

Gobernando la Ciudad de México

Lo que se gobierna y lo que no se gobierna
en una gran metrópoli



Patrick Le Galès
Vicente Ugalde
(editores)

EL COLEGIO DE MÉXICO

GOBERNANDO LA CIUDAD DE MÉXICO
LO QUE SE GOBIERNA Y LO QUE NO SE GOBIERNA
EN UNA GRAN METRÓPOLI

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES

GOBERNANDO LA CIUDAD DE MÉXICO

LO QUE SE GOBIERNA
Y LO QUE NO SE GOBIERNA
EN UNA GRAN METRÓPOLI

*Patrick Le Galès
Vicente Ugalde*
(editores)



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.8509725

G574

Gobernando la Ciudad de México : lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli / Vicente Ugalde, Patrick Le Galès (editores). - - 1a. ed. - - Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2018. (Primera reimpresión, 2022).

586 p. : il., gráf., mapas ; 21 cm.

ISBN: 978-607-628-236-6

1. Gobierno metropolitano - - México - - Valle de México. 2. Ciudad de México (México) - - Política y gobierno - - Siglo XXI. 3. Área metropolitana de la Ciudad de México (México) - - Política y gobierno - - Siglo XXI. 4. Ciudad de México (México) - - Condiciones sociales - - Siglo XXI. 5. Ciudad de México (México) - - Condiciones económicas - - Siglo XXI. I. Ugalde Saldaña, Vicente, ed. II. Le Galès, Patrick, ed.

Primera reimpresión, 2022

Primera edición, 2018

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Carretera Picacho Ajusco núm. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Delegación Tlalpan
14110, Ciudad de México, México
www.colmex.mx

ISBN: 978-607-628-236-6

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	
<i>Patrick Le Galès y Vicente Ugalde</i>	15
¿Metrópolis ingobernables?	18
Gobernanza limitada y no-lineal de las grandes metrópolis... pero muchas actividades de gobernanza	25
¿Gobernar grandes ciudades es planear y desarrollar redes de servicios?.....	35
La Ciudad de México: un campo de estudio favorable al estudio de la gobernanza en grandes metrópolis....	39
La gobernanza de lo ilegal	41
La gobernanza de la economía y sus instrumentos.....	43
Gobernar los servicios y las infraestructuras	45
Lo inmobiliario como objeto de gobierno.....	48
Bibliografía	50
I. La Ciudad de México: Un modelo de gobernanza fragmentado, ¿divide y gobernarás?	
<i>Ana Díaz Aldret y Dionisio Zabaleta Solís</i>	57
Sistemas de gobernanza, fragmentación y gobernanza metropolitana	58
Evolución del marco institucional y organizacional para la coordinación metropolitana	65
El análisis micro del esquema de coordinación urbana en la Ciudad de México: Algunas anotaciones sobre las relaciones intergubernamentales y la participación ciudadana en el Distrito Federal ...	77

Comentarios finales	86
Bibliografía	87
II. La ilusión de la seguridad, el crimen y las expectativas de gobernanza: una megalópolis	
<i>Arturo Alvarado</i>	91
¿Existe gobernanza urbana en seguridad?	91
Tendencias de los delitos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	93
Sección “criminología ambiental”	110
¿Qué hace el gobierno?	119
Epílogo	128
Bibliografía	129
III. El reajuste espacial de estrategias de seguridad:	
Tácticas de Estado y respuestas ciudadanas a la violencia en la Ciudad de México	
<i>Diane E. Davis y Guillermo Ruiz de Teresa</i>	131
Introducción: la dinámica espacial del patrullaje y la seguridad	131
La narcoviolencia en México, ¿un problema para el Estado local o el nacional?	136
Narcomenudeo en la Ciudad de México: ¿puede el estado local hacer la diferencia?	139
Tepito: estrategias de seguridad del Estado antes del 2006	142
Expropiación para otros medios: asegurando Tepito, después del 2006	145
Límites para el efectivo reajuste espacial de las estrategias de seguridad del Estado	150
Conclusión	155
Bibliografía	157

IV. Gobernanza de la economía nocturna en la Ciudad de México	
<i>Alejandro Mercado-Celis</i>	161
Introducción	161
Bibliografía sobre la noche urbana y la economía nocturna	165
Gobernanza de la economía nocturna en la Ciudad de México	172
Conclusiones	193
Bibliografía	195
V. ¿Quiénes y cómo gobiernan a los “ingobernables” de la ciudad? La gobernanza del comercio informal en la Ciudad de México	
<i>Verónica Crossa</i>	201
Introducción	201
Gobernanza urbana a partir de lógicas clientelares	204
Comerciantes ambulantes, clientelismo y el Programa de Rescate del Centro Histórico	209
Reflexiones finales	219
Bibliografía	221
VI. Acciones para el desempeño competitivo en la Ciudad de México	
<i>Jaime Sobrino</i>	227
Eslabones de la competitividad urbana	228
Conformación y dinámica de la Ciudad de México	233
Desempeño competitivo de la Ciudad de México	241
Acciones para la competitividad en la Ciudad de México	245
Notas finales	253
Bibliografía	256

VII. Los megaproyectos urbanos y la política urbana: Gobernanza y gestión del desarrollo en el megaproyecto urbano Santa Fe	
<i>Sergio Puente</i>	261
Introducción	261
Lo gobernado y lo no gobernado: la evolución del megaproyecto urbano Santa Fe.....	264
Santa Fe en el contexto de los corredores corporativos de la Ciudad de México	275
Esquemas de gobernanza: los actores en juego	277
Retos de gobernanza: indeterminaciones en la gestión ..	287
Lo gobernado y lo no gobernado.....	293
Consideraciones finales.....	299
Bibliografía	299
VIII. El Fideicomiso del Centro Histórico: Una tentativa de articulación público/privado (1990-2001)	
<i>Stéphanie Ronda</i>	301
El FCH: un carácter privado para una misión pública...	304
Las motivaciones del fideicomiso	305
“Promover”, “concertar”, “facilitar”: el papel de intermediario.....	319
Intermediario o facilitador con la población	320
Las relaciones interinstitucionales	323
Conclusión general.....	331
Bibliografía	334
IX. Las obras viales en el Distrito Federal (1976-2012): Los efectos de la democratización sobre el modo de gobernanza	
<i>Sofya Dolútskaya</i>	339
Introducción	339
Gobernanza y rendición de cuentas: dos marcos conceptuales	341
La producción de obras viales en 1976-1997.....	348

X. ¿Qué se gobierna en materia de transporte y movilidad?	
El caso de la Ciudad de México	
<i>Priscilla Connolly</i>	371
Algunas definiciones	371
La justicia de la gobernanza de la movilidad.....	382
La gobernanza de los medios de transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México	392
La gobernanza del Metro.....	408
La gobernanza de los colectivos: la verdadera espina dorsal de la movilidad metropolitana	414
Algunas reflexiones finales	421
Bibliografía	423
XI. Microbuses y taxis en la Ciudad de México:	
Cuestiones de gobernanza	
<i>María Eugenia Negrete</i>	429
Antecedentes del transporte concesionado	431
El marco institucional	435
Las reglas del juego y el juego mismo	437
Aspectos de autoridad, competencia y coordinación metropolitanos	445
Una nueva gobernanza en construcción.....	450
Bibliografía	458
XII. Gobernando los residuos en la Ciudad de México	
<i>Vicente Ugalde</i>	461
Los residuos: un campo de acción intergubernamental ..	465
El manejo integral.....	469
Arreglos e instrumentos para el manejo integral.....	483
Notas finales	489
Bibliografía	491

XIII. Vivienda en la Ciudad de México. Coordinación de políticas, programas y prácticas habitacionales. ¿Es posible hablar de gobernanza en este campo del desarrollo urbano?	
<i>Martha Schteingart</i>	493
Introducción	493
Los programas de vivienda en México y en la ZMCM.	
Situación durante las primeras etapas (1960-1985) . . .	495
Evolución de los programas y situación actual	500
La participación ciudadana, el derecho a la ciudad y la política de vivienda	508
Conclusiones	509
Bibliografía	515
XIV. Los mercados inmobiliarios comerciales de la Ciudad de México: una gobernanza territorialmente fragmentada	
<i>Louise David</i>	517
Introducción	517
La dominación de algunos actores privados en los mercados inmobiliarios del D.F.	521
Unos actores privados empoderados por las autoridades públicas del D.F.	525
Un régimen urbano en el D.F.: una red consolidada y cerrada de empresarios y políticos	529
Los mercados inmobiliarios: una gobernanza fuerte en el D.F., débil en el Estado de México.	537
Conclusión	540
Bibliografía	542
XV. Transformación institucional y gobierno de los asentamientos informales	
<i>Clara Salazar</i>	545
La ocupación informal de suelo como proceso social a gobernar	548

(Des)arreglos institucionales y (des)orientación en la forma de gobernar	554
A manera de conclusión: El dilema del reconocimiento de derechos. ¿Quién tiene derecho a tener derechos?.....	563
Bibliografía	565
Epílogo	
<i>Enrique Cabrero Mendoza</i>	569
¿Qué aportaciones nos deja esta obra sobre el fenómeno metropolitano?	569
¿Qué aportaciones sobre la gobernanza metropolitana en la Ciudad de México?	572
¿Qué reflexiones sobre la Ciudad de México se tienen frente al escenario de su nueva Constitución?	582
Bibliografía	585

INTRODUCCIÓN

*Patrick Le Galès**
*Vicente Ugalde***

Las grandes megalópolis se han convertido en el símbolo de la urbanización acelerada de las últimas décadas. El cambio de escala es espectacular. Antaño, la ciudad millonaria era la gran metrópoli, como fue el caso de Roma, El Cairo y más adelante, en 1900, Londres, París y Nueva York. Hoy el planeta abarca una treintena de megalópolis de más de 15 millones de habitantes. Algunos geógrafos evocan incluso la formación de corredores urbanos o de inmensas megalópolis de 50 o 100 millones de habitantes (Delta del río de las Perlas al sur de China, Delga de Perles, Delhi/Faridabad en India, Tokio/Osaka en Japón). ¿Qué devienen esas inmensas concentraciones de humanos, construcciones e infraestructuras? La escala de problemas sociales, políticos, culturales, económicos, desafía nuestras capacidades de análisis. Si bien hay esfuerzos que rivalizan en su imaginación por calificar esos conjuntos (ciudades mundiales, gigaciudades, corredores urbanos, ciudades globales, ciudades-región globales, postmetrópolis), los modelos de análisis no siempre son fecundos o convincentes para dar cuenta de las transformaciones de las megalópolis. Por otro lado, la carrera al gigantismo no es la única tendencia en marcha, ciertas grandes megalópolis indias o africanas pierden habitantes en beneficio de ciudades medias (como ha ocurrido en México durante las dos

* Centre d'Études Européennes, Science-Po.

** El Colegio de México.

últimas décadas). Sin embargo, la escala de esas megalópolis plantea preguntas: ¿Cómo alimentarlas y asegurar la provisión de servicios de vivienda, agua, energía, telecomunicaciones y transporte? ¿Son sostenibles esas megalópolis? Las desigualdades, la contaminación, la criminalidad, las epidemias y los disturbios, ¿no las vuelven insostenibles?

Este libro dedicado a la metrópolis del valle de México defiende la idea de que, si bien los procesos de gobernanza están lejos de explicar las transformaciones de las grandes ciudades mundiales, éstos son cada vez más importantes y contribuyen a estructurar formas de desigualdad, a suministrar servicios y bienes a las poblaciones, así como a dar dirección a esas metrópolis. Para ir más lejos, nos pareció necesario, por un lado, ir más allá de las concepciones clásicas, a veces demasiado positivistas de la gobernanza, y por otro lado, reunir un conjunto de trabajos empíricos que aporten elementos de prueba alentadores para nuestra hipótesis.

El proceso de globalización, que incluye la arquitectura de la migración transnacional, las transacciones financieras, los flujos de transporte, la formación de clústeres de capacidades específicas para la economía de servicios, la presencia de activos clave de infraestructura logística y la diseminación de innovaciones, contribuye al crecimiento de las megaciudades en diferentes partes del planeta (Scott, 2002). Las ideas tradicionales sobre la ciudad, la metrópolis moderna y la ciudad industrial están ahora relacionadas o son remplazadas por imágenes contradictorias de esas megaciudades, donde se pone énfasis en la diversidad cultural y en la infinita gama de interacciones, así como en el férreo control y la acumulación de capital por parte de grupos dominantes.

El aumento de la movilidad y los flujos transnacionales dentro de las, ahora más, globalizadas metrópolis capitalistas plantea nuevas cuestiones en torno a la asimilación, el orden social, la política y la cultura en las ciudades. Éstas son reformadas por los grupos locales y la interacción cultural que o se adaptan o protestan contra los flujos globalizados. La acción colectiva es principalmente vista como una forma de hacer política a partir de la con-

frontación y difícilmente es considerada como un medio para gobernar a la población, los bienes colectivos y la redistribución. Las publicaciones sobre globalización toman como su punto de partida la proliferación de las interacciones y flujos en escalas cada vez más distantes, facilitada por los cambios tecnológicos que han contribuido a la emergente consideración de un mundo visto como un todo. Curiosamente todas esas categorías hacen poco caso de elementos políticos; más bien enfatizan la noción de una ciudad sin fin, la postciudad, la era postmetrópolis y las formas fragmentadas de resistencia.

Así pues, este libro se organiza en torno a una serie de preguntas: ¿Cómo se organiza una metrópoli como la del valle de México? ¿Cuál es el papel de la regulación política y del Estado? ¿La Zona Metropolitana del Valle de México se diferenciaría del resto del país, confirmando el retorno de una forma más o menos autónoma de casi ciudad-Estado como Dubái, Hong Kong, Singapur y, posiblemente, Londres? ¿Cómo emerge un orden político siempre frágil? ¿Cuáles son las capacidades de gobernanza? ¿Cuáles son las políticas públicas implementadas? ¿A quién benefician expresa y tácitamente? ¿Es pertinente movilizar los conceptos de gobernanza y de acción pública para dar cuenta de dinámicas en la Zona Metropolitana del Valle de México? ¿Las instituciones políticas gobernan toda la metrópoli? Lo que ocurre en esta metrópoli, ¿estaría traduciendo un repliegue de la regulación política democrática en beneficio de otros mecanismos y organizaciones como el mercado, las mafias, las iglesias, los expertos internacionales y los disturbios? ¿Debemos abandonar el análisis en términos de gobernanza y de regulación política para identificar formas urbanas “postpolíticas” y “ciudades sin ciudadanos”? ¿Debemos dejar de lado todo concepto de las ciencias sociales europeas y norteamericanas para reinventar un vocabulario nuevo y conceptualizaciones postcoloniales, postmodernistas, post..., para dar cuenta de las metrópolis del *Global South*? (Parnell y Oldfield, 2014; Roy, 2008). En fin, habrá que interesarse en estas metrópolis sólo si reflejan el proceso de urbanización o, incluso, de urbanización planetaria

(Brenner y Schmid, 2011) que conduce a un vasto e indiferenciado mundo urbano.

Dichas preguntas no se refieren únicamente a la metrópoli del valle de México. Este libro se inscribe en un proyecto de investigación comparativo y colaborativo de gran alcance denominado WHIG (*What is governed and not governed in large metropolis*), que compara a México, con São Paulo, París y Londres.¹

¿METRÓPOLIS INGOBERNABLES?

Nuestro punto de partida es cuestionar la suposición, frecuentemente formulada, respecto a que las grandes metrópolis son tan complejas y grandes que se vuelven ingobernables o en las que las presiones de la globalización vuelven irrelevante la política y las decisiones sobre las políticas.

A propósito de Nueva York, en 1977 (época en que muchas políticas fracasaron en esa ciudad) el político americano Douglas Yates escribió un libro sobre la “*ungovernable metropolis*”. Su argumento era que había muchos intereses, muchos actores, una población muy diversa, demasiadas desigualdades, mucha informalidad,

¹ Este proyecto fue iniciado por Patrick Le Galès y Tommaso Vitale (2013) con el programa *Cities are Back in Town*, desarrollado en el Centro de Estudios Europeos y la Escuela Urbana de Science Po. El proyecto WHIG involucra a un grupo de investigadores de El Colegio de México, la UNAM, la UAM y el CIDE, coordinados por Vicente Ugalde; a investigadores del Centro de Estudios Metropolitanos de la Universidad de São Paulo, coordinados por Eduardo Marques, y de la Bartlett School de la UCL de Londres, coordinados por Claire Collomb, Mike Raco y John Tomaney, en el que también participan investigadores de la LSE. Alberta Andreotti dirige un programa similar sobre Milán en la Universidad Bicocca. Numerosas publicaciones sobre cada una de estas metrópolis están actualmente en preparación. La segunda parte del programa de investigación está dedicada a estudios comparativos. Algunas de las ideas planteadas en esta introducción fueron desarrolladas con anterioridad en un *working paper* elaborado por Le Galès y Vitale (2013), por lo que los autores de esta introducción agradecen a Tommaso Vitale su participación. En la revisión e integración de este libro, los editores agradecen a Jaime Vera su colaboración en la revisión y sistematización de las versiones finales y en la integración del manuscrito.

excesivos problemas, numerosos suburbios y muchos sectores económicos. Escribió: "Por ingobernable quiero decir que el sistema de elaboración de políticas urbanas es incapaz de producir decisiones coherentes, de desarrollar políticas efectivas o de implementar programas estatales o federales. Esto significa que, incluso si el gobierno estatal o federal comprometieran excesivos recursos fiscales, es poco probable que esos recursos solucionaran los problemas urbanos" (Yates, 1977). La ciudad se tornó ingobernable. El tema se volvió popular y ha sido ampliamente movilizado para analizar el gobierno de grandes metrópolis en diferentes partes del mundo. Debates recientes acerca de ciudades europeas (Jouve y Lefèvre, 2002), el Grand París (Gilli y Offner, 2009) y Londres (Gordon y Travers, 2010) siguen una línea de análisis similar.

Hay muchas buenas razones para dar por sentada la idea de que las grandes metrópolis son ingobernables. En primer lugar, uno podría decir que no son una unidad de análisis relevante, pues las fronteras siempre están cambiando y de todas formas son ingobernables. No hay duda de que la escala de las grandes metrópolis contemporáneas es un fenómeno nuevo en la historia urbana (Bairoch, 1988; Hall, 1998; Lorrain, 2011; Scott, 2002). La emergencia de áreas urbanizadas con una población de entre 10 y 20 millones o más no es sólo un cambio de proporciones absolutas, sino que supone cambios de escala tanto en Nueva Delhi como en Estambul, São Paulo, México, Calcuta, Los Ángeles, El Cairo, Tokio, Shanghái, Nueva York, Daca, Mumbai, Yakarta... La mayoría de esas metrópolis están localizadas en países emergentes, lo cual ciertamente tiene implicaciones en términos de su desarrollo sostenible. Típicamente, en las grandes ciudades se concentra una mayor proporción de PIB y una mayor creación de riqueza per cápita. Por lo general también tienen mayores niveles educativos, tecnológicos y de economía de servicios, así atraen constantemente poblaciones educadas, con lo cual completan un ciclo virtuoso. Una ilustración de esto es la metro-ciudad de Seúl, que representa casi la mitad del PIB de Corea del Sur (48%), con sólo 25% de la población nacional (UN-Habitat, 2011).

