, eso dista mucho con los cambios políticos alcanzados desde la partidocracia y la democracia representativa, si acaso con una política fiscal y programas sociales.

En el presupuesto de egresos de la federación se planteó destinar para el año 2023, 600 321 900.00 pesos mexicanos a los 16 programas sociales que el gobierno federal considera prioritarios. Al respecto, el presidente López Obrador aseguró que actualmente el 70% de las familias recibe ese tipo de apoyos (*Expansión Política*, 2022). Por su parte, el gasto previsto por la Secretaría de Hacienda para el mismo año fue de 8 299 647 800.00 pesos mexicanos; esto significa que el gobierno destinó tres cuartas partes en programas sin evaluación. Por lo tanto, se recomienda consultar las evaluaciones de política social (Coneval, 2022).



## REFLEXIÓN FINAL

La Ciudad de México se ha integrado al conjunto de las enormes ciudades que se expandieron por todo el planeta durante el siglo XX y que han llamado la atención de investigadores, políticos y organismos internacionales para ser objeto de sus análisis y discursos. Incluso, a los gobernantes de esas ciudades se les ha comenzado a ver como actores mundiales clave, ya que mediante reuniones intergubernamentales, están tomando decisiones fundamentales en el presente siglo sobre economía, cultura, geopolítica, gobernabilidad y sustentabilidad, que afectan a todo el orbe. Por esa razón, han ido apareciendo conceptos como *metrópolis*, *zonas metropolitanas*, *megalópolis*, *regiones metropolitanas*, *metápolis*, entre otros, para poder describirlas, analizarlas y actuar sobre ellas. En un principio, estas ciudades pudieron quedarse con su denominación original, pero lo cierto es que su tejido urbano ha rebasado, por mucho, sus límites físicos y político-administrativos; así pasó con Tokio-Osaka, París, Londres, Moscú, Nueva York, Los Ángeles, Sao Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires y la Ciudad de México.

Desde luego, ha habido discusiones académicas relevantes para definir en términos teóricos cómo se les debe nombrar a esas ciudades. Para la Ciudad de México esto no fue la excepción, ya que hay varios trabajos que analizan qué es lo que ha ocurrido en la cuenca del Valle de México, donde hace siete siglos se asentó Tenochtitlan, y lo que está pasando ahora, al otro lado de sus montañas. Aunque en este trabajo se exponen esas aportaciones, para titular este libro decidí mantenerme en lo clásico, que proviene de los griegos antiguos; es decir, me quedé con el concepto de *megalópolis*, pues es el nombre que ellos le dieron a la ciudad más grande que construyeron un par de siglos antes

de nuestra era, absorbiendo a muchos otros pueblos. Eso no significa que no reconozca los análisis de los expertos en el tema; lo que pasa es que, en apego a mi interés por comunicarme con un público más abierto, preferí usar la raíz griega *mega*, que significa *grande*, y *polis*, que significa *ciudad*.

Asimismo, hablar de *ingobernabilidad* tiene que ver con algo que les está sucediendo a todas las megalópolis del mundo, pero, en particular, a las de los países subdesarrollados, como México donde al menos contamos con varias ciudades de millones de habitantes, y desde luego, a la Ciudad de México, que dentro de la cuenca ya rebasó los 22 millones de habitantes. Más allá de la falta de recursos para enfrentar sus problemas de crecimiento constante, he puesto atención en la ausencia de una reforma constitucional de gobierno, que incida en una estructura político-administrativa para que se tenga una instancia gubernamental adecuada a la escala geográfica que la Ciudad alcanzó desde hace varias décadas.

Otros de los aspectos en los que me enfoqué fueron los de *globalidad* –etapa en la que todo el mundo está– y *globalización* como proceso, debido a que esto ha alterado la forma de crecimiento de la ciudad así como la ejecución de las políticas de Estado y gubernamentales, los paternariados, las políticas públicas y hasta las políticas de los partidos en el poder, ya que entre todos actúan de acuerdo a sus intereses, para adecuar la ciudad a sus necesidades. También, pongo atención en el *globalismo*, que es la tendencia maligna del capitalismo salvaje, porque aleja a la ciudad de la justicia social y temporal e impide vivir de forma sustentable en la región donde la *megalópolis* está asentada. Más que *políticas públicas*, a lo que se ha llegado es a *paternariados público-privados*, como fue el que se dio en el Centro Histórico de la Ciudad de México, el cual provocó, entre otras cosas, la gentrificación de miles de familias pobres.

En este libro han sido analizados, además, los conceptos de *políticas públicas*, *gobernamentalidad*, *buen gobierno*, *gobierno abierto*, *gobernanza* y *gobernabilidad*, porque son importantes para la ciencia de la gestión pública, que en los últimos años ha aportado análisis que dejaron atrás el enfoque burocrático weberiano-keynesiano; empezando por los políticos que los adoptaron como parte de su lenguaje retórico y dando por hecho que sus gobiernos actúan y toman decisiones a partir de esos términos y al lado de organizaciones de la sociedad civil, académicos y ciudadanía en general. Por eso, aquí se busca aclarar qué significan tales conceptos, partiendo de las discusiones científicas

que se han dado al respecto en Europa, Estados Unidos y América Latina, así como del análisis de lo que realmente ha pasado en la Ciudad de México desde los tiempos del partido hegemónico y el presidencialismo, considerando las leyes, los planes y los programas desarrollados desde hace seis décadas por lo menos.

En lo correspondiente a la Constitución de la Ciudad de México de 2016, pongo énfasis en su discurso retórico sobre la *justicia social y temporal*, y advierto que mantiene fragmentada la gestión de escala metropolitana, porque solo toma en cuenta al gobierno de los 9 millones de personas que viven en esta ciudad, sin considerar los 13 millones de habitantes de los 59 municipios vecinos del Estado de México que habitan del otro lado. De manera que, para los gobiernos de ambas entidades, solo se actúa sobre la parte de la Zona Metropolitana del Valle de México que, según la Constitución federal, le corresponde a cada una. Así, lo demás es asunto del otro gobierno y los problemas de movilidad y sustentabilidad pasan a segundo término, ya que no hay gestión de visión metropolitana. Lo mismo pasa con el gobierno federal.

Si para los griegos y los romanos fue importante involucrarse desde sus *polis* y *civitas* en las reflexiones filosóficas, políticas y artísticas, para mí lo fue contar con estas discusiones y la relación entre filosofía y ciudad. Una y otra van juntas, es ser intrínsecamente espaciales, construir y juntarnos en ciudades con plazas públicas desde hace 13 mil años, cuando éramos una especie ágrafa; lo hicimos, no solo para estar juntos, sino para vivir mejor. Grabar en cavernas, marcar figuras en huesos y reunirse en torno a una fogata para comunicarse con los antepasados fue el principio de lo que hoy se hace en familia para ver televisión en la sala, en el bar para estar con los amigos discutiendo sobre política, en la iglesia para recibir el sermón dominical y elevar nuestras oraciones a dios o en los espacios de reflexión de los agnósticos que se reúnen para fortalecer su convicción.