Hay muchas maneras de estudiar y entender estas metrópolis, desde las redes hasta las crisis, pasando por los asentamientos irregulares, las élites en turno, el desastre, los mercados informales, violencia, la producción económica, segregación y desigualdades, pero la mayoría de las veces esto se ha realizado sugiriendo caos y complejidad, así como la ausencia de un gobierno racional. De esta manera, parte de la literatura tiende a considerar que el debate sobre las megaciudades no es tan importante; esto se relaciona con la cuestión de la ciudad *versus* lo urbano y podría ser incluso que la distinción entre diferentes tipos de ciudades, metrópolis y megalópolis se esté volviendo inútil. La tasa de urbanización a escala mundial es tal que el planeta está cada vez más urbanizado; por ello, muchos autores están pensando en el nivel del mundo urbano, lo urbano convirtiéndose en la condición dominante y estructurando el resto de una manera ineludible.

El resultado de lo anterior sería que el pensamiento sociológico sobre las ciudades y los diferentes tipos de metrópolis podrían dejar de tener sentido. Con el argumento científico se oculta la faceta de “profetas urbanos” que proclaman nuevamente el fin de la ciudad, o la “postciudad” y la “era postmetrópolis”. Algunos autores postmodernistas de Los Ángeles han promovido en particular una visión que toma esa región como el nuevo paradigma de la actual tendencia a la urbanización.² Los multicitados trabajos de Soja sobre el *Third Space* (1996) y la *Postmetropolis* (2000), y el de Michael Dear (2000), *The Postmodern Urban Condition*, son claros ejemplos de esa tradición en la investigación que, entre otras cosas, sólo piensa en deshacerse de la ciencia social tradicional.

En segundo lugar, la “catástrofe metropolitana” ha hecho de la ciudad una “agregación territorial centrífuga” (Dematteis, 2000), que se menciona para señalar tanto el triunfo como el final de las ciudades. La creciente concentración urbana ha estado acompaña-

² Michael Dear (2000) considera a la escuela de investigación urbana de Los Ángeles como la sucesora de la escuela de Chicago. Para una aleccionadora crítica véase la respuesta de Harvey Molotch (2002).

da por una aparentemente inevitable e ilimitada dispersión hacia las conurbaciones y dentro de regiones con contornos fluctuantes. Las ciudades se han expandido, fragmentado y organizado en redes como las del norte de Italia y Holanda, con lo cual se afirma que las representaciones espaciales tradicionales se han vuelto obsoletas. Muchos autores enfatizan la extensión ilimitada de los suburbios, el desarrollo de los “no-lugares” (Augé, 1995), de espacios urbanos idénticos y anónimos (autovías, centros comerciales, zonas residenciales, estacionamientos, estaciones de tren, aeropuertos, centros de oficinas, instalaciones recreativas y parques de diversiones), y de megalópolis (“postciudades”) en diferentes partes del mundo. En este sentido, la disolución de la ciudad se lleva a cabo dentro de un gran mundo urbano, fragmentado, caótico e inestable. En suma, éste es el tiempo de los “ciudadanos sin ciudades” (Agier, 1999) y de una ciudadanía insurgente (Holston, 2008) donde son inventadas nuevas formas y experiencias. Los arquitectos y planificadores urbanos se encaminan apresuradamente hacia una nueva especie de mundo urbano, en apariencia liberado de las restricciones clásicas (del Estado, de las normas, de lo “fijo” y lo “lento”, de la estructura social y los conflictos), enceguecidos por la velocidad, fluidez y escalas de urbanización de las megalópolis asiáticas o africanas, así como por la globalización de un pensamiento urbano basado en la innovación, el ciberespacio y la invención de formas posibles gracias a las nuevas tecnologías.³

En tercer lugar, muchos enfatizan la importancia de las actividades ilegales en las grandes metrópolis del Norte y del Sur (Roy y AlSayyad, 2004). El texto de Davies, *Planet of Slums* (2006) abordó claramente la escala de los asentamientos informales y su inmenso crecimiento en la mayoría de las ciudades. En *Shadow Cities*, Neuwirth (2004) sostiene que la ciudad de los asentamientos ilegales (*squatters*) en ocasiones representa a la mitad de la población urbana, como sucede en Bombay, aunque esta proporción puede variar.

³ Véase Rem Koolhaas (1997) y algunos desarrollos del proyecto “Urban Age”, en *LSE Cities*.

Lo cierto es que incluso en Nueva York, París o Tokio no se pueden ignorar cuestiones como los asentamientos informales, inmigrantes indocumentados, ni viajeros (*travellers*) (Aguilera, 2012).

En cuarto lugar, el tema de la ingobernabilidad de las grandes metrópolis deriva de una extensa tradición de planificación urbana. Si bien hay formas de planificación que ratifican esta larga historia, como sería la antigua Babilonia y las ciudades mayas y chinas, sería en los albores de la colonización cuando la planificación modernista fue masivamente transferida a varias metrópolis. Así, las ciudades coloniales fueron el resultado de la interacción entre las estrategias violentas de los imperios coloniales para conquistar nuevas tierras y extraer recursos, con los territorios y asentamientos (desde pueblos hasta ciudades) ya existentes que fueron transformados por las fuerzas coloniales. En resumen, esas ciudades son producto de una interacción entre conquista y población. Algunas de las que fueron colonizadas ya tenían una historia propia, mientras que otras fueron destruidas por los invasores. Cuando el conquistador Hernán Cortés dejó la Cuba colonizada para dirigirse a México con sus soldados, caballos y armas, se encontró con un sofisticado imperio y la gran ciudad de Tenochtitlán. Destruyó el imperio mexica para reconstruir su capital a semejanza de una ciudad europea; de esta manera, la colonización trajo consigo la racionalidad del Estado moderno, junto con la forma moderna de ejercer autoridad: racionalización, infraestructura y plantaciones. Con el tiempo, algunas de esas ciudades coloniales fueron también diseñadas, planificadas y gobernadas por las élites de los futuros Estados-nación modernos. Como sugiere James Scott (1998) en su libro *Seeing Like a State*, las élites colonizadoras planificaron, reestructuraron, “modernizaron” y “occidentalizaron” las ciudades existentes de acuerdo con las nociones británicas, holandesas y francesas de una ciudad moderna. Con esto en mente se crearon redes hidráulicas, edificios, vecindarios, e incluso se erigieron nuevas ciudades. Las inversiones en transporte para impulsar el desarrollo económico o para aumentar el control político fueron medulares en esta estrategia. En India, los británicos

construyeron importantes líneas de ferrocarril, como los franceses en el sur de Asia; esto condujo al desarrollo de nuevas ciudades coloniales (por ejemplo, Nairobi en Kenia). Con frecuencia los colonizadores traían a sus propios ingenieros, planificadores y arquitectos para que al planejar la ciudad y al construir los nuevos espacios y edificios públicos se siguiera el modelo de la capital imperial (como lo muestran las iglesias portuguesas en Río de Janeiro, el esquema de plaza pública y palacio municipal en México, las masivas estaciones de ferrocarril en India, la infraestructura hidráulica en Yakarta y en Recife semejando la existente en Holanda, y las avenidas y bulevares estilo francés en Túnez). Las ciudades coloniales tenían que ser más o menos “planificadas” y “ordenadas” a fin de que se reflejase en éstas el orden político colonial. Sin embargo, el orden político y la planificación urbana no fueron completos ni estables. La modernización de las ciudades coloniales se enfrentó a diversas modalidades de resistencia, lo que eventualmente devino en compromisos de todo tipo. Si, por un lado, los colonizadores erigieron ciudades planificadas (Nueva Delhi en India por los británicos, en Argel y Shanghái se construyeron centros y vecindarios franceses, y Recife es un testimonio de la planificación holandesa), por otra parte existió un marcado contraste entre la sección planificada de la metrópolis y los densos vecindarios periféricos y asentamientos informales. La violencia en el ejercicio cotidiano de la autoridad adquirió diversas formas, pero habitualmente la policía y el ejército tuvieron que intervenir para controlar la resistencia y las revueltas, así como para mantener el orden político, es decir la dominación de los colonizadores. Disciplinar y hacer política (*policing*) fueron dimensiones esenciales de la ciudad colonial, junto con la protección de las élites y el aislamiento de los barrios bajos (*slums*).

Después del proceso de descolonización se establecieron planes para organizar las metrópolis. No obstante, la planificación es sólo uno entre varios tipos de política pública urbana (*urban public policy*), la cual ha resultado ser irrelevante en muchas ciudades y contextos. Este fracaso para implementar grandes planes ha sido retomado,

quizá con demasiada frecuencia, como una evidencia clara de la ingobernabilidad de las grandes metrópolis, particularmente en cuanto al crecimiento de los asentamientos informales. La planificación se relaciona con la acumulación de un conjunto de datos, con un proceso de racionalización, con la elaboración de mapas y zonificaciones, con la anticipación de desarrollos, así como con reglamentaciones e impuestos. En otras palabras, la planificación es el epítome del gobierno moderno. Scott (1998) utiliza la planificación como el ejemplo clave de los esquemas modernizadores implementados por los gobiernos modernos para acumular conocimiento y transformar racionalmente a las sociedades. Este autor muestra de qué manera el desarrollo de nuevas tecnologías de gobierno ha sido motivado por el objetivo de volver “legible” a la sociedad. Esto sin duda ha sido un proceso político fundamental, pero ideológicamente subestimado al considerarlo una cuestión meramente técnica. En palabras de Kornenberg (2012), “la planificación urbana tradicional ha estado firmemente afianzada en la tradición científica y ha intentado mantenerse fuera de la política”. La objetividad del planificador racional al diseñar la ciudad y calcular las consecuencias de sus decisiones estaba anclada en una ideología del *expertise* técnico. La literatura reciente que entiende la planificación como un proceso concreto, así como la que toma una perspectiva normativa sobre lo que se espera de ella, han enfatizado la dimensión posmoderna y la gobernanza democrática como dimensiones estratégicas de la planificación (Healey, 2006), es decir, que hay algo más que un *expertise* técnico para escuchar, negociar y coproducir con ciudadanos reflexivos. La planificación está explícitamente trascendiendo las fronteras entre la objetividad técnica y la toma de decisiones políticas; “la estrategia representa un nuevo régimen que conecta la política con la ciencia” (Healey, 2006). Por el contrario, gran parte de la investigación sobre la planificación en las “ciudades globales” se centra en la dimensión “experimental” y en la complejidad, sosteniendo que la planificación espacial provee cierta coherencia, pero realizando un análisis simplista del neoliberalismo, reduciendo las relaciones sociales y

las dinámicas de la ciudad a un papel residual en las explicaciones sobre el cambio urbano.

En quinto lugar, la suposición de que las grandes metrópolis son ingobernables se basa en el amplio número de actores que las conforman (agencias públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales, grupos espontáneos, etc.), las escalas yuxtapuestas, la influencia de organizaciones internacionales y consultores privados, la reestructuración de los Estados, las poblaciones heterogéneas, entre otros. Aunado a esto, contribuye también a esta idea de ingobernabilidad la inmigración y problemas de integración, desigualdades, regulaciones informales, corrupción e ilegalidad, que conducen a problemas masivos, fracasos en las políticas públicas, problemas de coordinación, regulación y gobernanza.

GOBERNANZA LIMITADA Y NO-LINEAL
DE LAS GRANDES METRÓPOLIS... PERO MUCHAS ACTIVIDADES
DE GOBERNANZA

Para mostrar la relativa importancia de los procesos de gobernanza en el contexto de las transformaciones de la Ciudad de México debe precisarse la conceptualización de gobernanza que realizamos los autores de este libro, la cual tiene como principio ser no lineal y discontinua.

¿Las grandes metrópolis son gobernadas? La respuesta es al mismo tiempo afirmativa y negativa, pero siempre parcial y sujeta a cambio. Las metrópolis, como las sociedades, nunca son totalmente gobernadas. Como lo plantea James Scott, no debemos subestimar “el arte de no ser gobernado”; gobernar es una relación entre quienes gobiernan y quienes son gobernados y, como explicó Foucault, las relaciones de poder siempre incluyen resistencia. Si se afirma que los gobiernos *gobiernan*, entonces lo que sigue es preguntar ¿Qué gobiernan exactamente? El pensamiento clásico sobre el gobierno dirigió su mirada hacia su aparato formal, sus instituciones, y sus actividades y funciones generales. De esta

manera los gobiernos se definían en términos de las reglas del juego, constituciones, organizaciones, actores, procesos de agregación y segregación, así como por sus productos y resultados (*outputs*) (Leca, 1995). El debate sobre la gobernanza partió de los límites del gobierno. Aquél condujo hacia un dominio de investigación sobre una *gobernanza dinámica* que ya no se preguntaba *¿quién gobierna?*, sino: “*¿Pueden los gobiernos gobernar, dirigir y cambiar?*” (Peters, 1997); “*¿Pueden las ciudades ser consideradas como actores colectivos con capacidades de gobernanza?*” (Le Galès, 2002; Pichieri, 1997); “*¿Los gobiernos gobiernan siempre? ¿Qué gobiernan y cómo? ¿Qué no es gobernado?*” (Crosta, 1998; Favre, 2003); “*¿Se pueden identificar disfunciones de los gobiernos a lo largo del tiempo? ¿Pueden ciertos grupos o sectores escapar de los gobiernos?*” (Mayntz, 1993); “*¿Quién gobierna cuando los gobiernos no lo hacen? ¿Puede la gobernanza reemplazar al gobierno o los fracasos de gobernanza reemplazarán los fracasos del gobierno?*” (Jessop, 2003); “*¿De qué manera operan el gobierno y la gobernanza?*” (Lascoumes y Le Galès, 2007); “*¿Qué significa gobernar sociedades urbanas complejas y redes de ciudades?*” (Perulli, 2000; Peters y Pierre, 2005); “*¿Las redes de servicios públicos gobiernan las ciudades?*” (Le Galès y Lorrain, 2003); “*¿Qué tipo de marco se construye mediante la gobernanza?*” (Bevir, 2010).

Algunas actividades del gobierno se llevan a cabo de manera rutinaria, como lo son el aumento de impuestos y la atención social para ciertos grupos en específico; sin embargo, muchas otras no son continuas (Favre, 2003: 165). Cuestionar *qué se gobierna* es una pregunta clave cuya respuesta puede variar con el tiempo. En tiempos de guerra, los gobiernos extienden su control hacia un amplio rango de actividades y sectores; consecuentemente, hay un incremento masivo de políticas públicas, impuestos y regulación. En contraste, durante tiempos de paz, cuando las amenazas a la seguridad son menores y no hay crisis ni amenazas a los órdenes sociales, político ni económico, las actividades gubernamentales suelen ser menos importantes. De manera similar, mientras que algunos sectores son gobernados con amplitud mediante una densa red de

políticas públicas y leyes, existen otros que no son gobernados en absoluto, o lo son débilmente. La reciente crisis económica desatada por los préstamos hipotecarios y *subprimes* es un ejemplo de un ámbito débilmente gobernado y regulado. Asimismo, es muy conocido que muchos grupos e individuos en las sociedades destinan una considerable cantidad de tiempo y energía a evitar ser gobernados, lo que nuevamente remite a la noción de la ingobernabilidad de las sociedades (Mayntz, 1993).

En términos urbanos esta cuestión es particularmente interesante: ¿qué parte, sector y grupo de la ciudad es realmente gobernado?, ¿qué es gobernado débilmente y qué es dejado de lado?, ¿qué se escapa al gobierno? Históricamente, el inicio de los gobiernos urbanos ha radicado en la institucionalización de aquéllos frente a las actividades ilegales, los asentamientos informales, las poblaciones móviles, las enfermedades y los vecindarios empobrecidos y rechazados. Analizar una ciudad requiere enfocarse no sólo en los gobiernos, sino también comprender su lado ilegal, sus actividades invisibles, desde los inmigrantes indocumentados que habitan en cuartos clandestinos hasta las bandas que controlan el tráfico de drogas, pasando por los desarrolladores privados que financian ilegalmente actividades políticas a fin de obtener permisos de construcción. Esto no es un “lado oscuro” de la ciudad que desaparecerá a medida que se avance en la senda del progreso racional, es una parte *irreducible* de cualquier ciudad.

Aquí no afirmamos que las metrópolis sean gobernadas de manera completamente racional ni que ésta sea la principal explicación de la transformación de las ciudades. Muy al contrario, las dinámicas sociales, las regulaciones informales e ilegales, junto con la urbanización capitalista, resultan factores mucho más importantes.

Al enfocarnos en el marco de la gobernanza para analizar las grandes metrópolis y sus dinámicas, incluido el peso de la historia,⁴ implícita y explícitamente estamos subrayando los límites de al-

⁴ Consúltese al respecto el texto ilustrativo de Diane Davis (1994) sobre México.

gunas de las tendencias en los estudios urbanos, al tiempo que buscamos establecer un diálogo con otras. Entre éstas se encuentran la *postpolítica*, la cual afirma algo que es difícil de sostener empíricamente y tiende a echar todo por la borda; una parte de la literatura sobre estudios urbanos críticos que tiende a ignorar las políticas públicas (*policies*) y la gobernanza, e investigaciones empíricas sobre las prácticas de resistencia urbana, que si bien son ricas en detalles sobre las interacciones, tienden a ignorar las fuerzas en un nivel macro y las dinámicas en un nivel meso, y en menor grado, a hacer un uso simplista del neoliberalismo para explicar cualquier cambio en las políticas.⁵ También cuestionamos la ilusión de que unos heroicos y poderosos *tomadores de decisión*, ya sean directores de agencias (por ejemplo la autoridad portuaria de la ciudad de Nueva York) o alcaldes, podrían, gracias a su visión y liderazgo, transformar las ciudades. La gobernanza, como las políticas públicas, es resultado de acciones colectivas, instituciones, actores colectivos, protesta e implementación. De aquí que la pregunta sobre *qué* es gobernado en la ciudad conduzca a indagar sobre *quién* es gobernado en la ciudad. El gobierno es un proceso que corre en dos sentidos, por lo que mucho depende de la población que es gobernada. En consecuencia, gobernar una ciudad grande es una tarea complicada por la diversidad y fluidez de la población que la habita.

Las revueltas urbanas (*urban riots*) son ahora un rasgo recurrente en muchas ciudades. Los reportes posteriores a estas manifestaciones señalan como causas las fallas de las escuelas locales, los servicios sociales, la discriminación en el mercado de trabajo hacia los jóvenes con ascendencia inmigrante, el aislamiento de algunos grupos étnicos, la violencia policial, el incremento del tráfico ilegal de mercancías y personas y la ausencia de legalidad en algunos vecindarios. En otras palabras, algunas secciones de las

⁵ Le Galès (2016) y Storper (2016). Por su parte, la creciente literatura que recurre a la noción foucaultiana de *gubernamentalidad* tiende a considerar a los Estados y metrópolis como entidades estáticas (Wacquant, 2012). No se ahondará en la cuestión de la gubernamentalidad en este trabajo. Véase Le Galès (2011).

grandes metrópolis no son gobernadas efectivamente. Las periferias y los asentamientos informales tienen infraestructuras deficientes y escasa cobertura de los servicios públicos. El tráfico de drogas y los mercados informales son también parte de la vida urbana. En algunos vecindarios la policía no puede acceder y sólo interviene cuando se presentan problemas, y en esos casos participa un número importante de elementos. Las olas de revueltas apuntan hacia el desarrollo de vidas paralelas entre inmigrantes y sus hijos, respecto al resto de la población. El análisis apunta hacia la discriminación, la intensa segregación en algunas ciudades y la carencia de políticas de integración. El desarrollo de dichas políticas públicas ha conducido en algunas ocasiones a ciertos éxitos, pero también a fracasos, es decir, fracasos de gobernanza.