En el Partenón, Platón y Aristóteles discutían y daban lecciones sobre teología, política y arte; en el Calmecac y el Telpochcalli, los jóvenes mexicas recibían formación teológica y militar. Durante la Colonia, en 1551, Fray Juan de Zumárraga y el virrey Antonio de Mendoza fundaron la Real y Pontificia Universidad de México. En el México independiente se mantuvo la idea de que la capital fuera sede de los más elevados sitios de ciencia, arte y cultura, pero ante invasiones y guerras internas, la educación y la cultura tuvieron que

esperar hasta que Justo Sierra, en 1910, fundara la Universidad Nacional de México, y con José Vasconcelos, en 1929, se convirtiera en Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En 1934, Abelardo L. Rodríguez inaugura el Palacio de Bellas Artes; luego, Lázaro Cárdenas, en 1936, funda el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y construye la Ciudad Politécnica en el Casco de Santo Tomás.

Siguiendo en la etapa de “el milagro mexicano”, en 1952, Miguel Alemán edifica la Ciudad Universitaria en el Pedregal de San Ángel, hoy Patrimonio Cultural de la Humanidad. Adolfo López Mateos, continuando con la misma política, entre 1959 y 1964 entrega la Unidad Profesional Zacatenco y 17 CE-CyTS (centros de estudios científicos y tecnológicos) del IPN, además, construye siete nuevos planteles de preparatorias de la UNAM y el Museo Nacional de Antropología. Todo eso sucedió en 36 años. Como dice Agustín Yáñez a través de uno de sus personajes, fue el momento del “Renacimiento mexicano”. Esas magnas obras fueron la base arquitectónica sobre la que la ciudad impulsó la filosofía, la historia, la política, la ciencia, la técnica, el arte y el deporte. Solo manteniendo esos principios culturales se puede comprender la importancia de las calles, el barrio y el Centro Histórico de nuestra ciudad, lugar que fue producido socialmente entre todos. No es solo asunto del gobierno; el Estado somos todos.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS Y REVISTAS ESPECIALIZADAS

- ABRAMOVITZ, Janet N. (1998). *Aguas amenazadas, futuro empobrecido. El declive de los ecosistemas de agua dulce*. Bilbao: Ediciones Bakeas (Cuadernos Worldwatch, 13).
- ACUÑA, Beatriz y Graizbord, Boris (1999). Movilidad de trabajadores en el ámbito megalopolitano de la Ciudad de México. En Javier Delgado y Blanca R. Ramírez (Coords.), *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I Transiciones* (pp. 195-222). México: UAM; Plaza y Valdés Editores.
- AGRANOFF, Robert (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 125-170). Madrid: Alianza Editorial.
- AGRANOFF, Robert, Caballero, Vicente y Sánchez, Gema (2003). Evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía. En Rafael Bañón i Martínez (Comp.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas* (pp. 215-250). Madrid: Díaz de Santos.
- AGUILAR, Adrián G. (1999). La Ciudad de México en la Región Centro. Nuevas formas de la expansión metropolitana. En Javier Delgado y Blanca R. Ramírez (Coords.), *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I, Transiciones* (pp. 147-170). México: UAM; Plaza y Valdés Editores.
- AGUILAR Carmín, Héctor (1983). *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*. México: UNAM; Nueva Imagen.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2000). *El estudio de las políticas, Tomo I*. México: Porrúa.

- \_\_\_\_\_. (2000). *La implementación de las políticas, Tomo 4*. México: Porrúa.
- ALONSO Pereira, José Ramón (2015). *El París de Le corbusier*. Barcelona: Editorial Reverté.
- ALTMAN, David y Castiglioni, Rossana (2001). ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática? *Revista Prospectiva*, 7(19), 11-14.
- ÁLVAREZ Garín, Raúl (2000). Radiografía del “voto útil”. *Revista Memoria*, (138), 11-14.
- ANSAY, Pierre et Schoonbroudt, René (1989). *Penser la ville. Croix de Texte Philosophiques*. Bruxells: AAM Editions.
- ARCEGU Lab (2010). *Descubre la Zona Metropolitana del Valle de México desde la perspectiva urbana*. [<https://arcegulab.com/la-zmvm-desde-la-perspectiva-urbana/>].
- \_\_\_\_\_. (2022). *El urbanismo funcionalista. La ciudad radiante de Le Cobusier*. [<https://arcegulab.com/urbanismo-funcionalista-de-le-corbusier/>].
- ARELLANO Gault, David (2004). ¿Por qué un Servicio Civil de Carrera es importante para una democracia? Los Retos del Servicio Civil. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 1, 59-64.
- ARISTÓTELES (2003). *La política*. México: Porrúa.
- ASTARITA, Rolando (2017). La mundialización del capital en perspectiva. *Sinpermiso*. [<https://www.sinpermiso.info/textos/la-mundializacion-del-capital-en-perspectiva/>].
- ARTEAGA, Ivonne (2016). Auge y caída de la Ruta 100. *Noticias pasajero 7*. [[HTTP://WWW.PASAJERO7.COM/AUGE-Y-CAIDA-DE-LA-RUTA-100/](http://www.pasajero7.com/auge-y-caida-de-la-ruta-100/)].
- ÁVALOS Tenorio, Gerardo (1996). *Leviatán y Behemoth. Figuras de la idea de Estado*. México: UAM-Xochimilco.
- BACA Rivero, Jaime (1985). Descentralización y desconcentración. *Revista de Administración Pública*, (67-68).
- BAÑÓN i Martínez, Rafael (Comp.) (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.
- \_\_\_\_\_. (1997). Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales. En Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 7-50). Madrid: Alianza Editorial.

- BAÑÓN i Martínez, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997). La legitimidad de la Administración Pública. En Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 51-75). Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. (Comps.) (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- BARAJAS Boyso, Martha Alicia (2001). Diseños institucionales para dar credibilidad a la función pública: la autonomía de los órganos de gobierno. *Revista Prospectiva*, 7(19), 25-32.
- BARDACH, Eugene (2001). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE; Porrúa.
- BATAILLON, Claude (1972). *La ciudad y el campo en el México central*. México: Siglo XXI.
- BATAILLON, Claude y Riviére D'Arc, Helene (1979). *La Ciudad de México*. México: Sep Setentas; Diana.
- BAZAGA Fernández, Isabel (1997). El planteamiento estratégico en el ámbito público. En Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 105-123). Madrid: Alianza Editorial.
- BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- BENÍTEZ, Raúl y Moreno, José Benigno (1988). *Los grandes problemas de la ciudad de México*. México: Plaza y Valdés Editores.
- \_\_\_\_\_. (2003). Transición demográfica en América Latina. Tendencias y consecuencias sociales (ponencia). *VII Reunión de Investigación Demográfica en México*, Guadalajara, SOMEDE.
- BENJAMIN, Walter (1989). *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*. Buenos Aires: Taurus.
- BERISTAIN, Javier (Coord.) (1999). *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. México: ITAM.
- BOBBIO, Norberto (2004). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE.
- BONNIN, Charles-Jean (2003). *Principios de administración pública* (compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero). México: FCE.
- BORJA, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.

- BOURDIEU, Pierre (1990). *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.
- BOZEMAN, Barry (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; FCE.
- BRESSER, Luis Carlos (1997). La reforma gerencial en la administración pública brasileña. *Revista Gestión y Política Pública*, VI(2).
- BOOKCHIN, Murray (1978). *Los límites de la ciudad*. Rosario, Madrid: H. Blume Ediciones.
- BUCKLEY, Walter (1977). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- CABRERO Mendoza, Enrique (1999). *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
- CABRERO Mendoza, Enrique, Flamand, Laura, Santizo, Claudia y Vega, Alejandro (1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Revista Gestión y Política Pública*, 1(2), 329-383.
- CAMPOS Álvarez Tostado, Ricardo (1994). *Manejo de recursos y pobreza rural*. México: FCE.
- CANALES Aliende, José Manuel (2001). Gobernabilidad y gestión pública. En Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública* (pp. 35-48). Madrid: Prentice Hall.
- CAÑEZ, Aníbal (2022). *Proyecto de Decreto para reformar la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México*. México: Diario Oficial de la Federación.
- CÁRDENAS, Nicolás (1992). *La reconstrucción del Estado Mexicano. Los años sonorenses (1920-1935)*. México: UAM-Xochimilco.
- CARDOSO, Fernando Enrique y Faletto, Enzo (1971). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- CARMONA, Fernando, Montaña, Guillermo, Carrión Jorge y Aguilar, Alonso, (1970). *El milagro mexicano*. México: Editorial Nuestro Tiempo.
- CARPIZO, Jorge (2006). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (115), 5-28.
- CASAR, María Amparo y Raphael de la Madrid, Ricardo (2000). Las elecciones de 1998: Distribución del poder político en México. *Revista Nexos*.

- CASTELAZO, José R. (1998). Una nueva forma de gobierno institucional para la Ciudad de México. En Javier Beristain (Coord.), *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. México: ITAM.; Miguel Ángel Porrúa.
- CASTELLS, Manuel (1978). *City class and power* (trad. E. Lebas). Londres: MacMillan.
- CASTILLO Bertier, Héctor (2006). El zar de la basura (Caciquismo en la Ciudad de México). *Veredas, Revista de Pensamiento Sociológico*, (13).
- CHÁVEZ, Juan Manuel (2000). Planeación ambiental: la región centro. En Rocío Rosales Ortega (Coord.), *Globalización y regiones en México*. México: UNAM-FCPS; Porrúa.
- COMTE, Augusto (1995). *Discurso sobre el espíritu positivo*. Madrid: Alianza Editorial.
- CONNOLLY, Priscilla (1999). ¿Cuál megalópolis? En Javier Delgado y Blanca R. Ramírez (Coords.), *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I, Transiciones* (pp. 37-46). México: UAM; Plaza y Valdés Editores.
- CONNOLLY, Priscilla y Cruz, Soledad (2003, marzo 25-26). Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México (ponencia). *Seminario sobre Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades*, México, UNAM-IG.
- CÓRDOVA, Lorenzo, Gutiérrez, Rodrigo, Bolaños, Bernardo, Carbonell, Miguel y Cárdenas, Jaime (1994). *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*. México: Editorial Aldus.
- COSÍO Villegas, Daniel (1974). *El estilo personal de gobernar*. México: Cuadernos Joaquín Mortiz.
- COX, Kevin R. & Mair, Andrew (1988). Locality and Community in the Politics of Local Economic Development. *Annals of the Association of American Geographers*, 78(2). [<https://onlinelibrary.wiley.com/authoried-by/MAIR/ANDREW>].
- CRUZ, César Nicandro (2001). Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *Revista Prospectiva*, 7(19), 15-20.
- CUELLAR Pérez, Jorge, Serrano Contreras, Daniel, Hernández Rodríguez, Marco, Rosique Cañas, José (2006). La Ciudad de México y su turismo: una mirada desde sus visitantes. *Veredas, Revista de Pensamiento Sociológico*, (13), 81-98.

- CULEBRO Moreno, Jorge (1998). *Cambio organizacional: transformación y diseño estructural*. México: CIDE.
- DE Llano, Pablo (2015, 18 de octubre). Porfirio, accionista de su dictadura. Una investigación detalla cómo el dictador mexicano aprovechó su poder con sigilo para establecer su propia red empresarial. *El País*. [https://elpais.com/cultura/2015/10/18/actualidad/1445131767\_059252.html].
- DELGADO, Javier (2002, julio). El índice de consolidación urbano regional. Últimas mediciones con base en el censo del 2000 (ponencia). *2º Seminario de La Rururbanización en la Corona Regional de la Ciudad de México*, México, UNAM-IG.
- \_\_\_\_\_ (2003). La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región. *Sociológica*, 18(51), 13- 48.
- DELGADO, Javier y Ramírez, Blanca R. (Coords.) (1999). *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I, Transiciones*. México: UAM; Plaza y Valdés Editores.
- DELGADO, Javier, Larralde, Adriana y Anzaldo, Carlos (1999). La corona regional de la Ciudad de México. Primer Anillo exterior en formación. En Javier Delgado y Blanca R. Ramírez (Coords.), *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I, Transiciones* (pp. 171-197). México: UAM; Plaza y Valdés Editores.
- DESCARTES, René (2010). *El discurso del método*, Madrid: FGS.
- DONOSO Salinas, Roberto (1993). *Antecedentes de la sociología urbana*. México: UAM- Xochimilco.
- DURKHEIM, Emile (1974). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: La Pléyade.
- EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto (Coord.) (1997). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México, Tomos I y II*. México: UAM; Porrúa.
- EMANUELLI, Silvia (2020). Repensar la Ciudad de México y la zona metropolitana a la luz del nuevo municipalismo. En Roberto Eibenschutz y Laura O. Carillo (Coords.), *Repensar la metrópoli III. Tomo I, Planeación y gestión* (pp. 57-69). México: ANUIES; UAM.
- ENGELS, Federico (1971). Del socialismo utópico al socialismo científico. En Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas, T II* (pp. 113-153). Moscú: Editorial Progreso.

- ESPINOSA Vargas, Rosalba (1992). Origen, evolución, desarrollo de la regionalización y metropolización. *Revista de Administración Pública*, (83), 21-31.
- FERNÁNDEZ Santillán, José F. (1980). *Política y administración pública en México*. México: INAP.
- FLORES Guerrero, Emmanuel (1992). Agua, contaminación, uso y tenencia de la tierra en la Zona metropolitana de la ciudad de México. *Revista de Administración Pública: Gobierno y Administración Metropolitana*, (83), 13-20.
- FOUCAULT, Michel (1999). *Estética, ética y hermenéutica. Obras completas*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Seguridad, territorio, población*. México: FCE.
- FRIEDMAN, Milton y Friedman, Rose (1981). *Libertad de elegir*. Barcelona: Grijalbo.
- FRIEDMANN, John (2000). *Planificación en el ámbito público*. Madrid: INAP.
- FUENTES, Carlos (1972). *La región más transparente*. México: FCE.
- \_\_\_\_\_. (2002). *En esto creo*. México: Seix Barral.
- GARCÍA Canclini, Néstor (2000). *La globalización imaginada*. México: Paidós.
- GARCÍA del Castillo, Gustavo (1999). ¿Lo público y lo privado de las políticas? *Revista Iztapalapa*, (46), 112-134.
- GARZA, Gustavo (1987). El futuro de la ciudad de México, megalópolis emergente. En Gustavo G. (Comp.), *Atlas de la Ciudad de México*. México: El Colegio de México; Departamento del Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México: Colegio de México.
- GIDDENS, Anthony (2002). *La tercera vía. La renovación de la social democracia*. México: Taurus.
- GILLY, Adolfo (1989). La historia como crítica o como discurso del poder. En Carlos Pereyra, *¿La historia para qué?* (pp. 195-225). México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. (1994). La guerra de clases en la revolución mexicana (Revolución permanente y autoorganización de las masas). En Adolfo Gilly, Arnaldo Córdova, Armando Bartra *et al.*, *Interpretaciones de la revolución mexicana* (pp. 21-53). México: Editorial Nueva Imagen.