En muchas ciudades la provisión de servicios a las poblaciones excluidas, su inclusión en el debate democrático, apoyo al bienestar de los niños, pero también el control de esos grupos y vecindarios así como la búsqueda de que se acate la ley son temas prioritarios en la agenda política. En Estados Unidos, Jones-Correa y sus colegas (2001) muestran el reto que supone la diversidad étnica en el proceso de “gobernar la ciudad americana”.

¿Quién gobierna cuando nadie gobierna?; en ocasiones son las redes de élites corruptas, como también lo pueden ser las organizaciones ilegales. Éstas son un ejemplo clásico donde algunos sectores pueden “manejar”, organizar y posiblemente gobernar, algunos vecindarios o partes de la ciudad.

Finalmente, la gobernanza urbana y muchas políticas públicas deben entenderse como partes de un mundo de poderes yuxtapuestos dentro de una gobernanza global y regional en formación. En la elaboración de políticas urbanas desempeñan un papel desde los municipios, autoridades metropolitanas, regiones (ocasionalmente), estados federales y autónomos, el Estado-nación, la Unión Europea y algunas veces el grupo urbano de la OCDE, hasta las reglas internacionales en materia ambiental propuestas por la Organización de Naciones Unidas (especialmente con la Cumbre Hábitat). En fin, puede encontrarse una infinidad de casos de po-

líticas urbanas donde la norma es el financiamiento y la influencia por diversos niveles de gobierno, a veces para bien, como un esfuerzo mejor coordinado y dirigido, y a veces para mal, deviniendo en acciones fragmentadas. En muchos países la organización territorial del Estado-nación se ha enfrentado a una profunda transformación, un proceso actual que conduce hacia una pluralidad de intereses territoriales dentro del Estado. Además, asociaciones, organizaciones sectoriales voluntarias que van desde los grupos vecinales hasta agrupaciones de empresas millonarias, tienen algo que decir respecto las políticas urbanas y, sobre todo, algo de poder para hacerse escuchar. Por lo tanto, la política urbana cubre un amplio rango de actores de distintos sectores sociales, con diferentes estatus y que actúan en diversos niveles. Los problemas emergentes plantean retos transversales, tanto horizontalmente entre burocracias y sectores, como verticalmente entre niveles de gobierno. En un mundo así, uno se pregunta si la gobernanza es más que la agregación de varias decisiones incrementales y desarrollos aleatorios.

¿Importa la gobernanza?, no siempre, pero los modos de gobernanza, incluso los incompletos o caóticos (Gandy, 2005), tienen consecuencias de largo plazo para los habitantes, así como los fracasos gubernamentales generan severos efectos negativos (por ejemplo escasez de vivienda, bajo nivel educativo, criminalidad, baja productividad, carencia de servicios de salud, entre otros). Sin embargo, como lo indica la sociología política, tomarse en serio la política (*politics*) como un campo especializado de actividades sociales lleva a la conclusión de que no hay nada inherentemente bueno acerca de ésta. El aparato estatal puede apoyar la violencia y la extracción de riqueza para beneficio de unas élites predadoras. Asimismo, las élites políticas pueden tratar de expandir las regulaciones políticas a fin de fortalecer su control o para extraer recursos de otros campos sociales y económicos sin otro motivo que la acumulación de poder político. Aquí argumentamos que la literatura analizada en el párrafo anterior es relevante, en tanto nos obliga a trascender las visiones racionales o positivistas de la gobernanza; nosotros asumimos la posición de que el proceso de

gobernar una ciudad nunca es del todo completo ni lineal. Las sociedades y economías urbanas están más o menos gobernadas y ello puede cambiar de una ciudad a otra o de un momento a otro (Le Galès y Borraz, 2010; Le Galès y Lorrain, 2003; Lorrain, 2014). Estudiar los límites y las *discontinuidades* del gobierno y gobernanza es esencial para comprender, analizar y, algunas veces, explicar los procesos de gobernanza en las grandes metrópolis (Le Galès, 2011). Dichos procesos siempre estarán en progreso continuo, pero con diferencias cruciales a lo largo del tiempo.

Desde nuestro punto de vista no tendría sentido asumir que la gobernanza debería ser central para comprender los cambios urbanos, puesto que las dinámicas sociales, culturales y económicas siguen su propia lógica, mezclándose en cierta medida con la naturaleza y la política. Sin embargo, sería igualmente prematuro abandonar cualquier análisis serio de esta dimensión política, de las políticas públicas y de los arreglos de gobernanza. Si uno se pregunta por qué una ciudad crece, seguramente se respondería que la especialización y el capital humano son factores importantes, pero también lo son las instituciones y la gobernanza (Storper, 2010). Adicionalmente compartimos los puntos críticos de Kooning y Kruijt (2009) sobre las megaciudades en cuanto a que éstas se han convertido en sitios de privaciones y violencia, donde la carencia de una efectiva gobernanza en las periferias es un problema mayúsculo para los habitantes pobres: “las políticas urbanas tienen una importancia directa en un amplio rango de problemas relacionados con el combate a la pobreza y la inclusión social. [...] La violencia se ha convertido en la alternativa para formas ‘paralelas’ de orden, control, distribución de recursos, legitimidad e identidad” (Kooning y Kruijt, 2009: 2). Además, aquí no pretendemos refutar los fracasos de gobernanza (Jessop, 1998) o retomar los modelos clásicos de gobiernos como la única vía para entender el cambio urbano. En las grandes ciudades, incluso más que en otros contextos, los fracasos de las políticas son la norma, los gobiernos no suelen conseguir mucho, las desigualdades se mantienen y los arreglos informales son cruciales.

Por lo tanto, debemos asumir que la gobernanza no es el único ni el principal factor explicativo del cambio urbano, y planteamos que es un proceso incompleto y discontinuo. No obstante, siguiendo a Kooning y Kruijt (2009), consideramos también que la forma del gobierno y su capacidad para dirigir y orientar la acción colectiva en el nivel metropolitano es uno de los temas más relevantes para entender y explicar el actual desarrollo metropolitano y para contribuir a mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes pobres. Los actores invierten para estabilizar los campos de acción colectiva en los cuales se incluyen aspectos tan diversos como la planificación urbana, la creación de cuerpos e instituciones gubernamentales que permitan la redistribución de poderes, la efectiva coordinación intergubernamental, la descentralización, la eficiente provisión de servicios, la promoción del desarrollo económico y una mejor calidad de vida para los residentes. En otras palabras, existen actores que tratan de gobernar grandes metrópolis; hay actividades de gobernanza y resultados, a menudo muy diferentes de sus objetivos originales propuestos.

Los gobiernos son definidos en términos de reglas del juego, constituciones, organizaciones y actores, procesos de agregación y segregación, así como por sus resultados (*outputs*) (March y Olsen, 1995). De este modo, gobernar significa “tomar decisiones, cobrar impuestos, resolver conflictos, producir y entregar bienes públicos, coordinar y regular los comportamientos privados, regular los mercados, organizar elecciones, extraer recursos —vía impuestos— y gastarlos” (Jean Leca, citado en Favre, 2003: 268), pero también supone medir, racionalizar, proteger los derechos de propiedad y de uso del suelo. Análisis previos sobre las ciudades medias europeas nos obligan a tener cierto cuidado respecto a la extensión social y política de las actividades de gobierno; en otras palabras, los gobiernos locales no siempre gobernan, así, la respuesta a la pregunta “¿Quién gobierna cuando nadie gobierna?” (Favre, 2003) puede ser muy interesante. Los actores formales e informales (mercados, grupos en sociedades, familias o iglesias) son algunas veces muy efectivos para controlar y orientar el desarrollo metropolitano,

pero también pueden ser siniestros (mafias o bandas criminales). Gracias a la discusión académica sobre las fallas de los Estados (Rotberg, 2004) sabemos que la existencia de un Estado no equivale a un modo de gobernanza/gobierno,⁶ y que un grupo puede usar las capacidades estatales para robar o matar a su población o a parte de ésta, particularmente a las minorías étnicas.

En ocasiones los gobiernos gobiernan a través de la informalidad y no en contra de ésta, por ejemplo, mediante relaciones de patrocinio, clientelismo o corrupción a las que se añaden sofisticadas estrategias de tolerancia y abandono de grupos o áreas específicas. A partir de esto podríamos preguntarnos si dichas estrategias son una especificidad de las grandes metrópolis del llamado “Sur Global” o bien una parte irreductible de la gobernanza de cualquier ciudad. En su libro sobre las “ciudades ordinarias”, Robinson (2005) señala la necesidad de realizar más comparaciones sistemáticas entre ciudades del Norte y del Sur. La gobernanza puede moverse bien en esos términos, como lo sugieren en particular McCartney y Stren (2003). Y retomando la caracterización de Simone sobre las ciudades africanas como un “trabajo inacabado” (2004: 1), lo que *no es gobernado* desde una perspectiva clásica y racional sobre el gobierno podría ser mucho más central para comprender cómo funciona una ciudad.

La pregunta sobre *quién es gobernado* implica reflexionar también sobre el lado de la oferta del gobierno y respecto a quienes reciben cierto tipo de servicios y bienes públicos. Temas como segregación escolar o residencial, accesibilidad a los centros de las ciudades, desigualdades en la calidad de infraestructuras y servicios públicos, ausencia de legalidad y control policial, o violencia y discreción excesiva de la policía en ciertos vecindarios, son fenómenos que apuntan a que una parte de la población de las grandes metrópolis no está realmente gobernada. ¿Quién gobierna cuando

⁶ Para profundizar en el debate sobre la conceptualización del Estado y gobiernos, consultese el número especial de la *Revue Française de Sociologie*, núm. 3 (2011), “Sociologie de l’Etat en recomposition”, y particularmente, a King y Le Galès (2011).

nadie gobierna? En ocasiones, las redes de élites corruptas; en otros casos, las iglesias u otras variedades de redes verticales. Las organizaciones ilegales son, como se mencionó antes, un caso clásico pues pueden regir sobre ciertos sectores de la ciudad.

Estos dos temas principales, qué y quién es gobernado, nos obligan a superar algunas de las limitaciones que existen en las ciencias sociales sobre la gobernanza urbana. La gobernanza se ha convertido en un concepto caótico que frecuentemente se utiliza en formas incompatibles e incluso contradictorias. Esta confusión y complejidad ha limitado la operacionalización de proyectos de investigación encaminados a realizar comparaciones precisas; de esta manera, los estudios de caso se abordan sin mirar los desarrollos de políticas públicas a lo largo del tiempo y sin comparar diferentes sectores. Y en las escasas investigaciones de corte comparativo, las metrópolis se han tomado como unidades independientes que podrían compararse sin asumir su interdependencia con los intercambios de ideas sobre políticas, actores, mercancías (*commodities*), clase dominante y otros importantes actores económicos.

Lo que sugerimos en este trabajo es aprender de la producción académica sobre política pública, en particular de la sociología política (Lascoumes y Le Galès, 2012), que la implementación de las políticas públicas es un indicador claro de los *modos de gobernanza en acción*. Mirar de manera aislada los sectores de políticas (*policy sectors*) presenta una gran cantidad de dificultades, en principio porque la misma unidad de análisis podría ser una ilusión. En cambio, la investigación sobre gobernanza urbana muestra que las intervenciones en ciertos sectores en específico siempre están relacionadas e influenciadas por reglas multiescalares o por normas y metas definidas en una variedad de escalas. Aunado a esto, para comprender cabalmente un proceso político es necesario dirigir la mirada hacia las dinámicas y las consecuencias: los resultados de las políticas públicas y sus efectos en las macrovariables como la población, la redistribución, la producción, la reproducción, así como la innovación en la regulación (Turner, 2010; Vitale y Podes-tà, 2011).

¿GOBERNAR GRANDES CIUDADES ES PLANEAR
Y DESARROLLAR REDES DE SERVICIOS?

Esta pregunta podría plantearse en términos más generales como: ¿En qué medida las modalidades de maniobra política (*political steering*) inciden en la transformación de las ciudades y en la organización de los servicios para la población? Las grandes metrópolis del Norte y del Sur global no son sólo espacios caóticos e irracionales. Los servicios de drenaje, alumbrado público, gas, electricidad, bomberos y rastro son, en efecto, suministrados. Aunque no favorecen a toda la población, los sistemas hidráulicos para el servicio de agua potable existen, algunas viviendas se construyen junto con escuelas y nuevos vecindarios, el transporte público se planifica, las elecciones se llevan a cabo y existe algo de asistencia social. A pesar de sus diferencias, en las grandes ciudades están presentes sistemas de salud y seguridad social y se exponen debates en torno a su tamaño, combinación y contracción. Por otra parte, también se incluyen los conflictos en torno al uso del suelo, el precio del pan, el desarrollo de una zona de negocios, o sobre los impuestos y las leyes. Las protestas se llevan a cabo, se echan a andar coaliciones, la corrupción y el clientelismo estructuran relaciones y se intenta implementar una gran gama de políticas públicas, incluyendo algunas con una orientación más neoliberal. En todo esto la gobernanza no está ausente, aunque sea sólo una parte de las grandes ciudades.

Una posible respuesta a la pregunta sobre la gobernanza en las grandes metrópolis puede encontrarse en textos sobre planificación. En los estudios urbanos existe una larga tradición de investigación sobre planificación que ha brindado elementos para comprender a las ciudades. En las tradiciones estadounidense e inglesa la imagen de un glorioso “planificador” con sabiduría, conocimiento y autoridad supone que sea visto como la principal fuerza que conduce el desarrollo urbano al tiempo que controla y organiza la urbanización. Las figuras legendarias de Moses en Nueva York y de Haussman en París, le dieron estructura al desarrollo de las

metrópolis; de aquí que gran parte de la producción académica sobre el desarrollo de las ciudades se encuentre en los estudios sobre planificación. Este ángulo suele proveer un camino para acceder a un conocimiento racionalizado sobre la ciudad.

Pero incluso si esas ciudades son débilmente gobernadas, si los mecanismos de mercado ejercen un papel cada vez más importante, y si la creciente movilidad provoca que la gobernanza efectiva sea un reto aún más complicado, esto no significa que el gobierno y los procesos de gobernanza no sean importantes. Las autoridades públicas definen reglas, impuestos, regulaciones sobre el comportamiento privado, sobre la forma y características de las redes de servicios públicos y los procesos urbanos. Asimismo, existen protestas, elecciones, partidos políticos, participación democrática, innovación, grupos de interés activos y otros factores que desempeñan un papel clave en la forma como se implementan las políticas públicas. Estas políticas y la política en general seguirán importando, y mucho, en las ciudades globalizadas, lo que no ha desaparecido del radar de la abundante investigación urbana, y los geógrafos y planificadores (así como los escasos polítólogos que entraron en este campo) permanecen cautelosos y fácilmente hacen generalizaciones sobre las grandes ciudades.

Otra rama de la producción académica se enfoca en el papel de las redes de servicios públicos, desde el agua potable hasta el transporte y las redes de tecnología de punta (Graham y Marvin, 1995; Lorrain, 2014). Gobernar está relacionado con la capacidad de un régimen político para proveer servicios, producir y mantener bienes colectivos y de esta manera asegurar su propia legitimidad. La investigación sobre este tema es escasa y poco desarrollada. Si bien es posible encontrar algunos recuentos más técnicos acerca de estas redes de servicios públicos, especialmente desde la ingeniería, lo que falta es la comparación en cuanto a la manera en que estos servicios públicos son gobernados en las grandes metrópolis. También se desconoce quiénes son los miembros de las coaliciones que invierten en los servicios públicos. Las investigaciones han mostrado que algunas empresas encargadas de las redes técnicas pueden,

en gran medida, “manejar” estas metrópolis. Así, cabría preguntarse si existe una nueva división entre las “viejas” metrópolis gobernadas por instituciones políticas y las “nuevas” que manejan las empresas de servicios urbanos. Podrían lanzarse hipótesis sobre el poder de las coaliciones empresariales emergentes que radica en que no se interesan en las maquinarias de crecimiento, precio del suelo, renta y bienes raíces, sino en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), infraestructura inteligente y privatización de la educación y la salud.

Las herramientas tradicionales de la economía industrial han sido aplicadas para el análisis de varios sectores de los servicios públicos en las grandes metrópolis, con una importante acumulación de conocimiento en torno a su crecimiento y geografía. Los conceptos clásicos de la economía política (mercados, interacciones entre actores públicos y corporativos, marcos regulatorios) siguen siendo poco explotados al momento de realizar un análisis más profundo de las políticas públicas y los asuntos de gobernanza y así aprender de mejor manera la dimensión política en juego. Pensemos en las ubicuas disputas en contra de la privatización de los servicios públicos, o en los mejorados diseños de intervención pública en el sector energético (como el caso de la nacionalización de los proveedores de electricidad en Caracas), o bien en las inmensas dificultades políticas para lograr una coordinación multi-nivel en los sistemas de transporte, especialmente los emergentes Sistemas de Tránsito Masivo (*Mass Transit System*) que han aparecido en Curitiba, Bogotá, Seúl, Bangkok, Ciudad de México, Lima y Manila, entre otras ciudades. El caso de las plataformas logísticas que se encargan de organizar el control del inventario, almacenamiento y administración del transporte y distribución es emblemático (Maggioni, 2012). Éstas son fundamentales para las conexiones y desarrollo de las grandes metrópolis, aunque no tenemos una idea concreta respecto a cómo se gobiernan estos parques logísticos ni cómo se transforman en áreas metropolitanas por influjo de fuerzas políticas y de mercado. Aunado a su gran impacto económico, tanto en los ámbitos local como global, los parques

logísticos ponen el acento en otros temas igualmente cruciales para el desarrollo de las áreas metropolitanas: los mecanismos y procesos políticos que fomentan la economía informal; la opacidad de las relaciones entre las economías legales y criminales, junto con la forma en que se influencian mutuamente; las decisiones de redistribución; la administración de la movilidad urbana y, debido a su influencia sobre el ambiente construido, sus efectos en términos de segregación étnica y exclusión social. Sin embargo, al mirar la producción académica actual, no tenemos la capacidad para responder a cuestiones muy básicas sobre el papel que desempeñan los gobiernos locales en la integración política de los distintos actores involucrados; por ejemplo, ¿de qué manera los gobiernos locales gobernan los parques logísticos? y ¿cuándo los actores clave se salen de control?, es decir, ¿en qué medida las empresas privadas, los desarrolladores de propiedad y los grupos económicos más importantes dejan de estar reguladas por los parques logísticos?

En cierto sentido aún carecemos de una economía política urbana que compare las grandes metrópolis y que recupere el fuerte legado de la sociología y la ciencia política. Necesitamos investigar de qué manera las grandes ciudades son gobernadas entre los gobiernos locales y nacionales, y cómo la economía política moldea la producción y reproducción de dichas metrópolis. Los enfoques en los actores corporativos (empresas, partidos políticos, agencias públicas, consultorías y organizaciones no gubernamentales), como actores centrales en los procesos metropolitanos con competencias clave que dependen de la calidad de las relaciones que desarrollan entre ellos y otros actores, en diferentes niveles, dentro y fuera del ambiente metropolitano, serán útiles para emprender comparaciones que se enriquezcan de la sociología y la ciencia política.

LA CIUDAD DE MÉXICO: UN CAMPO DE ESTUDIO FAVORABLE AL ESTUDIO DE LA GOBERNANZA EN GRANDES METRÓPOLIS

La metrópoli asentada en el valle de México se presenta como un campo de estudio privilegiado para revisar políticas públicas y asuntos de gobernanza a partir de los cuales se puedan proponer pistas para analizar la capacidad de gobernar una gran metrópoli del mundo en desarrollo. Al analizar grandes obras urbanas, las redes y los arreglos institucionales y organizacionales para la prestación de servicios públicos, o simplemente la coordinación entre agentes públicos y privados, es posible identificar a los miembros de las coaliciones que intervienen en acciones por las que se gobernan diferentes aspectos y actividades en esa ciudad. Se trata no sólo de una gran metrópoli en la que convergen más de setenta gobiernos de tres niveles, sino de la convivencia de diversas maneras de concebir, programar y ejecutar acciones por las que se produce y reproduce la ciudad y se le proveen servicios a su población con la participación de un incierto número de actores que constituyen grupos y coaliciones cambiantes que no permiten recurrir a simplificaciones ni a explicaciones fáciles. La coexistencia de formas arcaicas en el ejercicio del poder con exigencias propias de la economía globalizada genera y reproduce tensiones que a su vez se convierten en asuntos que por iniciativa de actores gubernamentales u otros, incluso desde la ilegalidad, deben ser transformados en asuntos gobernables.

Este libro plantea un acercamiento al gobierno y a las prácticas por las que se gobierna en la gran metrópoli mexicana. Sin desestimar el papel de las leyes y programas que organizan la intervención de las autoridades y la acción de los particulares, este enfoque se ocupa de identificar a las personas que participan en esas políticas y, sobre todo, lo que hace posible las acciones en materia de seguridad pública, de producción y suministro de servicios, la construcción de infraestructuras y de vivienda, la operación del mercado inmobiliario, la industria del divertimiento y las grandes intervenciones urbanísticas. El enfoque que movilizan los trabajos

de este libro se interesa en las políticas tal como son concebidas, tal como están expresadas en el papel, pero sobre todo se interesa en el comportamiento y en las prácticas que se dan en torno a ellas. Estos trabajos no tienen en común un uso sistemático y armónico de los conceptos ni métodos de economía política; sin embargo, un activo suplementario del conjunto de las colaboraciones aquí reunidas radica en que sus autores, especialistas en temas tan diversos como son sus enfoques disciplinarios, adoptan una serie de preguntas comunes y hacen suyas preocupaciones similares sobre qué se gobierna en esa metrópoli, cómo y con qué medios en diferentes ámbitos y respecto a diferentes aspectos de lo que ocurren en la metrópoli.

Con el propósito de analizar las instituciones de planeación y desarrollo urbano en la metrópoli, Díaz y Zabaleta se interesan en las estructuras que determinan la toma de decisiones y sus resultados, y así proponen una manera de aproximarse al modelo de gobernanza vigente en esos ámbitos. El capítulo gira en torno a cómo generar una gobernanza metropolitana en un escenario de fragmentación institucional. Se analiza la coordinación metropolitana para la Ciudad de México como un proceso de reconfiguración del sistema hasta entonces fuertemente centralizado que, paradójicamente encontró en la fragmentación institucional y en la variable político-electoral un férreo obstáculo a su funcionamiento. El caso del Fondo Metropolitano pone en evidencia cómo el diseño de un instrumento en torno al cual se toman decisiones a escala de la metrópoli forma un modelo de gobernanza para ese espacio. Los proyectos que se decide beneficiar se deciden de manera autónoma por las entidades que integran la metrópoli. El análisis arroja una valoración poco alentadora, pero difícilmente cuestionable: identifican, en el caso de la metrópoli de la capital mexicana, un modelo de gobernanza frágil e institucionalmente contingente. En cuanto a la planeación (y sus comités) y consulta pública como instituciones de gobernanza, concluyen que se trata de figuras de participación restringida. Persisten problemas de articulación e identifican una tendencia —por cierto deliberadamente impulsada— hacia la des-

conexión entre las partes que componen el fragmentado sistema de la gestión metropolitana en la Ciudad de México.

LA GOBERNANZA DE LO ILEGAL

La seguridad pública se impone como un ámbito pertinente para examinar las capacidades de gobernanza, las dinámicas de la acción pública y las instituciones que gobiernan en un tema tan actual como urgente. A partir de la información generada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Alvarado analiza la incidencia de delitos en la metrópoli y esboza un modelo de la gobernanza en materia de seguridad que incluye un conjunto de actores, distribución de recursos, pero también reglas muy complejas, heterogéneas e incluso contradictorias. Se plantea que los delitos siguen patrones de ocurrencia temporal y espacial que trascienden los ciclos los gobiernos subnacionales y sus territorios, al tiempo que esas temporalidades y espacios limitan a dichos gobiernos para enfrentar los delitos. Se cuestiona si hay una lógica espacial de la criminalidad, para lo cual se despliega un ejercicio en el que la relación en la incidencia de delitos y su nivel de ingreso, o entre la incidencia de delitos y el nivel de segregación, resultan positivos. El trabajo identifica un sistema delictivo metropolitano caracterizado por la concentración de la incidencia de delitos en la “ciudad vieja”. Se identifican no sólo elementos de una cierta geografía del delito, sino también lo que podrían ser patrones socioeconómicos relacionados con esos delitos, y se concluye que la respuesta al delito en el Distrito Federal es menos efectiva que la del Estado de México. El trabajo de Alvarado cierra con la idea de que el modelo de gobernanza en ciudades como México es un modelo concebido para hacer frente a la “irregularidad”, pero inadecuado para el comportamiento delictivo y sus patrones espaciales.

El análisis de las prácticas de vigilancia y seguridad en la ciudad son otra forma de tratar el tema de la dinámica espacial de la política de seguridad en la metrópoli. El trabajo de Diane Davis y

Ruiz de Teresa considera las implicaciones de la violencia asociada al narcotráfico. Se parte de una premisa según la cual la capacidad del Estado para vigilar las actividades criminales es un elemento clave para la seguridad y para la lucha contra el crimen organizado; con esta premisa se analiza el caso del barrio de Tepito y el uso de la expropiación de inmuebles y la extinción de dominio como instrumentos al servicio de la seguridad. Esta aproximación está asociada a las discusiones sobre el reajuste espacial del poder estatal, en el que asume la forma de estrategias alternativas al patrullaje y a la vigilancia. El capítulo propone un contraste de lo que se documenta en la Ciudad de México con lo que ocurre en Río de Janeiro, el cual permite articular la discusión sobre las condiciones que afectan la capacidad de las autoridades locales para ofrecer seguridad y para aterrizar la legitimidad estatal.

El análisis de Mercado Celis sobre la economía nocturna revela algunos de los problemas para volver gobernable la existencia del crimen en la ciudad. Al revisar la actividad económica de bares, restaurantes, foros de música y espectáculos, cabarets, en fin, de establecimientos susceptibles de considerarse como parte de la economía nocturna, este trabajo da cuenta de cómo ésta no ha sido concebida en la administración, sus leyes, ni en instrumentos de planeación urbana como áreas de intervención específica, lo que para el autor podría significar la existencia de un sistema de gobernanza específico. El foco de este trabajo se sitúa en la forma en que se relacionan actores como los vecinos, los negocios (restauranteros, asociaciones de bares, casinos y lugares de apuestas, entre otros), las autoridades (y los intermediarios entre éstas y los que se desempeñan al margen de la ley), el crimen organizado (y sus actividades como el lenocinio, la extorsión, la venta de drogas y la realización de eventos prohibidos), y los consumidores, así como en la forma en que se generan, despliegan y procesan los conflictos entre ellos. Se trata, en palabras del autor, de un aglomerado territorial, pero también de un sistema de gobernanza que hace posible su existencia y reproducción; un sistema que comprende a esos actores, incluyendo los intermediarios informales y

las prácticas de corrupción en las que interviene el crimen organizado. Aunque en la Ciudad de México la diversidad de patrones espaciales de esa economía nocturna es insuficientemente explicada por la supuesta dependencia entre las actividades diurnas y nocturnas, sí es posible identificar distritos nocturnos que son, en parte, explicados por la lógica de las economías de aglomeración y que se encuentran articulados en torno a corredores nocturnos. El trabajo insiste en la dificultad de dar una explicación contundente para el funcionamiento de la economía nocturna, la cual es agravada porque no se han contemplado debidamente elementos presentes en el caso de la metrópoli mexicana, como la corrupción, el crimen organizado y la falta de espacios de entretenimiento para los no consumidores.

La proliferación de comercio informal, no obstante la multiplicación de reglamentaciones, lleva a Crossa a examinar la capacidad de la autoridad para gobernar esa actividad. Respecto de ese análisis, plantea que a pesar de que se piense lo contrario, se trata de una práctica ampliamente gobernada. La idea equivocada de su ingobernabilidad radica en que gran parte de la bibliografía no se ocupa de los procesos de negociación y asume que la informalidad es una práctica residual en la organización de la ciudad. Luego, el trabajo llama la atención sobre la relación entre las prácticas informales y las formales, y argumenta a favor de concebir la informalidad como una práctica tolerada. Por último, advierte que esta actividad es posible por las relaciones con los partidos políticos, lo que los convierte en clientes y en capital político gracias al cual pueden resistir las tentativas de restringir su actividad en ciertas áreas de la ciudad.

LA GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA Y SUS INSTRUMENTOS

Las condiciones que explican la competitividad de la metrópoli y las intervenciones gubernamentales para incidir en este atributo económico son tema del trabajo en el que Sobrino, mediante la

definición de cuatro unidades territoriales concéntricas en la metrópoli, analiza la evolución reciente de la dinámica poblacional en el territorio y su relación con la estructura y la evolución de la geografía metropolitana del empleo. Plantea que a pesar de la estructura policéntrica de la metrópoli, prevalece cierta concentración del empleo en la ciudad central. El trabajo presenta y analiza un índice de competitividad aplicado a las entidades federativas, así como a 88 ciudades, y lo pone en el contexto internacional; este ejercicio pondría en evidencia que la zona metropolitana de la Ciudad de México constituye el principal activo del país para su reposicionamiento competitivo. Luego examina la inversión federal en infraestructura y equipamiento, el Fondo Metropolitano y el megaproyecto urbano de Santa Fe, caso emblemático de la asociación público-privada de promoción económica en la metrópoli. Al final identifica una intervención de fomento económico más reactiva que planificada, en la que el gobierno federal ha carecido de una política industrial que incida de manera directa en la competitividad.

Si la capacidad gubernamental no se expresa claramente en la política de promoción económica, eso no significa una pasividad total. Los cambios en la política urbana dan cuenta de la manera progresiva y contradictoria en que se ha dado un cambio en los procesos no-gobernados de producción social del espacio urbano, a procesos que sí lo son o lo son de manera parcial. El análisis del megaproyecto de Santa Fe explora ese tránsito al tiempo que subraya la participación de diversos actores públicos y privados. Puente destaca la movilización de variados instrumentos de intervención pública y de pilotaje de esos actores, como los planes parciales de Desarrollo Urbano, el Fideicomiso Privado Colonos de Santa Fe, el Plan Maestro de Uso del Suelo y Regeneración de Santa Fe, la caracterización del área como Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC), y una asociación de colonos. El concurso de instrumentos públicos variados y de arreglos formales o semiformales es caracterizado como un esquema de gestión fragmentada en el que se reparten las responsabilidades en la prestación

de servicios y el mantenimiento de la infraestructura entre instancias gubernamentales y el Fideicomiso Colonos de Santa Fe. La evolución en ese esquema de gestión es caracterizada por Puente como una transición en el régimen de gobernanza de un modelo de gestión público-privado a uno público pero inoperante, especialmente debido a que el instrumento faro de este modelo de gestión, un fideicomiso público, no ha sido puesto en marcha. Los mecanismos de gobernanza basados en las estructuras formales de las Delegaciones se muestran para procesar las tensiones emergentes en el suministro de servicios urbanos.

La operación de una figura de derecho privado, el fideicomiso, para operar una política pública de gran visibilidad y complejidad en cuanto a la coordinación de los actores involucrados es el tema central del trabajo de Ronda. Su análisis no sólo permite conocer el funcionamiento del fideicomiso, la forma en que se inserta como un espacio de contacto, como un facilitador y un intermediario, sino que deja ver modalidades de su uso. El fideicomiso, concebido para administrar los recursos provenientes del sistema de transferencia de potencialidad y para sensibilizar y ganar confianza entre inversionistas, rápidamente revela sus límites. El examen de más de una década muestra que la mutabilidad institucional puede fácilmente neutralizar la eficacia de un buen instrumento; asimismo, permite matizar la idea según la cual habría una tendencia a la pérdida de control de las autoridades públicas sobre el destino de una política urbana específica, puesto que, entre otros elementos, la arquitectura administrativa y el régimen jurídico urbanístico también limitan el peso del sector privado.

GOBERNAR LOS SERVICIOS Y LAS INFRAESTRUCTURAS

El trabajo de Dolútskaya examina cómo la reforma política y sus efectos afectaron la acción pública en materia de infraestructura vial. Los primeros efectos del cambio político en el Distrito Federal en los años ochenta y los noventa se expresarían especialmente en

la manera de hacer política. La autonomía ganada por el jefe de gobierno se manifiesta desde entonces en la manera de concebir, planear y ejecutar vialidades, como lo muestran los casos de los segundos pisos del Periférico, los puentes de los Poetas y la Supervía Sur-Poniente. Se analiza si la reforma política ha tenido impactos en cuanto a la inclusión en la elaboración de políticas de vialidad, ámbito tradicionalmente reservado a expertos y empresarios, y si ese cambio ha desencadenado un nuevo modo de gobernanza en el Distrito Federal. El trabajo identifica el creciente uso de figuras como fideicomisos, o los convenios de actuación por cooperación, y percibe que el cambio no necesariamente se tradujo en mayor participación pública. Se trataría, en el nuevo sistema, de modos de gobernanza similares a los del pasado, caracterizados por la preeminencia de una coalición estable y excluyente entre gobernantes y empresas constructoras donde tal vez habría una cierta transparencia postdecisional inexistente en el viejo régimen.

También sobre movilidad, Connolly se interroga sobre cómo se han producido la infraestructura, los artefactos y los servicios para el traslado de personas y carga, e identifica cambios en los arreglos entre agentes públicos y privados. La preocupación por la producción de la infraestructura radica en que la gobernanza en materia de transporte está determinada por el concurso de prácticas, usos, costumbres, y por elementos físicos. La falta de información para valorar, en términos de justicia, las condiciones para la movilidad en la metrópoli no impide a la autora identificar al menos algunas disparidades en lo que ofrece la ciudad a sus habitantes. El trabajo caracteriza los modelos de gobernabilidad de los principales medios de transporte que operan en la metrópoli, como el metro, los colectivos, los autobuses y otros sistemas que involucran asociaciones público-privadas; luego identifica en el transporte concesionado de baja capacidad, el producto de un modo de gobernar: el servicio de transporte colectivo basado en la concesión individual de cada vehículo es como el de una gobernanza caracterizada por una estructura piramidal corporativista. Además de plantear una estimulante reflexión sobre cómo es gobernado —o excluido del gobier-

no— el transporte en la ciudad, el trabajo plantea una propuesta para ver la gobernanza del transporte desde una perspectiva que se interesa en lo arbitrario que es el suministro del servicio y, por lo tanto, que asocia la noción de gobernanza con la reducción de esa injusticia.

Mediante una revisión de los comportamientos y las relaciones entre las autoridades y los concesionarios de microbuses y taxis, Negrete se propone distinguir elementos para identificar cambios en el modo de gobernanza de ese tipo de transporte. El texto expone cómo la concesión está en el centro del sistema, es decir, no se trata solamente de un arreglo jurídico por el que se autoriza a particulares a prestar el servicio, sino del elemento en torno al cual se articula toda una red de relaciones tanto entre autoridad y concesionarios como en el interior de sus organizaciones. Propone una explicación respecto al uso desmesurado de esta figura: no sólo se utiliza como un mecanismo para garantizar un servicio, sino como un instrumento contra el desempleo y como modo de producción y reproducción de relaciones clientelistas y corporativistas dentro de los partidos y los grupos gobernantes. Lo que es gobernado en este servicio —apunta el trabajo— son las concesiones, los trayectos y las tarifas, pero también los conflictos entre los concesionarios. La impresión de un campo anárquico y no gobernado parece, sin embargo, injustificada, ya que además de un marco jurídico institucional el sistema de gobernanza se completa con acuerdos entre empresarios, conductores y autoridades. Una revisión de las dificultades que enfrenta el sistema metropolitano de transporte y algunas consideraciones respecto a los cambios en el modelo de gobernanza del transporte completan el trabajo.

Los arreglos entre los participantes en la gestión de los residuos urbanos son el tema del capítulo en el que Ugalde analiza el cierre del relleno sanitario del Distrito Federal en 2011. El trabajo se focaliza en las prácticas e instrumentos movilizados en ese sistema de gestión, y se destaca que la intensidad con que participan los actores (entidades públicas, empresas y pequeñas organizaciones privadas, empleados formales, empleados informales), la frecuen-

cia de sus interacciones y la combinación de instrumentos, varían en función de la etapa en cuestión: el barrido, la recolección, el tratamiento y la disposición final. Más allá de los cambios legales, son los arreglos y los instrumentos utilizados para estabilizarlos lo que ha significado la principal modificación en el sistema de gobernanza inducido por el régimen jurídico de la gestión integral de los residuos y por el cierre del relleno sanitario. Sobresale que ese sector está gobernado por la autoridad pública a través de, y en coordinación con, actores no gubernamentales y valiéndose de arreglos formalizados, pero también de la disposición a tolerar prácticas que incurren en la ilegalidad.

LO INMOBILIARIO COMO OBJETO DE GOBIERNO

Al analizar la vivienda, Schteingart plantea una clasificación de las formas de producción que distingue la gubernamental de la denominada informal. Respecto a la primera, el trabajo se refiere los programas e instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), desarrollados para el nivel federal, y, por otro lado, la acción del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). El capítulo revisa dos períodos, el primero de 1960 a 1985, marcado por el papel de la producción irregular de vivienda tolerada por el gobierno, así como por la aparición del Infonavit; y el segundo, que comprende los últimos treinta años. El análisis se interesa en especial en la producción, que si bien se da al margen de las políticas y de la legalidad, su resultado, es decir, los asentamientos irregulares, no permanece completamente al margen del Estado: los gobiernos federal y locales despliegan acciones, como la regularización, la mejora de la vivienda y la dotación de servicios básicos, para facilitar la transición de esos territorios desde el lado oculto de la gobernanza hacia un lado gobernable. Se constata que lo “irregular” no significa dar la espalda, sino que el Estado conti-

núa presente, suministrando esos servicios o al menos tolerando esa forma de producción de vivienda.