- GIMÉNEZ, Gilberto (2000). Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural. En Rocío Rosales Ortega (Coord.), *Globalización y regiones en México* (pp. 19-52). México: UNAM; Porrúa.
- GLAESER, Edward (2011). *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: The Penguin Press.
- GONZÁLEZ Madrid, Miguel (1999). ¿A qué llamamos políticas públicas? *Revista Iztapalapa*, (46), 9-34.
- GONZÁLEZ Polo, Ignacio (1984). *Reflexiones y apuntes sobre la ciudad de México. Fines de la Colonia*. México: DDF (Colección Distrito Federal).
- GRAIZBORD, Boris (1991). Escenarios probables del sistema de ciudades en la región central de México: un modelo de evaluación ex-ante en Javier Delgado y Diana Villareal (Coords.), *Cambios Territoriales en México: Exploraciones Recientes* (pp.199-216). México: UAM-Xochimilco.
- GUERRERO Orozco, Omar (1985). *Introducción a la administración pública*. México: Editorial Arla.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Estado y la administración pública en México*. México: INAP.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México: Porrúa; UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2001). Pongámonos de acuerdo: ¿Gobierno, Gobernabilidad, Gobernancia, Gobernación o Gobernamentabilidad? (ponencia). *Seminario Internacional Gobernabilidad y de desarrollo democrático*.
- \_\_\_\_\_. (2003a). *Gerencia pública en la globalización*. México: UAEM; Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2003b). *Principios de administración pública. Charles-Jean Bonnin*. México: FCE.
- GREGOTI, Vittorio (1972). *El territorio de la arquitectura*. Barcelona: Gustavo Gili.
- GULICK, Luther (1999). Notas sobre la teoría de la organización. En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (pp. 951-989). México: FCE.
- GUTIÉRREZ Sáenz, Raúl (1994). *Historia de las doctrinas filosóficas*. México: Editorial Esfinge.
- GUZMÁN, Martín Luis (1994). *La sombra del caudillo*. México: Porrúa.
- HALL, Peter (1966). *The World Cities*. London: Weidenfeld and Nicolson XI.
- HANSEN, Roger D. (1971). *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI.

- HARVEY, David. (2003). *Paris, capital of modernity*. New York, London: Routledge.
- HIERNAUX Nicolás, Daniel (1993). En la búsqueda de un nuevo paradigma regional. En Héctor Avila (Comp.), *Lecturas de análisis regional en México y América Latina* (pp. 153-169). México: Universidad Autónoma de Chapingo. [[https://www.researchgate.net/publication/299533571\\_En\\_la\\_búsqueda\\_de\\_un\\_nuevo\\_paradigma\\_regional](https://www.researchgate.net/publication/299533571_En_la_búsqueda_de_un_nuevo_paradigma_regional)].
- \_\_\_\_\_. (1998). La ciudad de México: ¿metrópoli sin gobierno? *Revista Relaciones*, (17-18), 247-263.
- \_\_\_\_\_. (2000). Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión. En Rocío Rosales Ortega (Coord.), *Globalización y regiones en México* (pp. 121-138). México: UNAM; Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2013). Patrimonio turístico: discutiendo la noción de “aura” en la mundialización. En Lucrecia Rubio y Gabino Ponce (Eds.), *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos* (pp. 17-34). España, México: Universitat d’Alicante; UAM.
- IANI, Octavio (1975). *La formación del Estado populista en América Latina*. México: Era.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. (2005). *La sociología y el mundo moderno*. México: Siglo XXI.
- IRACHETA Cenecorta, Alfonso. (1988). *Hacia una planeación urbana crítica*. México: UAM; Gernika.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México: El Colegio Mexiquense; Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, (102), 91-118.
- IRIGOYEN Castillo, Jaime Francisco (2013). La trivialización de la gestión del patrimonio urbano. En Lucrecia Rubio y Gabino Ponce (Eds.), *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos* (pp. 45-60). España, México: Universitat d’ Alicante; UAM.
- JIMÉNEZ B., William Guillermo (2012). El concepto de política y sus implicaciones en la ética pública: reflexiones a partir de Carl Schmitt y Norbert Lechner. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (53), 215-238.

- JOUVE, Bernard et Lefèvre, Christian (2002). *Métropoles ingouvernables*. Paris: El Servier.
- KOBAYASHI, José María (1974). *La educación como conquista*. México: El Colegio de México.
- KLIKSBERG, Bernardo (1994). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP; FCE.
- KRAUZE, Enrique (1997). *La presidencia imperial*. México: Tusquets.
- LEFEBVRE, Henri (2013). *La producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- LEFÈVRE, Christian (2002). Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 3-21.
- LINDÓN Villoría, Alicia (2004). Las huellas de Lefebvre sobre la vida cotidiana. *Veredas. Revista de Pensamiento Sociológico*, (8), 39-60.
- LÓPEZ Portillo, José (1996). *Umbrales*. México: Nueva Imagen.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Mis tiempos*. México: Nueva Imagen.
- LÓPEZ Rangel, Rafael (2011). De la ciudad compacta a la ciudad fragmentada: del sueño de un orden a la pesadilla del caos. En Emilio Pradilla Cobos (Comp.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas* (pp. 221-256). México: UAM; Porrúa.
- LÓPEZ Soria, José Ignacio (2003). Para una filosofía de la ciudad. *Urbes. Revista de Ciudad, Urbanismo y Paisaje*, 1(1), 13-28.
- LÓPEZ Villafañe, Víctor (1999). *Globalización y regionalización desigual*. México: Siglo XXI.
- LORENZO Sotillo, José Ángel (2017). La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(37), 429-494.
- LOZANO Fuentes, José Manuel (1986). *Historia general de México*. México: CECSA.
- MAGDOFF, Harry (1979). *Ensayo sobre el imperialismo. Historia y teoría*. México: Editorial Nuestro Tiempo.
- MAQUIAVELO, Nicolás (1971). *El Príncipe*. México: Porrúa.
- MARCUSE, Herbert (1971). *Razón y revolución*. Barcelona: Altaya.
- MARINI, Ruy Mauro (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Era.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI.