El análisis da cuenta de que la falta de coordinación y en cierta forma de pilotaje en el sector vivienda provoca desequilibrios que se observan por todo el país y en la organización y división social del espacio urbano. Una especie de desgobierno caracterizaría no únicamente la producción irregular de vivienda, sino también el espacio urbano generado con la construcción de grandes conjuntos habitacionales alejados de las ciudades.

Los modos de gobernanza en el sector inmobiliario comercial son el objeto de análisis del trabajo de David. Este estudio se focaliza en las instituciones gubernamentales, los desarrolladores inmobiliarios y, especialmente, en las prácticas que caracterizan el funcionamiento del sector privado. Las autorizaciones se revelan como el elemento por el que las autoridades conservan cierto poder para estructurar los mercados inmobiliarios; sin embargo, la capacidad de este instrumento no se debe a su estatus en el derecho del urbanismo, sino a que, a propósito de su obtención, se tejen relaciones interpersonales e intercambios de favores entre profesionales de los mercados inmobiliarios y autoridades locales. El mercado de favores relacionados con las autorizaciones caracterizaría al sistema de relaciones en el sector inmobiliario comercial en la metrópoli. El papel de los empresarios en el régimen priista parece no haber sido modificado con el cambio de partido en el Distrito Federal, pues se ha conformado lo que la autora identifica como un régimen urbano. En cambio lo que se aprecia en la parte mexiquense de la metrópoli es más bien un sistema de gobernanza débil, con relaciones menos estables y menos sólidas entre autoridades y los grupos empresariales, explicado principalmente por la fragmentación de sus autoridades y por la debilidad de sus recursos presupuestales.

El cambio en los regímenes de propiedad en el suelo es otro factor clave en la dinámica del sector inmobiliario. Salazar examina si los cambios en el régimen de propiedad del suelo agrario, si el fortalecimiento de la autonomía de los núcleos agrarios y si el desa-

rrollo de la burocracia agraria han modificado los arreglos que sirvieron de encuadre para la regularización de los asentamientos irregulares que operó durante décadas. La autora examina cómo, a partir de esas reformas, son gobernados los asentamientos humanos informales. Desde los años setenta, la expropiación y la regularización han permitido al Estado volver gobernable algo que el régimen de propiedad social había conminado a la ilegalidad: la compraventa de tierra. Organismos como la Corett o programas como el PASPRAH se revelan entonces como instrumentos clave del dispositivo para convertir esos espacios en territorios gobernados y, de paso, para paliar la creciente demanda social en materia de vivienda y de seguridad jurídica. Dotar a los sujetos agrarios de capacidad de acción para la regularización se revela como un cambio fundamental de las reformas, cambio que, por otro lado, debilitó la capacidad de la Corett, hasta entonces árbitro en el proceso de regularización.

El libro cierra con un epílogo en el cual Cabrero decanta diversos aspectos del gobierno de la metrópoli. La reflexión rescata elementos de los capítulos del libro, como la fragmentación institucional, algunos derivados de prácticas y otros de fallas en la arquitectura institucional que modelan la gobernanza metropolitana. Un pase de lista a los elementos centrales de la nueva Constitución de la Ciudad de México sirve para formular algunas interrogantes respecto al papel de un nuevo marco jurídico e institucional en el futuro de la metrópoli.

BIBLIOGRAFÍA

- Agier, Michel (1999), *L’Invention de la ville. Banlieues, townships, invasions et favelas*, París, Editions des Archives Contemporaines.
- Aguilera, Thomas (2012), “Gouverner les illégalismes. Les politiques urbaines face aux squats à Paris”, *Gouvernement et action publique*, vol. 3, núm. 3, pp. 101-124. <doi:10.3917/gap.123.0101>.
- Augé, Marc (1995), *Non-places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity*, Londres, Verso.

- Bairoch, Paul (1988), *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bevir, Mark (2010), "Interpretive theory", en Mark Bevir (coord.), *The Sage Handbook of Governance*, Londres, Sage, pp. 51-64.
- Brenner, Neil y Christian Schmid (2011), "Planetary Urbanization", en Matthew Gandy (coord.), *Urban Constellations*, Berlín, Jovis, pp. 10-13.
- Crosta, Pier Luigi (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milán, Franco Angeli.
- Davies, Mike (2006), *Planet of Slums*, Londres, Verso.
- Davis, Diane (1994), *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*, Philadelphia, Temple University Press.
- Dear, Michael (2000), *The Postmodern Urban Condition*, Oxford, Blackwell.
- Dematteis, Giuseppe (2000), "Spatial Representations of European Urbanism", en Arnaldo Bagnasco y Patrick Le Galès (coords.), *Cities in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Favre, Pierre (2003), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, París, Presses de Sciences Po.
- Gandy, Matthew (2005), "Cyborg Urbanization, Complexity and Monstrosity in the Contemporary City", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, núm. 1, pp. 26-49. <doi:10.1111/j.1468-2427.2005.00568.x>.
- Gilli, Frédéric y Jean-Marc Offner (2009), *Paris, Métropole hors les murs*, París, Presses de Sciences Po.
- Gordon, Ian y Tony Travers (2010), "London: Planning the Ungovernable City", *City, Culture, Society*, vol. 1, núm. 2, pp. 49-55. <doi:10.1016/j.ccs.2010.08.005>.
- Graham, Stephen y Simon Marvin (1995), "More than Ducts and Wires: Post-Fordism, Cities and Utility Networks", en Patsy Healey *et al.* (coords.), *Managing Cities: The New Urban Context*, Londres, John Wiley.
- Hall, Peter (1998), *Cities in Civilization*, Nueva York, Pantheon.
- Healey, Patsy (2006), "Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space", *European Planning Studies*, vol. 14, núm. 3, pp. 299-320.

- Holston, James (2008), *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- Jessop, Bob (1998), "The Rise of Governance and the Risks of Failure", *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, pp. 29-46. <doi:10.1111/1468-2451.00107>.
- Jessop, Bob (2003), "Governance and Meta-Governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony", document en línea, *Department of Sociology, Lancaster University*. Disponible en <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/jessop/governance-metagovernance>>.
- Jones-Correa, Michael (2001), *Governing American Cities: Inter-Ethnic Coalitions, Competitions, and Conflict*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Jouve, Bernard y Christian Lefèvre (2002), *Des métropoles ingouvernables: Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, París, Elsevier.
- King, Desmond y Patrick Le Galès (2011), "Sociologie de l'État en re-composition", *Revue Française de Sociologie*, vol. 52, núm. 3, pp. 453-480. <doi:10.3917/rfs.523.0453>.
- Koolhaas, Rem (1997), "Pearl River Delta", en Catherine David y Jean-Francois Chevrier (coords.), *Politics-Poetics. Documenta X – The Book*, Kassel, Cantz, pp. 557-592.
- Kooning, Kees y Dirk Kruijt (2009), *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*, Londres, Zed Books.
- Kornenberg, Martin (2012), "Governing the City. From Planning to Urban Strategy", *Theory Culture, Society*, vol. 29, núm. 2, pp. 84-106. <doi:10.1177/0263276411426158>.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2007), "Understanding Public Policy through its Instruments", *Governance*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-27.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2012), *Sociologie de l'action publique*, París, Armand Colin.
- Leca, Jean (1995), "La démocratie à l'épreuve des pluralismes", *Revue française de science politique*, vol. 46, núm. 2, pp. 225-279.
- Le Galès, Patrick (2002), *European Cities, Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.

- Le Galès, Patrick (2011), "Urban Governance in Europe: What is Governed?", en Gary Bridge y Sophie Watson (coords.), *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Blackwell, pp. 747-758.
- Le Galès, Patrick (2016), "Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far?", *Territory, Politics, Governance*, vol. 4, núm. 2, pp. 154-172. <doi:10.1080/21622671.2016.1165143>.
- Le Galès, Patrick y Oliver Borraz (2010), "Urban Governance in Europe, the Governance of What?", *Métropoles*, vol. 1, núm. 32, pp. 137-151.
- Le Galès, Patrick y Dominique Lorrain (2003), "Gouverner les très grandes métropoles, Institutions et réseaux", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 107, pp. 307-320.
- Le Galès, Patrick y Tommaso Vitale (2013) "Governing the Large Metropolis. A Research Agenda", *Working Papers du Programme Cities are Back in Town*, París, Sciences Po.
- Lorrain, Dominique (2011), *Métropoles XXL en pays émergents*, París, Presses de Sciences Po.
- Lorrain, Dominique (2014), *Governing Megacities in Emerging Countries*, Londres, Taylor & Francis.
- Maggioni, Alessandro (2012), "The Link Between Urban Infrastructure, Network Utilities and the Urban Fabric: Theoretical Issues and Perspectives of Analysis", documento de trabajo, University of Milano-Bicocca, Urbeur.
- March, James y Johan Olsen (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press.
- Mayntz, Renate (1993), "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", en Jan Kooiman (coord.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage Publications.
- McCartney, Patricia y Richard Stren (2003), *Governance on the Ground: Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Molotch, Harvey (2002), "School's Out: A Response to Michael Dear", *City & Community*, vol. 1, núm. 1, pp. 39-43. <doi:10.1111/1540-6040.00004>.

- Neuwirth, Robert (2004), *Shadow Cities: A Billion Squatters, A New Urban World*, Nueva York, Routledge.
- Parnell, Susan y Sophie Oldfield (2014), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, Nueva York, Routledge.
- Perulli, Paolo (2000), *La città delle reti: forme di governo nel postfordismo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Peters, Guy (1997), "Shouldn't Row, Can't Steer: What's a Government to Do?", *Public Policy and Administration*, vol. 12, núm. 2, pp. 51-61.
- Peters, Guy y Jon Pierre (2005), *Governing Complex Societies*, Basings-toke, Palgrave.
- Pichieri, Angelo (1997), *Città stato. Economia e politica del modello anseatico*, Marsilio, Venecia.
- Robinson, Jennifer (2005), *Ordinary Cities*, Londres, Routledge.
- Rotberg, Robert (2004), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press.
- Roy, Ananya (2008), "Post-Liberalism: On The Ethico-Politics of Planning", *Planning Theory*, vol. 7, núm. 1, pp. 92-102.
- Roy, Ananya y Nezar AlSayyad (2004), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Maryland, Lexington Books.
- Scott, James (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press.
- Scott, James (2002), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Simone, AbdouMaliq (2004), *For the City yet to Come: Changing African Life in Four Cities*, Durham, Duke University Press.
- Soja, Edward (1996), *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real and Imagined Places*, Oxford, Blackwell.
- Soja, Edward (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Blackwell.
- Storper, Michael (2010), "Why Does a City Grow? Specialization, Human Capital, or Institutions?", *Urban Studies*, vol. 47, núm. 10, pp. 2027-2050. <doi:10.1177/0042098009359957>.
- Storper, Michael (2016), "The Neo-liberal City as Idea and Reality",

- Territory, Politics, Governance*, vol. 4, núm. 2, pp. 241-263. <doi:10.1080/21622671.2016.1158662>.
- Turner, Jonathan (2010), *Theoretical Principles of Sociology. Volume 3, Mesodynamics*, Nueva York, Springer.
- UN-Habitat (2011), “Cross-currents in Global Urbanization”, en UN-Habitat *State of the World's Cities (2010/2011) Bridging the Urban Divide*, Nairobi, UN-Habitat, pp. 4-49.
- Vitale, Tommaso y Noemi Podestà (2011), “Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale”, en Noemi Podestà y Tommaso Vitale (coords.), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione política*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 1-33.
- Wacquant, Loïc (2012), “Three Steps to a Historical Anthropology of Actually Existing Neoliberalism”, *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, vol. 20, núm. 1, pp. 166-179. <doi:10.1111/j.1469-8676.2011.00189.x>.
- Yates, Douglas (1977), *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology.

I

LA CIUDAD DE MÉXICO: UN MODELO DE GOBERNANZA FRAGMENTADO, ¿DIVIDE Y GOBERNARÁS?

*Ana Díaz Aldret**
*Dionisio Zabaleta Solís***

El debate sobre la gobernanza metropolitana está teniendo lugar en un contexto de rápida urbanización que coincide con cambios drásticos en los ámbitos político y económico (Castells, 2002; Sassen, 2001; Subirats, 1996).¹ En un mundo en el que la mayor parte de la población vive en ciudades, las zonas metropolitanas enfrentan desafíos crecientes y cada vez más complejos para abastecer servicios públicos, para mantener niveles mínimos de cohesión social y para integrarse económica y administrativamente; esto es así debido no sólo a factores demográficos y de escala de las grandes aglomeraciones urbanas, sino a que en las metrópolis se territorializan los complejos procesos del capitalismo global y sus contradicciones. La manera en que se generan capacidades para respon-

* Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

** Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

¹ Cambios en el modelo societal caracterizados por la globalización de los procesos económicos y por la naturaleza informacional de la economía que se han traducido, en lo concreto, en ajustes estructurales, desregulación de las actividades económicas y privatización de los activos del Estado y, en muchos casos, en diferentes grados de democratización de los procesos políticos, incluyendo la descentralización de responsabilidades hacia los ámbitos locales, con un incremento de la participación ciudadana.

der a estos procesos es uno de los retos de la gobernanza, y en este contexto, el registro, examen y revisión de cómo las grandes urbes se gobiernan, quiénes las gobiernan y qué se gobierna son preguntas que ocupan un lugar medular en la discusión académica de los últimos veinte años.

En este capítulo se analiza el diseño de las instituciones existentes para la toma de decisiones en materia de planeación y desarrollo urbano en la Ciudad de México, como una forma de acercarnos a su modelo de gobernanza en el supuesto de que dichas instituciones constituyen estructuras que determinan, en gran medida, la forma que adquieren los procesos de toma de decisión y los resultados que se obtienen de ellos.

SISTEMAS DE GOBERNANZA, FRAGMENTACIÓN Y GOBERNANZA METROPOLITANA

El fenómeno de la metropolización involucra diferentes dimensiones que repercuten directamente en la vida de las personas. Desde la investigación empírica, se busca documentar la manera como se enfrentan en el mundo estos desafíos, esto es, proveer y analizar información sobre la manera en que, como fenómeno global, la metropolización da lugar a estrategias de gobernanza. Sin embargo, aún debe avanzarse en el desarrollo de categorías que permitan el análisis comparado y la teorización de los efectos que tienen los diferentes tipos de soluciones.

La gobernanza es uno más del conjunto de conceptos esencial y permanentemente controvertidos de las ciencias sociales; ha sido empleado de maneras tan diferentes, que por lo regular da cuenta de fenómenos que no son necesariamente lo mismo. Sin embargo, en términos generales podemos decir que refiere a los medios empleados para guiar, coordinar y articular la construcción y gestión de un proyecto colectivo. En otras palabras, hablar de gobernanza referida a las metrópolis es hacer alusión a los mecanismos de coordinación necesarios para responder a la principal característica de

estas grandes aglomeraciones urbanas: su naturaleza multijurisdiccional, y por tanto, a las diferencias en los mecanismos que se emplean para la toma de decisiones públicas, así como a los tipos de coordinación tendientes a facilitar dichos procesos: entre actores que representan intereses diversos, entre niveles de gobierno que tienen distintas atribuciones, y entre gobiernos del mismo nivel que tienen distintas capacidades para atender problemáticas compartidas. Refiere, por tanto, a una idea de interdependencia que exige formatos de toma de decisiones y de gestión menos jerárquicos y burocráticos, más participativos y plurales, y orientados más a procesos que a resultados; en resumen, lo que Subirats (2016) describe como una capacidad colectiva de producir gobierno que implica nuevos valores y nuevas formas de concebir la política y la gestión urbanas.

Los desafíos que plantean a la gobernanza metropolitana el crecimiento urbano, la globalización económica y los procesos de centralización/descentralización, buscan resolverse en el marco de una tensión ineludible entre integración y fragmentación. Por un lado están las fuerzas que favorecen la integración económica, por otro impera un escenario político-administrativo fragmentado que se explica, entre otras razones, por la naturaleza multinivel de las zonas metropolitanas, por el aumento y diversificación de la demanda de servicios públicos y por la generación de externalidades entre las localidades que la conforman.² La fragmentación institucional y los procesos de toma de decisiones desvinculados se caracterizan, a su vez, por una multiplicidad de actores y por el cruce, traslape y superposición de diferentes normatividades, agendas, horizontes de tiempo, recursos y lógicas.

² El concepto de gobernanza multinivel se desarrolla a partir de la década de los noventa, de manera simultánea en diferentes campos del conocimiento, para dar cuenta de fenómenos que trascienden el poder y acción de un Estado centralizado y la consecuente difusión de la autoridad, hacia arriba, a instancias supranacionales, y hacia abajo, hacia los ámbitos regionales y locales. También suelen emplearse los conceptos de gobernanza multiescalar y gobernanza policéntrica para dar cuenta de la manera de organizar el traslape de funciones y el interjuego que surge entre instituciones funcionalmente diferenciadas en distintas escalas (Hooghe y Marks, 2010).

En este sentido, el fenómeno metropolitano es necesariamente conflictivo por la complejidad que deviene, en primera instancia, de su naturaleza fragmentada. El papel que ejercen los diferentes niveles de gobierno involucrados en la planeación del territorio y del desarrollo en la provisión de servicios y en la rendición de cuentas (*accountability*), requiere especial atención.³ No obstante, al haberse desarrollado como consecuencia de la expansión urbana y del crecimiento demográfico, las metrópolis no generan de manera automática las estructuras administrativas y de gobierno necesarias para dar respuesta a los múltiples retos que enfrentan (Lefèvre, 2010). De hecho, lo más frecuente es que los actores regionales y municipales representen la principal resistencia para el desarrollo de estructuras, instituciones y mecanismos para la colaboración con una lógica metropolitana (Judd y Swanstrom, 2010: 268-275). En las metrópolis se localizan los grandes procesos de crecimiento económico, de producción de riqueza y de integración multicultural, pero también la generación de nuevas formas de exclusión y de niveles cada vez más alarmantes de desigualdad social y de degradación ambiental. Todos estos procesos globales demandan respuestas de proximidad para garantizar mínimos niveles de calidad de vida a la población (Subirats, 1996, 2016). En tanto espacios políticos, las metrópolis tienen que gobernarse para generar formas de regulación social y poder así responder a los retos con políticas públicas (Lefèvre, 2010).

En este sentido, la gestión de la complejidad metropolitana requiere de instituciones y autoridades públicas capaces, pero no puede ser entendida únicamente como trabajo del gobierno (Burris, Drahos y Shearing, 2005: 2). La idea de gobernanza supone que gestionar la novedad, multiplicidad y complejidad de los problemas y desafíos sociales no puede reducirse a que el gobierno realice las intervenciones adecuadas o a que obtenga y aplique eficientemente los recursos necesarios, sino que implica crear oportunidades

³ Al no haber un nivel de gobierno metropolitano, con representantes electos, existe un déficit de rendición de cuentas de las decisiones a escala metropolitana (Briffault, 1996; Lefèvre, 2010).

para resolver los problemas a partir de la interacción entre actores sociales, gubernamentales y privados (Kooiman, 2003). Es decir, la gobernanza es policéntrica y comprende tanto instituciones y procedimientos formalizados en constituciones y leyes, como a los muchos y variados arreglos y acuerdos informales en los que actores e instituciones —públicos y privados— planifican y gestionan los asuntos comunes. Así, la noción de *sistemas de gobernanza* surge de reconocer la complejidad de la vida social e implica necesariamente una diversidad de actores que forman parte de redes más o menos interconectadas que producen una pluralidad de mecanismos (que van desde la fuerza, la persuasión, la presión económica, hasta la creación de normas consensuadas) y actúan en respuesta a las necesidades y aspiraciones públicas en un interjuego de poder y de restricciones cruzadas (Kooiman y Bavinck, 2013). En el marco de este complejo escenario, el concepto de gobernanza supone un horizonte normativo que implica un ajuste a la visión tradicional y vertical de gobierno.

Los problemas de la gobernabilidad y de la política metropolitanas no son nuevos y las herramientas teórico-conceptuales para entenderlos está aún en desarrollo. La corriente dominante de los estudios urbanos se encuentra muy anclada a las particularidades de las ciudades occidentales del mundo desarrollado que dan por sentada una cierta tradición de activismo cívico por parte de los actores no gubernamentales y que pasa por alto precisamente el contexto metropolitano con sus intrincadas redes de relaciones sociales entre actores e intereses en pugna, muchas veces extralocales —y aun globales—, que inciden en las decisiones de política pública, y en consecuencia, tampoco considera la existencia de jerarquías metropolitanas (Duhau, 2006).⁴ Supone la existencia de

⁴ A partir de los estudios de Robert Dahl (1961) en los años sesenta del siglo pasado, se puso en marcha en la década de los noventa el concepto de *régimen urbano*, que buscaba superar la dicotomía pluralismo-elitismo para entender el modo en que la acción del Estado y del mercado se conjugaban para orientar las políticas urbanas mediante la cooperación estable entre actores, públicos y privados.

muchos centros de poder dentro de las ciudades, que se equilibran unos a otros al influenciar la toma de decisiones que tienen un impacto directo sobre la calidad de vida de los habitantes de la ciudad en cuestión y que gozan de cierta autonomía respecto de las variables exógenas. Sin duda esta perspectiva se pone a prueba en el mundo globalizado, en las metrópolis de países en vías de desarrollo y en sociedades donde el pluralismo no ha sido la norma de la vida política.

En la práctica, el fenómeno metropolitano ha sido abordado mediante reformas administrativas e institucionales que proponen soluciones de carácter regional como un recurso para enfrentar la superposición, la duplicación y la falta de coordinación en la provisión de servicios públicos a escala metropolitana (Judd y Swanson, 2010: 260-288; Lefèvre, 2009). Sin duda la diversidad de retos y circunstancias que enfrentan las grandes ciudades en el mundo es enorme, pero existe el acuerdo de que la fragmentación constituye una de las principales fuentes de problemas para gobernar las metrópolis (Briffault, 1996; Steytler, 2009). Se considera que la falta de coordinación entre diferentes niveles y múltiples dependencias de gobierno alienta la expansión no planificada y costosa de la mancha urbana y es también un obstáculo para que los distintos actores se responsabilicen por el desarrollo de infraestructura metropolitana. Así, algunos de los efectos más visibles de la fragmentación metropolitana serían la ineficiencia administrativa, la degradación ambiental, los bajos niveles de competitividad y nuevas formas de exclusión social (Dreier, Mollenkopf y Swanson, 2007: 306).

Fragmentación y arquitecturas de gobernanza

En efecto, la fragmentación es un fenómeno ineludible en las grandes metrópolis, aunque se ha estudiado poco la funcionalidad de la permanencia de esas estructuras fragmentadas. El fenómeno de la fragmentación institucional vinculado a problemas de

gobernanza ha sido analizado de manera más sistemática en el marco de la gobernanza global —particularmente en relación con problemas ambientales— y es generalmente visto como una desviación o, en el mejor de los casos, como un problema para la coordinación eficaz (Isailovic, Widerberg y Pattberg, 2013; Young, 2011).

En contraste con esta visión de la fragmentación como una “desviación a corregir” se ha desarrollado el concepto de *arquitecturas de gobernanza* para dar cuenta del sistema integral de instituciones (públicas y privadas), es decir de organizaciones, principios, normas, regulaciones y procesos de toma de decisiones vigentes en un campo específico de política pública. Este concepto es más acotado pues no hace referencia al sistema de relaciones en su totalidad, sino que lo localiza en un campo delimitado y, en la medida en que no presupone orden en un sentido normativo, permite incorporar los efectos disfuncionales —o no deseados— de la fragmentación. Hablar de arquitectura implica reconocer un cierto grado de fragmentación característico e intrínseco de la interacción entre diversas áreas de política que no están ni reguladas ni controladas por un solo tipo de régimen en el sentido tradicional del término (Biermann, Pattberg y Zelli, 2010).

Lo que sostienen Biermann *et al.*, es que todas las estructuras de gobernanza presentan algún grado de fragmentación, es decir, constan de distintas partes débilmente acopladas que se conectan e integran con fines específicos, pero no de manera estructural o permanente. Este tipo de estructuración responde a diferentes razones: porque las partes no están reguladas por un mismo marco, porque no existe un solo procedimiento para la toma de decisiones, porque no se producen acuerdos en torno a los problemas, o porque, aun produciéndose, no lo hacen con el mismo nivel de compromiso entre las partes. Si se asume la idea de desacoplamiento como un atributo inevitable de las estructuras de gobernanza, lo que tenemos es un *continuum* de diferentes grados de fragmentación resultado de procesos de institucionalización incrementales, descentralizados y poco planeados que se reflejan a su vez en procesos de decisión superpuestos o traslapados, en conflictos entre norma-

tividades y en diversas constelaciones de actores. Al reconocer que existen diferentes grados y tipos de fragmentación, es necesario asumir que éstos producirán diferentes efectos. En principio, para este grupo de autores existen por lo menos tres tipos de derivación: sinergia, cooperación y conflicto.

La fragmentación que deriva en *sinergia* semeja una estructura de círculos concéntricos; supone una autoridad o institución central que integra y vincula las diversas partes del sistema, permitiendo así el desarrollo de principios generales que regulan las políticas comunes, así como arreglos institucionales y procesos de toma de decisiones integrados. Por otra parte, existe fragmentación *cooperativa* cuando las políticas son definidas, decididas y monitoreadas mediante diferentes instituciones y niveles de gobierno, lo que da lugar a instituciones y procesos de toma de decisiones débilmente acoplados, con una relación ambigua entre las diversas normatividades pero donde prevalece una integración general que logra hasta cierto punto evitar conflictos por medio de arreglos o instituciones que incluyen a las unidades que son importantes para el *issue* en cuestión. Finalmente, la fragmentación resulta *conflictiva* si el *issue* o área de política está marcada por diferentes instituciones que están desconectadas entre sí (o que tienen diferentes procesos de toma de decisiones desconectados entre sí), con principios, normas y reglamentación diferentes y que representan o participan de coaliciones que aceptan o alimentan el conflicto.

Sin embargo, nuevamente Biermann *et al.* (2010) sostienen que no existe un tipo de arquitectura de gobernanza que garantice *ex ante* mejores niveles de desempeño institucional. En la literatura académica hay poco consenso sobre este tema; algunas propuestas hablan de las ventajas de fragmentar la diversidad, o por lo menos de reconocerla (Young, 2011). La pregunta que surge a partir de estas reflexiones es cómo, independientemente del grado de fragmentación, puede generarse una gobernanza metropolitana que permita la hechura de programas y políticas públicos con esa lógica.

En los siguientes apartados se presenta un análisis institucional que, en un primer momento, describe el diseño institucional del

gobierno metropolitano de la Ciudad de México, posteriormente los niveles de acción gubernamental en la política metropolitana, y finalmente la fragmentación de los sistemas de planeación y participación ciudadana que caracterizan esta realidad metropolitana.

EVOLUCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

En esta primera sección se ofrece una revisión del proceso de evolución del marco institucional y organizacional formal que regula el sistema de relaciones para la planeación y gestión de la Zona Metropolitana del Valle de México (en adelante ZMVM), con el fin de identificar los cambios en la articulación del sistema de *gobernanza* metropolitana en la Ciudad de México.

Antecedentes: de una planeación urbana centralizada a los primeros esfuerzos de coordinación metropolitana en la Ciudad de México

La evolución institucional y organizacional para la gestión de las zonas metropolitanas en México está fuertemente vinculada a los cambios desarrollados durante las últimas cuatro décadas en la estructura del sistema político y en el tránsito hacia un modelo de gobierno más plural, democrático y descentralizado que buscaba incorporar y facilitar la interacción de un mayor número de actores.

No es sino hasta 1976 que puede hablarse de la articulación formal de una política de desarrollo urbano en México con la promulgación —en ese año— de la Ley de Asentamientos Humanos (LAH) a partir de la cual se estableció un marco de atribuciones y de mecanismos de coordinación para el crecimiento ordenado de las ciudades mexicanas (Azuela, 1989). Sin embargo, a pesar de que la LAH promovía formalmente un esquema de concurrencias inter-gubernamentales para la planeación urbana, en la práctica prevaleció un modelo de fuerte centralización de competencias y activi-

dades en el plano federal. Tal y como señala Ziccardi (2003), la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)⁵ se dedicó, en sus primeros años, a la elaboración de diversos planes nacionales y para centros urbanos desde una perspectiva de planificación altamente centralizada y con carácter exclusivamente técnico,⁶ en los que la participación tanto de las autoridades estatales y municipales como de las comunidades regionales y locales fueron completamente relegadas (Garza, 1989). Para el caso de la Ciudad de México, a la dinámica de centralización de la toma de decisiones en materia urbana se sumó el hecho de que el Distrito Federal formaba parte de la estructura administrativa del gobierno federal, al tiempo que sus autoridades y programas eran definidos desde el centro. También cabe señalar que durante este primer periodo de la política urbana en México (1976-1982) el tema metropolitano estuvo completamente ausente en la normatividad.⁷

Durante la década de los ochenta la política urbana adquirió un matiz mucho más amplio, complejo y abierto a partir de los procesos de descentralización política y administrativa que se desarrollaron en el país. Como en otros países, la descentralización favoreció a los Estados y a los municipios más que a las zonas metropolitanas (Lefèvre, 2010), y se formalizó con la modificación del artículo 115 constitucional. Así, se ampliaron las capacidades reglamentarias de los ayuntamientos, en particular la atribución legal, para que los municipios pudieran participar en el proceso de planeación del desarrollo urbano local (Cabrero, 1998). Si bien la descentralización buscaba el fortalecimiento jurídico, político,

⁵ Dependencia del gobierno federal encargada de coordinar la política urbana en esa época.

⁶ El Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, el Plan Nacional de Vivienda en 1979 y diversos planes estatales de Desarrollo Urbano.

⁷ Es importante mencionar que por iniciativa de la Presidencia de la República se formó una Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País (es decir para la ZMVM), así como un plan de ordenación de dicha zona. A pesar de ello, dicha iniciativa nunca se tradujo operativamente debido al poco interés del gobierno federal por asegurar su éxito y al bajo nivel de involucramiento de los gobiernos estatales (Rébora, 2001).

económico y administrativo de los municipios, el proceso no incidió en el Distrito Federal ni en sus delegaciones políticas, que se mantuvieron como órganos administrativos dependientes del gobierno federal, mientras que los estados vecinos y sus municipios sí vieron ampliadas sus capacidades institucionales y sus alcances jurisdiccionales.

Con la extensión de los márgenes de acción en materia urbana de los gobiernos estatales y municipales se presentaron los primeros esfuerzos formales de coordinación en materia metropolitana. En 1988 se creó la primera Comisión del Área Metropolitana (CAM) para la ZMCM, la cual estaba integrada por representantes del gobierno federal, así como del Distrito Federal y del Estado de México. A partir de la articulación de la CAM se crearon otros espacios de coordinación, como el Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM) y la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, que buscaban definir pautas de acción comunes y que avanzaban en la formación de una primera agenda metropolitana. Sin embargo, tanto la subordinación política e institucional del Distrito Federal como la escasa capacidad de las dependencias gubernamentales del Estado de México incidieron en la reproducción del esquema centralizado de gestión y planeación urbanas, así como en la ausencia de una política metropolitana.

*Cambio institucional, reforma política y construcción
de los actuales espacios de colaboración metropolitanos
en la Ciudad de México*

Hacia 1993 se inicia una nueva fase en el proceso de construcción y consolidación de la política urbana en México con la promulgación de una nueva LAH que sustituyó a la de 1976. Así se actualiza el sistema de competencias jurisdiccionales en materia de desarrollo urbano, armonizándolo con los avances en materia de descentralización política y administrativa realizados en la década anterior. En general, la Ley de 1993 introdujo un sistema

intergubernamental de competencias y concurrencias que permitía que los tres niveles de gobierno pudieran participar efectivamente en la política de desarrollo urbano, además de que estableció de manera obligatoria la participación social como elemento fundamental de la planeación urbana. En esa ley se consideró, de manera explícita, el tema de la metropolitización (o conurbación), y se estableció un conjunto de lineamientos mínimos para garantizar una gestión eficaz de los espacios urbanos.

En términos operativos, esta Ley de Asentamientos Humanos de 1993 prevé la formalización de una comisión de conurbación en cada zona metropolitana del país, con carácter permanente y la participación de representantes del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios que la integren. A dicha comisión se le fijaron como tareas fundamentales la formulación, aprobación y gestión del programa de ordenación de la zona conurbada. Así, se estableció un esquema de gestión metropolitano más acorde con las dinámicas espaciales y demográficas prevalecientes en la década de los noventa y se avanzó en la construcción de un modelo de coordinación que fijaba un umbral básico en la delimitación de los espacios dedicados a la conservación, el mejoramiento y el crecimiento urbano.

Con base en estos cambios institucionales, durante la década de los noventa se observó un proceso agresivo de reconfiguración del esquema de coordinación metropolitana en la ZMVM caracterizado por la formación de una amplia gama de comisiones generales y sectoriales (o por la reforma de algunas ya existentes), así como por la formulación del primer —y único— programa de ordenamiento de la ZMVM. En el ámbito de la coordinación general en 1995 se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), que sustituyó a la CAM y que se constituyó en la instancia más importante de coordinación entre el Distrito Federal y el Estado de México.

En la práctica, la capacidad de las comisiones para construir una agenda metropolitana en cada sector fue variada y fundamentalmente poco eficaz, pues dependió, en alto grado, de la voluntad

CUADRO I.1
Comisiones Sectoriales Metropolitanas creadas en la década de los noventa

<i>Nombre</i>	<i>Siglas</i>	<i>Fecha de creación</i>	<i>Composición</i>
Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad	Cometravi	1994	Tripartita equitativa (Federación, Distrito Federal y Estado de México)
Comisión Ambiental Metropolitana	CAM	1996	Tripartita equitativa (Federación, Distrito Federal y Estado de México)
Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana	CADAM	1994	
Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos	Cometah	1995	Tripartita equitativa + Estado de Hidalgo
Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia	CMSP	1995	Distrito Federal-Estado de México
Comisión Metropolitana de Protección Civil	CMPC	2000	Distrito Federal-Estado de México

FUENTE: Elaboración propia.

de los actores políticos involucrados y del nivel de “urgencia” percibido respecto de las problemáticas en específico. Salvo algunas excepciones,⁸ la operación de las comisiones metropolitanas fue errático y discontinuo; de hecho, muchas de ellas fueron instaladas pero nunca operaron, y tuvieron que pasar varios años para que, después de una reconfiguración, fueran puestas en marcha de manera formal y continua. La fragmentación de competencias entre niveles y dependencias de gobierno y los diferentes estatutos institucionales del Distrito Federal y del Estado de México representaron un obstáculo indiscutible en este periodo para la configuración de un esquema de gestión metropolitano.

Hacia finales de la década de los noventa, el esquema de relaciones políticas e institucionales en la ZMVM se modificó como consecuencia de la reforma político-administrativa del Distrito Federal, que concluyó con una historia de dependencia institucional y funcional respecto del gobierno federal. Hasta entonces, las autoridades de la capital del país eran designadas por el presidente de la República y sus capacidades se ceñían a unas cuantas tareas de gestión con alcances limitados para incidir en la toma de decisiones de política urbana. En 1994 se creó el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal y se promulgó la reforma constitucional para que a partir de 1997 los habitantes de la capital del país pudieran elegir jefe de gobierno y, a partir del año 2000, a las autoridades delegacionales. Evidentemente, con las reformas creció la capacidad de influencia e interlocución del gobierno de la capital en los asuntos metropolitanos.

Así, la diferenciación política entre autoridades responsables de la planeación y la gestión de la ZMVM resultó más evidente a partir de la década del 2000, ya que los tres principales actores en el proceso de coordinación urbana pertenecían a cada uno de los tres principales partidos políticos del país.⁹ El escenario de plura-

⁸ Como la Comisión Ambiental Metropolitana y la de Transporte y Vialidad.

⁹ A partir del 2000 y a lo largo de doce años, el Partido Acción Nacional (PAN) estuvo al frente de la Presidencia de la República, el PRD gobernó el Distrito Federal y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo la

lidad política entre los actores responsables de la coordinación metropolitana produjo una dinámica contradictoria: por una parte, se promovió la reactivación de las comisiones creadas años atrás, mismas que habían tenido un comportamiento errático y discontinuo; por otra, la lógica electoral produjo incentivos para una mayor fragmentación y para que cada autoridad emprendiera acciones e implementara políticas urbanas en el marco de su jurisdicción, pero desde una lógica de competencia política con las otras dos. Así, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México llevaban a cabo acciones o políticas de corte urbano que a pesar de haber sido acordadas en los espacios de coordinación metropolitana, eran presentadas como iniciativas propias por cada uno de ellos de cara a su electorado. Más allá de la capitalización política de las obras en beneficio de los habitantes de la ZMVM, la discontinuidad fue imperante, misma que hasta la fecha padecen los usuarios. A la inevitable fragmentación se sumaron la lógica político-electoral y la alta visibilidad política que ofrece el encabezar el gobierno en el Distrito Federal y en el Estado de México, que son las entidades más pobladas del país y con uno de los mayores potenciales de desarrollo económico.¹⁰

*Nuevos instrumentos de coordinación:
el caso del Fondo Metropolitano*

Uno de los instrumentos diseñados para fortalecer la colaboración metropolitana son los “fondos metropolitanos”. Si bien es cierto que la construcción de espacios interorganizacionales para el diálogo y colaboración entre autoridades produjeron algunos re-

gubernatura en el Estado de México. Este esquema se rompe con el triunfo del PRI en la Presidencia en las elecciones de 2012.

¹⁰ Los tres jefes de gobierno electos que tuvo el Distrito Federal entre 1997 y 2012 buscaron competir o han competido por la Presidencia de la República. El actual presidente, Enrique Peña Nieto, fue anteriormente gobernador del Estado de México.