- MARX, Carlos y Engels, Federico (1971). Manifiesto del Partido Comunista. En *Obras escogidas, Tomo I* (pp. 12-55). Moscú: Editorial Progreso.
- MEL' Patrice (1994). *Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana en Francia*. México: CIESAS (mimeo).
- MERTON, Robert K. (1968). *Social theory and social structure*. New York: The Free Press.
- MESTA Delgado, Jesús (2004). Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, (2), 13-24.
- METCALFE, Les (1994). Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública. En Bernardo Kliksberg (Comp), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (pp. 123-148). México: INAP; FCE.
- MIGNOT, Dominique (2003). Metropolización: el crecimiento fragmentado de las ciudades. En Diana Villareal (Coord.), *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial. Estudio comparativo México-Francia* (pp. 17-37). México: UAM Xochimilco; Porrúa.
- MIRANDA Pacheco, Sergio (1999). El pasado municipal y la remunicipalización del Distrito Federal, *Asamblea*, 2(4), 20-23.
- MISES, Ludwig von (1974). *Burocracia*. Madrid: Unión Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Teoría e historia. Una interpretación de la evolución social y económica*. Madrid: Unión Editorial.
- MORGAN, Lewis Henry (1980). *La sociedad primitiva*. Madrid: Editorial Pluma.
- MORENO Plata, Miguel (1999). *Actualidad y perspectivas de la administración pública del Distrito Federal: Distrito Federal: Reflexiones acerca de la municipalización*. México (mimeo).
- MONTESQUIEU (1980). *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa (Sepan Cuan-  
tos, 191).
- MUSSETTA, Paula (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. *Revista Espacios Públicos*, 12(25), 66-84.
- NAVARRO Benítez, Bernardo (1991). El desarrollo regional hoy. Presentación. En Blanca R. Ramírez (Comp.), *Nuevas tendencias en el análisis regional* (pp. 9-23). México: UAM-Xochimilco.
- NERUDA, Pablo (1976). *Confieso que he vivido*. México: Editorial Melo.

- NORTH, Douglass C. (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- OCAMPO M., Luis Fernando (1993). Globalización y desestructuración territorial. En Elsa Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma (Comps.), *Globalización y reestructuración territorial, 2º Congreso: Investigación urbana y regional RNIU*, México, UAM X-RNIU.
- OLÍAS de Lima, Blanca (2001). La evolución de la nueva gestión pública. En Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública* (pp. 1-34). Madrid: Prentice Hall.
- OLIVER Costilla, Lucio (1998). El Estado latinoamericano ante la mundialización del capital. *Estudios Latinoamericanos*, V(9), 39-65.
- OLMEDO, Raúl (1994). Descentralización y municipalización de los programas sociales. En Bernardo Kliksberg (Comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (pp. 148-153). México: INAP; FCE.
- OROZCO, José Luis (2000). Globalización. En *Breviario político de la globalización* (pp. 192-200). México: UNAM.
- OSORIO, Jaime (1995). *Las dos caras de espejo. Ruptura y continuidad en la sociología*. México: Triana Editores.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*. México: UAM-Xochimilco.
- OZLAK, Oscar (1994). Estado y sociedad: Las nuevas fronteras. En Bernardo Kliksberg (Comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (pp. 45-78). México: INAP; FCE.
- PADLOG, Judith Leonor (1980, 14 de septiembre). Arquitectura, hombre y medio ambiente. *Uno más Uno*.
- PALERM, Angel (1977). *Los modos de producción*. México: Editorial Edicol.
- PARDO, Ma. del Carmen (1985). La desconcentración. Para qué. *Revista de Administración Pública*, (67-68), 76-89.
- \_\_\_\_\_. (1995). *La modernización administrativa en México*. México: El Colegio de México.
- PAREJO Alfonso, Luciano (2004). Los principios de la Gobernanza Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (6), 27-56.
- PARSONS, Talcott (2003). Una teoría funcional del cambio. En Amitai y Eva Etzioni, *Los cambios sociales* (pp. 84-96). México: FCE.
- PLATÓN (1991). *Los diálogos de Platón*. México: Porrúa.

- PAZ Pereira, Jaime (2001). El PRI debe mantenerse como un importante actor político. *Revista Prospectiva*, 7(19), 7-9.
- PÉREZ Reverte, Arturo (2017, 30 de diciembre). Abordar el pasado aclara el presente: Pérez Reverte. *Milenio*.
- PETERS, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- PÍREZ, Pedro (1994). Gobierno y gestión de la ciudad. En *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de las ciudad* (pp. 51-65). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- PRADILLA Cobos, Emilio (1984). *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*. México: UAM-Xochimilco.
- \_\_\_\_\_. (1993). *Territorios en crisis. México (1972-1992)*. México: Red Nacional de Investigación Urbana.
- \_\_\_\_\_. (1998). Metrópolis y megalópolis en América Latina. *Revista Diseño y Sociedad*, (8), 39-48.
- \_\_\_\_\_. (Comp.) (2011). *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. México: UAM; Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (Coord). (2016). *Zona Metropolitana del Valle de México: Cambios demográficos y territoriales*. México: UAM.
- PRATS i Catalá, Joan (2005). La construcción social de la gobernanza. En Vidal Beltrán, José María y Joan Prats i Catalá, *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano* (pp. 21-75 ). Madrid: INAP; COLEX.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y Arron Wildavsky (1998). La implantación. En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde , *Clásicos de la administración pública* (pp. 690-697). México: FCE.
- RABOTNIKOF, Nora (1995). Recepciones, rechazos y reivindicaciones: la lectura de Weber. En Juan Felipe Leal y Lidia Girola Molina (Coords.), *Estudios de teoría de la sociología en México* (pp. 25-30). México: UNAM; UAM-Azcapotzalco.
- RAMÍREZ Sáiz, Juan Manuel (1989). Los objetivos de la Ley General de Asentamientos humanos (LGAH). En Gustavo Garza, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988* (pp. 27-53). México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. (2002). Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitano. *Revista Ciudades, Procesos Metropolitanos*, (53), 3-11.

- RAMÍREZ Velázquez, Blanca Rebeca (2003). *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*. México: UAM-Xochimilco; Porrúa.
- RAMÍREZ Velázquez, Blanca Rebeca y Tapia Blanco, José (1998). Globalización o escalas en el análisis territorial. En Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma (Comps.), *Globalización y restructuración territorial, 2º Congreso: Investigación urbana y regional RNIU*. México: UAM-X; RNIU.
- REVELLI, Marco (1996). Ocho hipótesis sobre el posfordismo. *Revista Ideas*, (8), 45-52.
- RIFKIN, Jeremy (1999). *La era del acceso: La revolución de la nueva economía*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- ROCHA Valencia, Alberto (1999). Gobierno y gobernabilidad global. *Espiral, Estudios en Globalidad y Sociedad*, 6(18), 25-68.  
[[HTTPS://DIALNET.UNIRIOJA.ES/SERVLET/ARTICULO?CODIGO=3701508](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3701508)].
- ROGOZINSKI, Jacques (1993). *La privatización de las empresas paraestatales*. México: FCE.
- ROJAS, Carlos (1998). *Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio*. México: Sedesol; El Colegio de México.
- ROSE, Richard (1984). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: FCE.
- ROSALES Ortega, Rocío (2000). La industrialización defensiva en Tlaxcala: redes sociales y productivas. En Rocío Rosales Ortega (Coord.), *Globalización y regiones en México* (pp. 219-237). México: UNAM; Porrúa.
- ROSSI, Aldo (1982). *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona, Editorial Gustavo Gilli.
- ROSIQUE Cañas José Antonio (1999a). *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbanos de México: Retrospectiva y prospectiva hacia al siglo XXI*. México: UAM-Xochimilco.
- \_\_\_\_\_. (1999b). El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano. *Revista Iztapalapa*, (46), 93-110.
- \_\_\_\_\_. (2000a). Ciudad de México: Evolución y perspectiva de la forma de gobierno. *Veredas. Revista de Pensamiento Sociológico*, (1), 83-106.
- \_\_\_\_\_. (2000b). Fox y su gabinete gerencial. *Revista Argumentos*, (37), 31-53.
- \_\_\_\_\_. (2006) *Ciudad de México. La megalópolis ingobernable*. México: Épica.