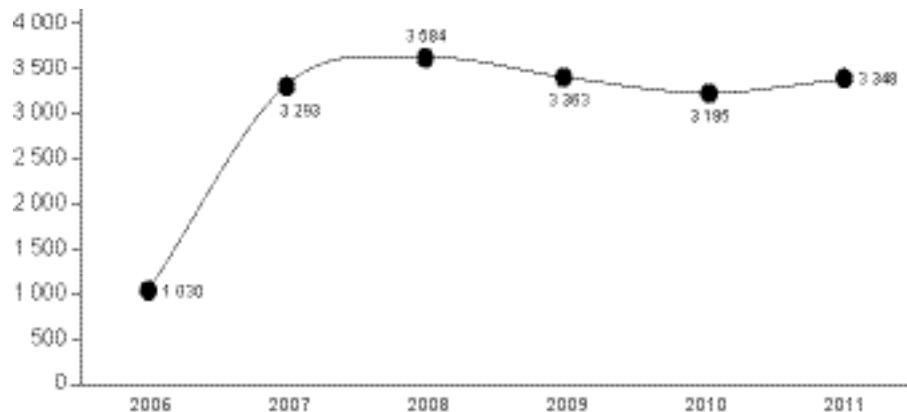
sultados puntuales, también lo es que existió una voluntad limitada por parte de los actores (federales, estatales y municipales) para aportar recursos financieros que permitieran el desarrollo de proyectos urbanos con una lógica metropolitana. A partir de esa situación, en 2006 se creó el Fondo Metropolitano como mecanismo financiero para el desarrollo de acciones urbanas coordinadas entre las entidades federativas que forman parte de la ZMVM.¹¹ El fondo se integra con recursos federales aprobados anualmente por el Congreso de la Unión aunque es ejercido por las autoridades de las entidades y tiene como objetivo financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y equipamiento en materia vial, hidráulica y de desarrollo urbano.

Con el propósito de asegurar que los estudios, proyectos y obras financiados por el Fondo Metropolitano se sujeten a los objetivos que les dieron origen, las Reglas de Operación obligan a las autoridades que integran la zona metropolitana a contar con un espacio de coordinación intergubernamental (consejo o similar) de corte técnico, que evalúe la factibilidad de los proyectos propuestos y que apruebe su ejecución.

La evolución anual de la distribución de los recursos por entidad federativa muestra una tendencia hacia el equilibrio de recursos entre el Distrito Federal y el Estado de México (gráfica I.2), además de que también tienden a beneficiarse proyectos de impacto urbano en el estado de Hidalgo. Sin embargo, un elemento que destaca al momento de analizar el catálogo de obras y proyectos financiados por el Fondo Metropolitano es la escasez de acciones conjuntas llevadas a cabo entre las entidades federativas de la ZMVM. Aun cuando los estudios, proyectos y obras financiados por el Fondo pueden tener efectos positivos, en general las autoridades estatales presentan proyectos de manera conjunta para competir

¹¹ En su primer año de operación, el Fondo Metropolitano estaba destinado exclusivamente a la ZMVM; sin embargo, a partir de 2007 se incorporaron otras zonas metropolitanas del país.

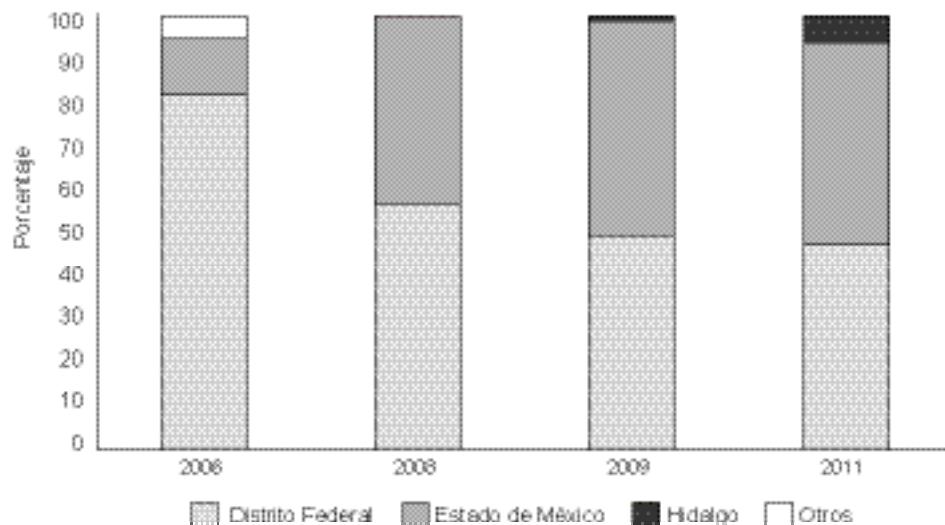
GRÁFICA I.1
Evolución de los recursos del Fondo Metropolitano destinados
a la ZMVM (2006-2011), en millones de pesos corrientes



[73]

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Catálogo de Obras, Fideicomiso para el Fondo Metropolitano (2006-2011).

GRÁFICA I.2
Distribución geográfica de los recursos del Fondo Metropolitano (2006-2011)



FUENTE: Elaboración propia con base en información del Catálogo de Obras, Fideicomiso para el Fondo Metropolitano (varios años).

por los fondos, pero una vez obtenidos se los distribuyen con una lógica contraria al espíritu del programa.

La persistencia de la lógica de fragmentación en la operación del Fondo Metropolitano tiene su fundamento en el diseño mismo del instrumento. Por una parte, la evaluación de los proyectos y acciones se hace únicamente a partir de criterios técnicos y de factibilidad económica; por otra, los comités de evaluación están integrados por las mismas autoridades estatales, así, más que propiciar la construcción conjunta y coordinada de proyectos con una lógica metropolitana, lo que se incentiva es que las autoridades hagan uso de los recursos para acciones y proyectos urbanos definidos de manera autónoma y que se apegan a sus propios planes de desarrollo. En este sentido, la distribución cada vez más equilibrada de los recursos del Fondo entre el Distrito Federal y el Estado de México revela esta lógica que asegura una distribución equitativa de recursos para ambas entidades, a la vez que favorece el desarrollo de las prioridades de política de cada uno de los gobiernos más que el desarrollo del espacio metropolitano en su conjunto.

Finalmente, tal y como revela una evaluación realizada por parte del Gobierno Federal a estos fondos (Inafed, 2010), la totalidad de los recursos que componen este instrumento provienen de asignaciones presupuestales federales, por lo que no existe un esquema de incentivos que promueva la aportación adicional de recursos por parte de las entidades federativas para el desarrollo de los proyectos y las obras beneficiadas por el Fondo Metropolitano. En este sentido, la continuidad de este instrumento está sujeta a los procesos de aprobación presupuestal en el ámbito federal, con lo que no se incentiva que las autoridades involucradas se responsabilicen por el financiamiento y ejecución de proyectos de corte metropolitano.

Recapitulación

En términos organizacionales, el cambio en el marco institucional favoreció la construcción de espacios de coordinación y diálogo en

las distintas áreas de política urbana (medio ambiente, transporte, seguridad pública, entre otros) y entre los distintos gobiernos involucrados, además de que se avanzó en el diseño de instrumentos innovadores para el desarrollo de obras con impacto metropolitano. Sin embargo, es importante insistir que también como consecuencia de su evolución institucional, el modelo de gobernanza metropolitana en la Ciudad de México aún cuenta con fuertes limitaciones que impiden un trabajo más eficaz y continuo. Por una parte, si bien la reforma descentralizadora de los años ochenta fortaleció el margen de acción e intervención de los gobiernos municipales en temas urbanos y metropolitanos, en el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México los gobiernos locales quedaron completamente excluidos del sistema de relaciones macro. Las delegaciones políticas del Distrito Federal tampoco forman parte del proceso de gestión metropolitana, a pesar del incremento de competencias adquiridas durante la reforma política de mediados de los años noventa. Los avances institucionales y organizacionales en materia de coordinación metropolitana se han centrado en el ajuste jurisdiccional de tres actores clave: el gobierno federal y las autoridades estatales del Distrito Federal y el Estado de México.

Por otra parte, dentro del esquema institucional macro de planeación y gestión metropolitana de la Ciudad de México no se concibe —al menos en términos formales— la participación de grupos privados (asociaciones empresariales, por ejemplo) ni de organizaciones sociales y ciudadanas o de cuerpos académicos técnicos que puedan nutrir la deliberación en torno a acciones y proyectos metropolitanos. La configuración actual del modelo macro de gestión metropolitana cierra los espacios de participación exclusivamente a un limitado número de actores gubernamentales que, a pesar de contar con la capacidad técnica para el desarrollo de diagnósticos y proyectos, limitan el grado de publicidad y transparencia de las decisiones tomadas.

Finalmente, se aprecia un modelo de gobernanza frágil e institucionalmente contingente, pues los espacios de coordinación

están sujetos a vaivenes y a las agendas políticas de los gobiernos (federal y estatales) en turno. Si bien es cierto que desde mediados de los noventa se avanzó en la construcción de espacios tripartitos de colaboración metropolitana, durante las distintas fases del desarrollo institucional se ha caído en *impasses* organizacionales debido a la resistencia de los actores gubernamentales para involucrarse en procesos de diálogo y de definición de una agenda metropolitana.

Una consecuencia adicional de la fragilidad institucional del modelo macro de gestión metropolitana en la Ciudad de México está asociado a la debilidad del carácter vinculante que tienen las decisiones tomadas en los ámbitos de coordinación metropolitanos. Por ejemplo, las propuestas que se generan en el interior de las Comisiones Metropolitanas pueden o no vincularse, posteriormente, a los programas de cada uno de los gobiernos que integran la zona metropolitana (ya sea en los programas de desarrollo urbano o en programas específicos). En última instancia, y debido a esta fragilidad institucional, dichas comisiones se convierten en espacios de encuentro y diálogo gubernamental que no necesariamente cuentan con la fortaleza para la construcción de alternativas de política reconocidas y asumidas por todos los gobiernos involucrados.

EL ANÁLISIS MICRO DEL ESQUEMA DE COORDINACIÓN URBANA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO: ALGUNAS ANOTACIONES
SOBRE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL¹²

Un elemento clave del modelo de gobernanza de la ZMVM es que está estructurado en dos niveles. Por una parte, se identifica un modelo macro de coordinación blando, contractual y contingente

¹² Esta sección del documento forma parte de un estudio más amplio solicitado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.F. (Seduv), en el marco de la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano 2010.

entre las autoridades federales y de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México que ha venido evolucionando de un sistema altamente centralizado a un esquema más abierto y de mayor influencia por parte de las autoridades estatales, aunque altamente fragmentado y poco abierto a la participación de actores no gubernamentales. Por otra parte, se identifica un segundo nivel micro delimitado por el marco de competencias y relaciones formales e informales que establecen los gobiernos estatales con sus respectivas autoridades locales (delegacionales y municipales) de manera independiente. En este apartado se desarrolla el análisis a nivel micro de las estructuras de relación en el Distrito Federal.

Las relaciones micro en el proceso de planeación y gestión urbana en el Distrito Federal: desvinculación, centralismo y participación limitada

Una consecuencia de la historia política del Distrito Federal es la conformación de una arquitectura institucional gubernamental y de relaciones territoriales diferente a la del resto de las entidades federativas del país. Así, la planificación urbana en el Distrito Federal se estructuró a partir de una compleja red de ordenamientos normativos y de programas gubernamentales de alcance diferente: metropolitano, urbano, delegacional y barrial. Esta situación llevó, por una parte, a que los instrumentos estándar de planeación urbana, es decir, los programas de desarrollo urbano general, delegacional y parcial, se convirtieran en una larga lista de objetivos que difícilmente se traducen en instrumentos de acción concretos —más allá de la regulación de ciertos aspectos clave, como el uso de suelo—, y por otra, a que la participación de actores no gubernamentales tuviera un efecto moderado tanto en la definición de los objetivos de desarrollo urbano como en la articulación de propuestas y acciones específicas.

No se sabe qué vaya a suceder luego de la última reforma política de la Ciudad de México, pero hasta ahora, aunque parti-

cipan en el Comité de Planeación del gobierno central, las delegaciones políticas no están involucradas en la toma de decisiones, de manera que puede hablarse de una estructura para la planeación urbana fuertemente centralizada. Para las delegaciones la Ley de Planeación del Desarrollo del D.F. (LPD-DF) contempla un esquema paralelo y desvinculado organizacionalmente del sistema de planeación central basado en programas delegacionales de desarrollo, los cuales deben subordinarse a las líneas estratégicas del Programa General de Desarrollo del D.F. (PGD-DF). Así, se replica el Comité de Planeación a escala delegacional mediante la figura de los Comités Mixtos, que se encargaban de la elaboración de programas parciales para incidir sobre zonas específicas dentro de las delegaciones.

Por otra parte, la incorporación de la participación ciudadana en la planeación urbana está contemplada mediante dos mecanismos: el consejo de planeación y la consulta pública. En el primer caso, los consejos de planeación —que operan tanto a nivel del gobierno central como en diferentes sectores de política pública— son órganos consultivos de participación restringida que se conforman a partir procesos de invitación cerrada a cinco ciudadanos con experiencia en temas de planeación. Su objetivo consiste en acompañar y apoyar los trabajos de planeación y programación, y sus recomendaciones sobre el diseño del PGD-DF o sobre los programas sectoriales (salud, desarrollo social, desarrollo urbano, entre otros) no tienen un carácter vinculante.

Por su parte, la consulta pública es un instrumento gubernamentalmente promovido que se emplea para solicitar la opinión de ciudadanía sobre aspectos específicos de planeación. En este sentido, y a la luz del diseño de los dos instrumentos de interacción gobierno-sociedad considerados en el modelo amplio de planeación en el Distrito Federal, la participación social y de grupos de interés privados en la ciudad tiende a ser muy restringida, a tener problemas de representatividad y con propensión a ser controlada por el gobierno, que induce a ese tipo de ejercicios solamente cuando necesita legitimar algunas decisiones. A manera de resumen, po-

demos decir que la participación social y ciudadana en materia de planeación urbana es limitada y se reduce a acuerdos de participación limitados y con poco impacto en la toma de decisiones.¹³

La desconexión entre planeación e instrumentos de participación y representación ciudadana contemplados en la planeación urbana en el plano del gobierno central se reproduce en los otros dos planos: delegacional y barrial. Dentro del procedimiento para la elaboración de los programas y proyectos en la materia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU) otorga la mayor responsabilidad del diseño y actualización del Programa General en la materia (PGDU-DF), así como de los programas delegacionales y parciales, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), dependencia del Gobierno Central.

En este orden de cosas, las autoridades delegacionales desempeñan un papel secundario en el que sólo pueden “[participar] con la Secretaría [Seduvi] en la elaboración de los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro del territorio de su delegación”¹⁴. Más allá de este papel de acompañante en el proceso de planeación urbana, los órganos delegacionales cumplen con una función residual, con excepción de la facultad para expedir licencias y permisos, que con los años se ha ido constituyendo en una capacidad importante para incidir en el desarrollo urbano local.

¹³ Esto último contrasta claramente con la riqueza que, al menos normativamente, prevé la Ley de Participación Ciudadana en cuanto a la construcción de mecanismos de participación y representación social. En dicha ley se reconocen once mecanismos de participación que van desde instrumentos muy generales orientados a la ratificación de decisiones gubernamentales (como el plebiscito y el referéndum), hasta la conformación de estructuras ciudadanas de toma de decisiones sobre asuntos relacionados con su colonia o unidad territorial (Asamblea Ciudadana). Finalmente, en esta normatividad también se contemplan mecanismos de vigilancia y control ciudadano vinculados al proceso de rendición de cuentas de las autoridades. Respecto a los órganos de representación ciudadana, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal reconoce tres instancias fundamentales: la Asamblea, el Comité y el Consejo Ciudadano.

¹⁴ Artículo 12, núm. 1, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

CUADRO I.2
Síntesis de competencias en materia de desarrollo urbano en el Distrito Federal

<i>Asamblea Legislativa</i>	<i>Jefatura de gobierno</i>	<i>Seduvi</i>	<i>Delegaciones políticas</i>
Aprobar los programas urbanos y sus modificaciones.	Planejar en materia urbana. Establecer modalidades y restricciones al dominio.	Elaborar los diagnósticos que sustenten los programas urbanos.	Participar con la Seduvi en la elaboración de planes delegacionales y parciales.
Participar en las comisiones de conurbación.	Celebrar convenios con la Federación, otras entidades o municipios. Promover la participación social y privada. Realizar obras públicas. Participar en la planeación y ordenación de las áreas conurbadas.	Revisar los programas delegacionales en materia urbana. Asesorar y supervisar los actos administrativos que en materia urbana ejerzan las delegaciones. Establecer directrices y políticas específicas en aspectos diversos del desarrollo urbano. Ejecutar la operación de la política de desarrollo urbano en la ciudad.	Expedición de licencias y permisos. Promover la participación en la elaboración de planes delegaciones y parciales. Vigilar y supervisar aspectos diversos de la política urbana en su ámbito territorial.

En relación con la participación social y privada en la planeación y en la gestión urbanas, la LDU abre un poco más el abanico de mecanismos de interlocución y representación en comparación con la LPD-DF, aunque en menor medida si se compara con los instrumentos incluidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Así, en este ámbito se considera la creación de un Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (Conduse) en el que, además de los representantes gubernamentales que tienen voz y voto en la toma de decisiones,¹⁵ participan dos contralores ciudadanos designados por la Contraloría General del D.F. y que tienen derecho a voz, así como siete invitados permanentes propuestos para su designación por los sectores académico, social, gremial y empresarial, dada “su amplia experiencia en la materia”, los cuales tienen derecho a voz y voto y duran un año en el encargo aunque, nuevamente, la invitación de estos actores queda supeditada a la discreción del titular de la Seduvi.

Por otra parte, en el proceso de elaboración de todos los programas de desarrollo urbano se contempla la convocatoria para realizar consultas públicas que serán promovidas ya sea desde el gobierno central (para el caso del programa general) o mediante las instancias delegacionales cuando se trate de programas delegacionales o parciales. Fuera de los mecanismos antes señalados para la fase de planeación, la legislación urbanística no considera esquemas de participación y seguimiento en la gestión y ejecución de la política de desarrollo urbano. Así pues, y más allá de las prácticas de simulación que pudieran existir o de la inoperancia de los órganos formales de representación vecinal previstos en la ley correspondiente, la amplitud y la profundidad de los esquemas de participación social y privada en el desarrollo urbano siguen siendo limitados desde la lógica institucional, lo que propicia que dichas interacciones se rea-

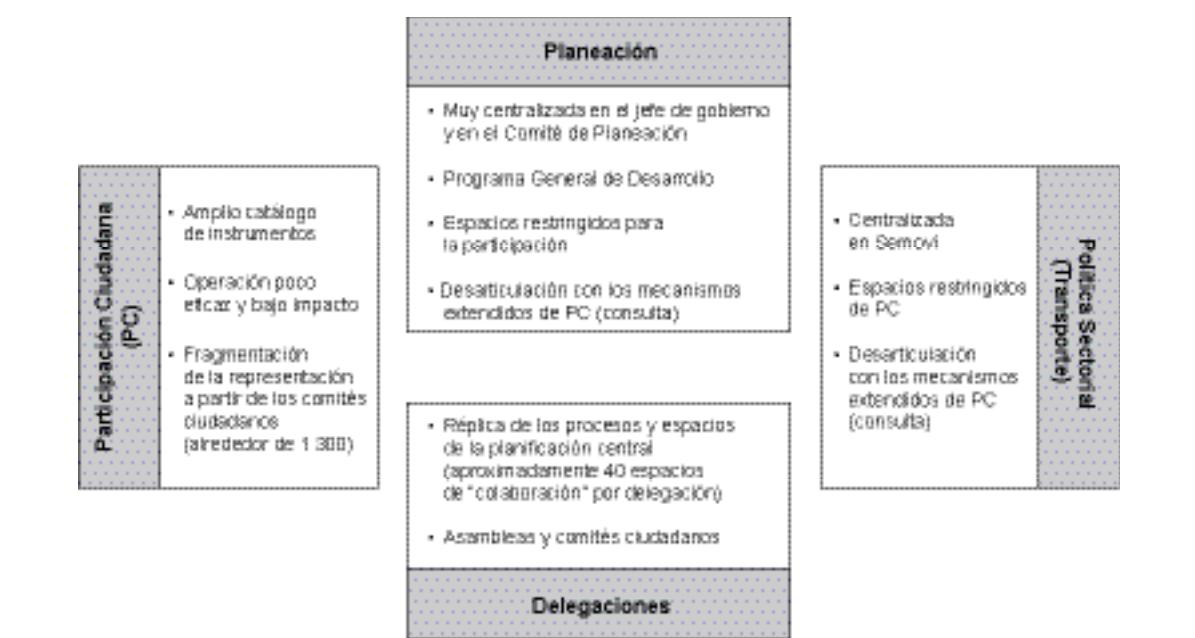
¹⁵ Los titulares de las secretarías de Gobierno, Medio Ambiente, Transportes y Vialidad, Protección Civil y Desarrollo Económico, así como del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Autoridad del Espacio Público, y los órganos político-administrativos de la ciudad.

licen de manera informal y con poca certeza sobre la transparencia y la apertura de los acuerdos alcanzados.