- \_\_\_\_\_. (2007). Evolución de las teorías sobre el buen gobierno. *Revista Buen Gobierno*, (2), 6-27.
- \_\_\_\_\_. (2013). El portal de Turismo de México: Metodología para la actualización de información electrónica. En Lucrecia Rubio y Gabino Ponce (Eds.), *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos* (pp. 283-292). España, México: Universitat d' Alicante; UAM.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Campo, ciudad y nueva ruralidad. Hacia la urbanización total del territorio nacional*. México: UAM-Xochimilco.
- \_\_\_\_\_. (2020). *La cuarta transformación de la república. Sus impactos sobre el gobierno fallido de la megalópolis*. México: UAM-Xochimilco.
- \_\_\_\_\_. (2021). El buen gobierno: reflexión obligada en nuestros tiempos. *Revista Buen Gobierno*, (30), 7-34.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo (1982). *El contrato social*. México: Editores Mexicanos.
- RUBIO Medina, Lucrecia (2013). Introducción. En Lucrecia Rubio y Gabino Ponce (Eds.), *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y casos prácticos* (pp. 13-16). España, México: Universitat d' Alicante; UAM.
- RUBIO Medina, Lucrecia y Ponce, Gabino (Eds.) (2013). *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medioambiental. Enfoques y caso prácticos*. España, México: Universitat d' Alicante; UAM.
- SÁEZ, Hugo Enrique (1997). *Las comunidades artificiales en la aldea global*. México: UAM-Xochimilco.
- SAN Agustín (1978). *La ciudad de Dios*. México: Porrúa (Sepan Cuantos, 59).
- SÁNCHEZ Azcona, Jorge (1976). *Introducción a la sociología de Max Weber*. México: Porrúa.
- SÁNCHEZ, González, José Juan (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. México: Iapem; Plaza y Valdés.
- SASSEN, Sakia (1992). *The global city*. Nueva Jersey.
- SECRETARÍA de Turismo del Distrito Federal (2006). *México: hacia dónde vamos y dónde estamos en materia de turismo* (resumen ejecutivo). México: Sectur.
- \_\_\_\_\_. (2003). *El turista que visita la Ciudad de México* (informe). México: Sectur; GDF.

- \_\_\_\_\_. (2011). *El turista que visita la Ciudad de México* (informe). México: Sector; GDF.
- SEMO Calev, Enrique (1973). *Historia del capitalismo en México I. Los orígenes 1521-1763*. México: Editorial SEP.
- SHAFRITZ, Jay M. y Hyde, Albert C. (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE.
- SIERRA Narganes, Jorge (2014). *Las formas de gobierno en la historia de Roma de Polibio*. Madrid: Universidad Pontificia Icai Icade.
- SMITH, Adam (1981). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: FCE.
- SOJA, Edward W. (2008). *Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- SPERANZA, Graciela (2006). *Fuera de campo. Literatura y arte argentinos después de Duchamp*. Barcelona: Anagrama.
- SUNKEL, Osvaldo y Paz, Pedro (1973). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- TAMAYO Sáez, Manuel (1997). El análisis de las políticas públicas. En Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Editorial.
- TAMAYO, Sergio (1989). *Vida digna en las ciudades*. México: UAM; Gernika.
- TAYLOR, Peter J. y Flint, Colin (2000). *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Tramas Editorial.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2005). *La democracia en América*. México: FCE.
- TOLEDO Patiño, Alejandro (1999). Globalización, Estado-nación y espacios sociales. *Revista Iztapalapa*, (46).
- TSEBELIS, George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.
- TORRES Sánchez, Berenice (2023). *La reorganización espacial del tiradero de residuos sólidos urbanos El Milagro, Ixtapaluca, Estado de México (2011-2023)* (proyecto de tesis doctoral, UAM-Xochimilco).
- TSE-TUNG, Mao (1937). *Cuatro tesis filosóficas*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- TUIRÁN Gutiérrez, Alejandro (2002). Radiografía Municipal. *Revista Voz y Voto*, (113).

- TYE, Rachel & Gwyndaf, Williams (1994). Urban regeneration and central-local government relations: The case of East Manchester. *Progress in Planning*, (42), 19-22.
- UMAÑA, Nidia María (2001). *Relaciones inter-gubernamentales, coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: El caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad* (tesis de maestría, El Colegio de México).
- UNIKEL, Luis (1976). *El desarrollo urbano en México*. México: El Colegio de México.
- VÁZQUEZ Martínez, Raúl (2004). *Problemas de gestión pública y gobierno metropolitano en la Ciudad de México* (tesis de maestría, UNAM-FCPS).
- VERA, Martín (2001). La gobernabilidad democrática en México. *Revista Prospectiva*, 7(19), 48-50.
- VIDAL Beltrán, José María y Prats i Catalá, Joan (2005). *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Madrid: INAP; COLEX.
- VILLORIA Mendieta, Manuel (2005). Gobernanza económica y cohesión social tras el consenso de Washington: institucionalidad, agenda, estrategias. En José María Vidal y Joan Prats, *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano* (pp. 79-108). Madrid: INAP; COLEX.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2001). *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI.
- WARD, Peter M. (1996). Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas. *Gestión y Política Pública*, (1), 127-149.
- WEBER, Max (2002). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- WRIGHT, Deil S. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno estatal y local. *Revista de Estudios Políticos*, (6).
- \_\_\_\_\_. (1999). Comprensión de las relaciones intergubernamentales. En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (pp. 1109-1138). México: FCE.
- WOODROW, Wilson (2000). El estudio de la administración. En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (pp. 73-96). México: FCE.

- ZERMEÑO, Sergio (2004). La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003). En Alicia Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 145-166). México: IIS-UNAM; Indesol; Comecso.
- ZICCARDI, Alicia (1996). *Forma de gobierno y participación ciudadana en la Ciudad de México, México* (reporte de investigación para el seminario del Doctorado en Administración Pública, UNAM).

#### FUENTES DOCUMENTALES

- AKAL (2001). *El mundo en cifras*. Madrid: Akal.
- CENTRO de Estudios Metropolitanos (2006). *Megalópolis 2025*.
- CENTRO Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2000). *IV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, México.
- COMISIÓN Ambiental Metropolitana (2006). *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000*. [[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/69323/18\\_PROAIRE\\_ZMVM\\_1995-2000.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/69323/18_PROAIRE_ZMVM_1995-2000.pdf)].
- COMISIÓN Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) (1998). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México: Sedesol.
- CONSEJO **Nacional** de Población (Conapo) (1998a). *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*. México: Conapo.
- \_\_\_\_\_. (1998b). *La situación demográfica de México*. México: Conapo.
- ASAMBLEA Constituyente de la Ciudad de México (2016). *Constitución Política de la Ciudad de México*.
- GOBIERNO Mexicano (2021). [1976] *Ley General de Asentamientos Humanos*.
- \_\_\_\_\_. (1979a). *Plan Global de Desarrollo*.
- \_\_\_\_\_. (1979b). *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*
- \_\_\_\_\_. (2021).[1997] *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Ley de la Organización de la Administración del Gobierno del Distrito Federal*.

- \_\_\_\_\_. (2000). *Ley de la Organización de la Administración Pública Federal*.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Ley General de Población*
- \_\_\_\_\_. (2012). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría de Gobernación.
- DEPARTAMENTO del Distrito Federal (DDF) (1998). *Memoria programada del uso eficiente del agua*. México: DDF.
- GOBIERNO del Estado de México (1999). *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México*.
- INSTITUTO Electoral del Estado de México (2003). *Elecciones del Estado de México*. Toluca: IEEM.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2001a). *Censo General de Población y Vivienda. Síntesis de Resultados*. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2001b). *Estadística del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000*. Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2001c). *México en el mundo*. Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2001d). *Agenda estadística. Estados Unidos Mexicanos*. Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2001e). *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Edición 2001*. Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2002-1). *Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1995-2000*, Aguascalientes, INEGI.
- INSTITUTO Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2019). *500 años del primer municipio en México*. [https://www.gob.mx/inafed/es/articulos/500-anos-del-primer-municipio-en-mexico?idiom=es].
- ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1997). *Transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerios de Administraciones Públicas.
- SECRETARÍA de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978). *Plan Nacional de Desarrollo. Versión preliminar*. México: SAHOP.
- SECRETARÍA de Desarrollo Social (Sedesol) y Conapo (2000). *Plan Nacional de Población*.
- SERGES Media Sarlt (1999). *Atlas Universal Ilustré*. Paris: Serges Media Sarlt.

UNAM-INSTITUTO de Geografía (2003). México, Seminario sobre de metropolización.

## HEMEROGRAFÍA

- ADALID, Tatiana (2002, 5 de agosto). Sugiere gobierno para la metrópoli (entrevista a Rodolfo Tuirán, Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial). *Reforma* (Ciudad y Metrópoli). México.
- BANCO Mundial (2022). *Crecimiento del PIB (% anual)*. [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>].
- BODINO, Jean (1997). *Los seis libros de la República*. México: Tecnos. [<https://es.scribd.com/document/355302035/Bodino-Jean-Los-Seis-Libros-De-La-Republica-pdf>].
- CON efe de filosofía (2014). *¿Por qué la filosofía es la madre de todas las ciencias?*
- CONGRESO de la Ciudad de México (2023). *Actividad turística en CDMX ya se ubica en niveles previos a pandemia*. [<https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-actividad-turistica-cdmx-ya-ubica-niveles-previos-pandemia-4837-1.html>].
- CHÁVEZ González, Silvia (2002). Tendrá el Edomex 15.5 millones de habitantes dentro de 8 años. *La Jornada* (Estados).
- CHÁVEZ, René Ramón (2002). Los puntos críticos de la coordinación metropolitana. *Reforma* (Ciudad y Metrópoli).
- CHRISTALLER, W. (1966) *Central Places in Southern Germany* (Trad. Carlisle W. Baskin). New Jersey: Prentice Hall.
- CONACULTA (2010). *Centro Histórico de la Ciudad de México*. [[http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/destino\\_mes/cd\\_mexico/](http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/destino_mes/cd_mexico/)].
- CONEVAL (2022). *La evaluación de la política social*. [[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Resumen\\_Desempeno\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Resumen_Desempeno_2020.aspx)]
- DE la Phisis a la Polis: Sofistas y Sócrates* (s.f.). [<https://ies-europa-rivas.es/inicio/extern/filoysofia/wp-content/uploads/2019/09/sofistas.pdf>].
- DIARIO Oficial de la Federación (2018, 5 de abril). *Convenio para la instalación de la Comisión de Asentamientos Humanos del Valle de*

- México. [[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5518148&fecha=05/04/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5518148&fecha=05/04/2018#gsc.tab=0)]
- \_\_\_\_\_. (1995, 8 de noviembre). *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad*.
- ESDEMOTOS (2022). *Se incrementan los accidentes en motos*. [<https://www.esdemotos.com/noticias/zona-urbana/se-incrementan-los-accidentes-en-moto/#:~:text=En%20el%20primer%20trimestre%20de%202022%2C%20el%20total%20de%20accidentes,corresponden%20a%20conductores%20de%20motocicletas>].
- EXPANSIÓN Política (2021). La CDMX estrena mapa político con mayor presencia de la oposición en alcaldías. [<https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/10/01/el-mapa-politico-cdmx-2021-alcaldes-oposicion>].
- FARAH C., Omar A. (2012). *Soberanía por Bodino*. [<http://24293teoriadelestado.blogspot.com/2012/09/soberania-por-bodino.html>].
- FONDO Monetario Internacional (2014). *Qué es la economía keynesiana*.
- GARCÍA Vázquez, Davida (2020). “Las grandes urbes y la vida del espíritu”, de George Simmel. *Apuntes sobre la ciudad*. [<https://apuntesobrelaciudad.wordpress.com/tag/blase/>].
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (2003). *Colonialismo interno. Una redefinición*. México: UNAM. [[http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/412trabajo.pdf](http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/412trabajo.pdf)].
- GUTIÉRREZ, Ali (2022). *Conoce qué es la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME). Ahorra Seguros*. [<https://ahorraseguros.mx/seguros-de-autos/transito/comision-ambiental-de-la-megalopolis/#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Ambiental%20de%20la%20Megal%C3%B3polis%20es%20uno%20de%20los,coordinaci%C3%B3n%20administrativa%20de%20car%C3%A1cter%20intergubernamental>].
- HERNÁNDEZ, Erica (2002). *Padece por conflictos frontera DF-Edomex. Reforma*.
- INEGI (2021f). *Producto interno bruto por entidad federativa 2020*. [<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBEntFed2020.pdf>].
- INSTITUTO de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP) (2020). *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035*. Gobierno de la Ciudad de México. [[363](https://plazapu-</a></p></div><div data-bbox=)

- blica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/326/Proyecto\_PGOT\_020721.pdf].
- JAHAN, Sarwat, Mahmud, Ahmed y Papageorgiou, Chris (2014). ¿Qué es la economía keynesiana? *Finanzas & Desarrollo*. [https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf].
- LEFEBVRE, Henri (1973). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península. [http://public.citymined.org/KRAX\_CARGO/ teoria/participacion/derecho\_a\_la\_ciudad\_lefevre.pdf].
- LELONG, Claude (1995). *Una nueva forma urbana: El archipiélago*. Ministère de l'Équipement. [https://www.google.com/search?q=formas+urbanas+de+archipi%C3%A9lago&rlz=1C5CHFA\_enMX831MX835&oq=&aqs=chrome.69i59i450l8.56(1979016j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8)].
- LÓPEZ, José Manuel (2001). Registra Edomex una baja eficiencia. *Reforma*. MAPA de la variable de entropía para la ZMVM. [https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Mapa-de-la-variable-de-entropia-para-la-ZMVM-Mezcla-de-uso-de-suelo-Fuente\_fig1\_277558190].
- MAQUIAVELO, Nicolás (s.f.). *Los discursos sobre la primera década de Tito Livio*. [HTTPS://MAYTEMUNOZ.NET/WP-CONTENT/UPLOADS/2019/10/DISCURSOS-SOBRE-LA-PRIMERA-D%C3%89CADA-DE-TITO-LIVIO.PDF].
- MÉXICO Desconocido (s.f.). *La legendaria Ruta 100 y por qué desapareció al llegar el EZLN*. [https://www.mexicodesconocido.com.mx/ruta-100.html].
- MONOGRAFÍAS (s.f.). *Pólis*. [https://www.monografias.com/trabajos/polis/polis].
- MUMFORD, Lewis (1966). *La cultura de las ciudades*. [https://www.pepitas.net/sites/default/files/libros/primeras\_paginas/primerascultura.pdf]. **Olvera** Banda, Alejandra (2002). La globalización acentúa la desigualdad social. *El Financiero*.
- PÁRAMO, Arturo (2014). *Población flotante en Centro Histórico*. [http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/01/12/937838#view-1].
- PÉREZ Villegas, Oliveiro (2018, 17 de diciembre). *Instalan Comisión Metropolitana de Movilidad*. Revista Transportes y Turismo. [https://www.tyt.com.mx/nota/instalan-comision-metropolitana-de-movilidad].

- RIVIÉRE, Margarita (2000). Manuel Castells: El maestro de la globalización. *Revista EP (S), El País Semanal*.
- RODRÍGUEZ-PIÑEIRO, Inmaculada (2006). *Urbanismo: ¿quién?, ¿dónde?, ¿cuánto? y ¿dónde?* Madrid.
- SALCEDO, Marcos Alexis (2011). *Ciudad, espacio público en la filosofía política contemporánea*. Colombia: Universidad San Buenaventura, Cali.
- SECRETARÍA de Hacienda (2022). *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2023*. [[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf)].
- SEGUNDO, Juan Pablo (2022). *Sofistas*. Buenos Aires: Etecé.
- SENADO de la República (2010). *La evolución constitucional del Distrito Federal*. México: Senado de la República; UNAM. [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2891/5.pdf>].
- SEOANE, Andrés (2018). Walter Benjamin, el filósofo que venció al olvido. *El Cultural*. [[https://www.elespanol.com/el-cultural/letras/20180125/walter-benjamin-filosofo-vencio-olvido/279973815\\_0.html](https://www.elespanol.com/el-cultural/letras/20180125/walter-benjamin-filosofo-vencio-olvido/279973815_0.html)].
- SOSTENIBLEPEDIA (2023). *Capitalismo salvaje*. [[https://www.sosteniblepedia.org/index.php/Capitalismo\\_salvaje](https://www.sosteniblepedia.org/index.php/Capitalismo_salvaje)].
- SOTOMAYOR, Arturo (1980). Finta democrática. Desconcentración administrativa. *Uno más Uno*.
- TERRONES Negrete, Eudoro (2023). *El concepto de filosofía según los filósofos*. [<https://eudoroterrones.blogspot.com/2009/03/el-concepto-de-filosofia-segun-los.html>].
- T13 (2018, 21 de abril). *¿Qué hará y cuánto poder conservará Raúl Castro ahora que dejó la presidencia?* [<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>].
- VIDAL-BENEITO, José (2006). Encauzar al México bronco. *El País*.
- WHITMAN, Walt (2018). *La ciudad la más importante obra del hombre...* Venezuela: Urbana Arch.
- WIKIPEDIA (2005). [<http://es.wikipedia.org/wiki/Portada>].
- \_\_\_\_\_. (2018). *Megalópolis*. [<https://es.wikipedia.org/wiki/Megal%C3%B3polis>].

- \_\_\_\_\_. (2020). *Pentatlón en los Juegos Olímpicos de la antigüedad*. [[https://es.wikipedia.org/wiki/Pentatl%C3%B3n\\_en\\_los\\_Juegos\\_Ol%C3%ADmpicos\\_de\\_la\\_antig%C3%BCedad](https://es.wikipedia.org/wiki/Pentatl%C3%B3n_en_los_Juegos_Ol%C3%ADmpicos_de_la_antig%C3%BCedad)].
- \_\_\_\_\_. (2021). *Teoría de los lugares centrales*. [[https://es.wikipedia.org/wiki/Teor%C3%ADa\\_de\\_los\\_lugares\\_centrales](https://es.wikipedia.org/wiki/Teor%C3%ADa_de_los_lugares_centrales)].
- \_\_\_\_\_. (2022a). *Argentina*. [<https://es.wikipedia.org/wiki/Argentina>].
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Europa*. [<https://es.wikipedia.org/wiki/Europa>].
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Anexo: Países por índice de desarrollo humano*. [[https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses\\_por\\_%C3%ADndice\\_de\\_desarrollo\\_humano](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_por_%C3%ADndice_de_desarrollo_humano)].
- \_\_\_\_\_. (2023b) *Ferdinand Tönnies*. [[https://es.wikipedia.org/wiki/Ferdinand\\_T%C3%B6nnies](https://es.wikipedia.org/wiki/Ferdinand_T%C3%B6nnies)].
- \_\_\_\_\_. (2023c). *Historia de Asturias*. [[https://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_de\\_Asturias](https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Asturias)].
- \_\_\_\_\_. (2023d). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. [<http://es.wikipedia.org/wiki/OCDE>].



La Ciudad de México, igual que las enormes ciudades que se expandieron por todo el planeta durante el siglo XX, llamaron la atención de científicos, políticos y gobernantes; por eso, a sus alcaldes se les empezó a ver como actores muy influyentes a nivel mundial, porque toman decisiones que impactan el desarrollo nacional. Así es como fueron apareciendo conceptos como gobernabilidad, gobernanza, metrópolis y megalópolis, que describen, analizan y dan las bases para gestionar el desarrollo urbano con el que impactan regiones a escala multinacional. Bajo ese fenómeno sus límites geográficos de origen rebasaron sus fronteras originales; así pasó con Tokio, París, Londres, Moscú, Nueva York, Los Ángeles, Sao Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires y la Ciudad de México. En el caso de nuestra capital, se ha analizado lo ocurrido en la cuenca central donde primero se fundó Tenochtitlan hasta llegar a tener medio millón de habitantes, pero 700 años después se desbordó sobre las 5 capitales de los estados vecinos, para convertirse en una megalópolis con más de 32 millones de población; ese crecimiento desmedido la ha convertido en una región ingobernable; lo que preocupa es su crisis de movilidad, la infraestructura vial insuficiente, el inadecuado transporte público, la contaminación y la inseguridad; este fenómeno expansivo es lo que se analiza en este libro.