Al igual que ocurre en el nivel macro metropolitano, en el del Distrito Federal persisten problemas para articular de un modelo de planificación y gestión urbana más horizontal y colaborativo, como la descoordinación entre instancias territoriales y administrativas, así como la renuencia a incorporar mecanismos de participación ciudadana y de intermediación social de corte más deliberativo y de conformación más plural y representativa. A pesar de existir una ley en materia de participación ciudadana que contempla numerosos mecanismos, la tendencia dominante es a privilegiar los órganos consultivos (territoriales y sectoriales), de base asociativa y de participación restringida, frecuentemente conformados por un número limitado de notables. Por otro lado, la opinión de la ciudadanía no necesariamente se traduce en criterios de intervención y en programas públicos; ambos tipos de mecanismos se estructuran para legitimar decisiones previamente tomadas en la esfera gubernamental. Es notable la desconexión entre normatividades y sectores, así como entre la planeación llevada a cabo a escala delegacional y aquélla llevada a cabo por el gobierno central.

Asimismo, e independientemente de las posibles tensiones que pueden derivarse de la relación entre las autoridades del gobierno central y las autoridades delegaciones —en particular cuando pertenecen a partidos diferentes—, destacan las fallas de coordinación en el interior de la misma administración pública centralizada, pues la colaboración y la cooperación transversales para el diseño, gestión y evaluación de las políticas es inexistente e incluso tiende a generar problemas de confianza con actores privados que participan en el desarrollo de proyectos urbanos (Berrios y Canto, 2011).

CUADRO I.3
Esquema de fragmentación de la arquitectura de gobernanza en el Distrito Federal



FUENTE: Elaboración propia.

Recapitulación

Aunque las autoridades delegacionales en el Distrito Federal son ya electas democráticamente, no cuentan con un sistema de competencias y atribuciones similar al del resto de los municipios del país. De hecho, estas demarcaciones son concebidas formalmente como entidades territoriales dependientes del gobierno central del D.F., de manera que a pesar de contar con alguna capacidad de intervención, sus acciones terminan por subordinarse a los programas y mandatos de la autoridad central. Un efecto de la configuración institucional de relaciones entre el gobierno central y las delegaciones políticas es que se ha propiciado un modelo intergubernamental altamente centralizado y politizado. En este sentido, la autoridad central mantiene un elevado nivel de control en la formulación de programas y proyectos gubernamentales, con lo que se reduce el margen de intervención de los jefes delegacionales a ciertas iniciativas de alcance muy limitado.

Como ya se mencionó, la participación de actores no gubernamentales en materia de planeación urbana continúa siendo muy limitada, a pesar de que el D.F. cuenta con una muy amplia legislación en la materia. La resistencia de los actores políticos para incorporar mecanismos de participación más abiertos, deliberativos y tendientes a generar una mayor capacidad de incidencia, así como la persistencia de prácticas clientelares, han limitado la capacidad de los espacios de participación y han inhibido la institucionalización de algunas iniciativas aisladas que buscaban fortalecer los vínculos de interrelación democrática entre gobierno y ciudadanía. La intermediación basada en filias políticas o en la estructuración de mecanismos de “consulta pública” diseñados para ratificar decisiones y acciones definidas centralmente parece seguir siendo la nota dominante en el Distrito Federal.

COMENTARIOS FINALES

Resulta importante reconocer que el proceso de cambio institucional en el gobierno del Distrito Federal tiene una historia más reciente que el llevado a cabo en el resto del país, y que las estructuras de gobierno siguen manteniendo inercias de una tradición centralista y subordinada a los mandatos del Ejecutivo federal. La reforma política inconclusa y las restricciones institucionales que esta entidad enfrenta son todavía temas pendientes que se tornan claves en el proceso de articulación de un modelo de gobernanza mucho más flexible, horizontal y equilibrado. De la misma manera, resulta importante reconocer el alto nivel de “activismo” de las administraciones del Distrito Federal en temas clave para el desarrollo urbano, tales como la construcción de infraestructura de manera conjunta con empresas privadas o el incipiente establecimiento de espacios de participación informales en el proceso de actualización del Programa General de Desarrollo Urbano. En este sentido, deberá continuarse con el análisis de la evolución institucional del Distrito Federal y extender el análisis a las relaciones informales que son parte del sistema de gobernanza a escala metropolitana.

Ahora bien, las observaciones que pueden derivarse del análisis presentado se refieren a los ámbitos gobernabilidad-gobernanza, que están permanentemente entremezclados en la realidad metropolitana de la hechura de políticas públicas en el Distrito Federal. En la actualidad se distingue entre gobernanza y gobernabilidad: mientras que la gobernanza abarca la gama de relaciones entre la sociedad civil y el Estado (McCarney, Halfani y Rodríguez, 1995: 96; Subirats, 2016), la gobernabilidad denota una capacidad de gobierno construida fundamentalmente desde las instancias gubernamentales. Esta distinción es pertinente para el análisis de nuestro caso de estudio.

Como se ha visto, la fragmentación es una característica constante y clara en la estructura de gobernanza de la zona metropolitana de la Ciudad de México, al igual que sucede en otras zonas

metropolitanas en México (Bassols, 2006; Ramírez, 2012); sin embargo, pareciera que en el Distrito Federal la lógica de fragmentación del sistema, más allá de ser un proceso derivado de la naturaleza intrínseca propia de cualquier sistema metropolitano es reforzada permanentemente por el propio diseño institucional que sostiene dicho sistema de gobernanza. En otras palabras, la evolución del diseño institucional en lugar de buscar contrarrestar dicha fragmentación, suponiendo que se la reconociera como conflictiva (de acuerdo con la categorización presentada por Biermann *et al.*, 2010), no se ha dado siguiendo una ruta que conduzca a escenarios de fragmentación cooperativa o generadora de sinergias (siguiendo nuevamente la categorización de estos autores), sino que la ha empujado a una dispersión máxima, fomentando la desconexión entre los diversos componentes y reforzando sistemáticamente la imposibilidad de articulación entre las partes. Como se ha mostrado en el análisis, cada reforma, cada nuevo componente que se añade al diseño institucional, aumenta las lógicas que se contraponen y la fragmentación del sistema en su conjunto. La única consistencia observada en la evolución de la arquitectura institucional para la gobernanza de la planeación urbana es el incremento de la fragmentación, de ahí que puede plantearse una hipótesis explicativa de esta evolución. El sistema de gobernanza del Distrito Federal no ha podido expandirse ni articularse de mejor manera a lo largo de los años debido a una explícita intención de mantener o de incrementar su fragmentación y desarticulación como estrategia de control, con la intención de hacerlo gobernable desde el gobierno central de la ciudad; esto es, subsumir el sistema de gobernanza a un sistema más amplio de gobernabilidad política de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Bassols, Mario (2006), *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis*

- lisis metropolitano*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés Editores.
- Berrios, Pilar y Manuel Canto (2011), *Los espejos de la política social del Distrito Federal. Articulación gubernamental y participación ciudadana en la política social del Distrito Federal*, México, Evalúa/DF/ICYT.
- Biermann, Frank, Phillip Pattberg y Farizborz Zelli (2010), *Global Climate Governance beyond 2012. Architecture, Agency and Adaptation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Briffault, Richard (1996), "The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas", *Stanford Law Review*, vol. 48, núm. 5, pp. 1115-1171.
- Burris, Scott, Peter Drahos y Clifford Shearing (2005), "Nodal Governance", *Australian Journal of Legal Philosophy*, vol. 30, pp. 30-58.
- Cabrero, Enrique (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
- Castells, Manuel (2002), *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Dahl, Robert (1961), *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven, Yale University Press.
- Dreier, Peter, John Mollenkopf y Todd Swanstrom (2007), "Regionalisms Old and New", en Elizabeth A. Strom y John H. Mollenkopf (coords.), *The Urban Politics Reader*, Abingdon, Routledge, pp. 303-313.
- Duhau, Emilio (2006), "Introducción", en Mario Bassols (coord.), *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés Editores, pp. 13-24.
- Garza, Gustavo (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2010), "Types of Multi-level Governance", en Henrik Enderlein, Sonja Wälti y Michael Zürn (coords.), *Handbook on Multi-level Governance*, Northampton, Edward Elgar, pp. 17-31.
- Isailovic, Marija, Oscar Widerberg y Philipp Pattberg (2013), "Fragmentation of Global Environmental Governance Architectures" [reporte electrónico], Ámsterdam, IVM Institute for Environmental

- Studies, University of Amsterdam. Disponible en: <http://www.ivm.vu.nl/en/Images/R13-09_tcm53-348660.pdf>.
- Judd, Dennis y Todd Swanstrom (2010), *City Politics. The Political Economy of Urban America*, 7a. ed., Nueva York, Pearson.
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage Publications.
- Kooiman, Jan y Marteen Bavinck (2013), "Theorizing Governability – The Interactive Governance Perspective", en Marten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Sven Jeintoft y Jan Kooiman (coords.), *Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications*, Dordrecht, Springer, pp. 9-32.
- Lefèvre, Christian (2009), *Gouverner les métropoles*, París, L'Extenso Éditions.
- Lefèvre, Christian (2010), "The Improbable Metropolis: Decentralization, Local Democracy and Metropolitan Areas in the Western World", *Análise Social*, vol. 45, núm. 197, pp. 623-637.
- McCarney, Patricia, Mohamed Halfani y Alfredo Rodríguez (1995), "Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries", en Richard Stren (coord.), *Urban Research in the Developing World. Perspectives on the City*, 4, Toronto, Center for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Ramírez, Édgar (2012), "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, pp. 491-520.
- Rébora, Alberto (2001), *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México: Evaluación y Perspectivas (Anexos)*, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- Sassen, Saskia (2001), *The Global City*, Nueva York, Princeton University Press.
- Steytler, Nico (2009), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Subirats, Joan (1996), "El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana", *Administración y ciudadanía*, vol. 1, núm. 1, pp. 203-215.

- Subirats, Joan (2016), "Introducción", en Joan Subirats, *El poder de lo próximo*, Madrid, Catarata, pp. 15-25.
- Young, Oran (2011), "Overcoming Fragmented Governance: The Case of Climate Change and the MDGs", *Governance and Sustainability Issue Brief Series*, núm. 2, Boston, University of Massachusetts. Disponible en: <http://scholarworks.umb.edu/cgs_issue_brief_series/2/>.
- Ziccardi, Alicia (2003), "Planeación urbana municipal. ¿Función normativa o sustento de la gobernabilidad local?", en Enrique Cabrerro (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel A. Porrua / CIDE, pp. 129-154.

Leyes y documentos oficiales

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1993), Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000), Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2010), Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2010), Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1993), Ley General de Asentamientos Humanos, México.
- Fondo Metropolitano del Valle de México (2001), Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, México.
- Fondo Metropolitano del Valle de México (2001), Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, México.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (1998), Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, México.
- INAFED (2010), Impacto del Fondo Metropolitano, México, Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2002), Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México, México.

II

LA ILUSIÓN DE LA SEGURIDAD, EL CRIMEN Y LAS EXPECTATIVAS DE GOBERNANZA: UNA MEGALÓPOLIS

*Arturo Alvarado**

En el siglo XX la mayoría de las metrópolis en el mundo efectuaron complejos cambios en sus formas de gobierno representativo, lo que también afectó a los países que han intentado manejar sus ciudades con regímenes democráticos. Entre dichos cambios hay nuevas formas de administración y nuevos métodos de participación de sus habitantes para resolver demandas y necesidades tales como transporte, obras públicas, comercio, empleo, informalidad y seguridad pública que incluye diversas conductas irregulares e ilegales. El propósito es construir ciudades con mejores servicios, reglas y flujos de inversión, local e internacional. Estos desafíos a las urbes se incrementaron por la emergencia de nuevos y poderosos actores frente a los que han sido considerados tradicionalmente parte de la comunidad política urbana.

¿EXISTE GOBERNANZA URBANA EN SEGURIDAD?

Existe la necesidad de incluir nuevos sujetos en la formulación de las políticas metropolitanas, aunque éstos no se encuentren “loca-

* El Colegio de México.

lizados” en el mismo espacio o sean sujetos “jurídicos” reconocidos en la ciudad; la toma de decisiones en las ciudades requiere tener en cuenta otros intereses políticos “externos”, incluso supranacionales, y (limitar) la participación local para acomodar otros intereses. Además, se requiere considerar otras normas e instituciones que son parte de los gobiernos del área metropolitana, como la regulación del agua, la basura, el transporte y la criminalidad.

La toma de decisiones en las ciudades es muy laboriosa. Si bien los habitantes, los contribuyentes y los vecinos creen tener derechos adquiridos (entre ellos, el derecho de propiedad), sus gobernantes no responden únicamente a estos “electores”, sino también, y a veces de manera desproporcionada, a distintos grupos e intereses en diversos lugares del mundo y en varias escalas. Por ejemplo, están los desarrolladores, los banqueros y otros actores ilegales, como los contrabandistas; y entre más grandes sean las ciudades, mayor es la probabilidad de que existan retos de criminalidad no sólo local sino global (piratería, lavado de activos, tráfico humano y de órganos). Por estas razones la gobernanza urbana es un reto cada día más importante para los países, que no sólo tienen que construir gobiernos representativos sino “armonizar” los intereses de sus electores con demandas de instituciones mundiales. En este proceso los gobiernos urbanos ocupan cada vez más recursos y dominan procesos políticos nacionales. El problema se torna aún más complicado cuando los países cuentan con una o varias megalópolis que cubren varios territorios locales, municipales, estatales, por lo que se complejiza la coordinación de los gobiernos locales con los de las ciudades. Existe una creciente bibliografía sobre este tema, y en el caso de la criminalidad también hay una discusión internacional sustantiva sobre las ciudades seguras e inclusivas (Hábitat).

TENDENCIAS DE LOS DELITOS EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Este trabajo describe e interpreta un análisis de los delitos ocurridos en lo que designaré como la metrópoli, construida dentro de la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), integrada por el conjunto territorial e institucional de gobiernos asentados en un espacio geográfico que incluye los gobiernos de tres entidades federativas (Estado de México, Ciudad de México e Hidalgo). Además del territorio de la capital de la nación la ciudad agrupó entre 17 y 35 municipios del Estado de México que son considerados “metropolitanos”; asimismo, envuelve las esferas de los gobiernos federal, estatales y municipales.

Tenemos un conjunto organizativo de gobiernos con distintas jurisdicciones (algunas traslapadas con la federación, otras diferenciadas y otras más en competencia-conflicto), pero con límites territoriales específicos para cada entidad gubernamental (municipios, estados, federación y coordinación metropolitana). Es importante mencionar que, en este entramado de instituciones y normas, hasta fecha muy reciente (febrero de 2017) la Ciudad de México vivía bajo un estado de excepción debido a que no existía una constitución propia: las autoridades, si bien eran electas, estaban sujetas al control discrecional del Poder Ejecutivo federal. El problema de fondo es que los habitantes de la ciudad estaban desprotegidos en sus derechos políticos y, en consecuencia, en su seguridad. Ni las autoridades, y en especial la policía, dependían ni respondían a los ciudadanos (porque éstos no existían); este hecho es fundamental para entender tanto la naturaleza del orden coercitivo de la ciudad como la dinámica de autonomía y arbitrariedad policial y política.

Ahora bien, hay varias maneras de representar el fenómeno delictivo en la metrópolis. Los delitos son definidos en este trabajo como todas aquellas infracciones-prohibiciones, limitaciones y violaciones a leyes, reglas, códigos penales (y algunos ordenamientos financieros, administrativos, etc.). Los delitos son definidos por

congresos estatales o por el nacional. Son leyes creadas por las legislaturas, pero también por algunos (mandatos de) organismos internacionales (por ejemplo, en el tema del tráfico humano), y la aplicación e imposición de penas es tarea de las policías y las cortes. En este trabajo la información sobre los delitos proviene de las estadísticas judiciales del INEGI (y en años recientes del sitio de internet de los gobiernos).

Crimen y ciudades

La criminalidad es algo más amplio que la generación de conductas delictivas; es un hecho social (como lo decía Durkheim) que significa la ruptura de reglas y la estructuración de conductas transgresoras, interesadas en obtener beneficio de la falta de respeto a los derechos personales y de propiedad, aunque en el fondo afectan la integración social. Éstas producen daños en un contexto urbano en parte construido, pero no dominado por ellos. Es también parte del proceso de construcción de normas sociales de convivencia, algunas ancladas en leyes, otras en costumbres y reglas sociales “informales”, muchas de las cuales refieren a un orden “justo”.

La criminalidad es la ruptura de este orden y los fenómenos emergentes en la megalópolis necesitan ser entendidos en su propio contexto, como articularlos con un contexto (escala) más amplio. En años recientes, en la región hemos visto cómo emergen nuevas formas de criminalidad individual y colectiva no sólo en los delitos de robo, asalto, asesinato, violación, contrabando, piratería, tráfico humano, de armas, de órganos, lavado de dinero y corrupción; vemos ahora asesinatos violentos con patrones nuevos contra las mujeres (como los feminicidios), así como masacres, desapariciones y desplazamientos forzados de poblaciones dentro de nuestras ciudades, como encontramos también cada vez más cementerios clandestinos, y contemplamos pasmados la colusión y la participación criminal de autoridades de distinto orden, no sólo en el

campo y otras regiones del país, sino precisamente dentro de la misma metrópoli. Asistimos a un nuevo embate criminal que desafía las explicaciones canónicas del crimen.

Las tendencias criminales de lo que algunos llaman el “delito violento”, son específicamente urbanas: son delitos del orden común, pero de magnitud descomunal. Y concurren con éstos, delitos federales y otros transnacionales, como el contrabando, el tráfico humano o de drogas ilícitas. Hay formas emergentes de violencia política criminal. Las tendencias del robo o las lesiones pueden tener explicación en estructuras social-urbanas, oscilan y tienen diferencias de acuerdo con los contextos normativos de cada ciudad y sus municipios. En cambio, los delitos supranacionales tienen una lógica que no captan las estadísticas nacionales.

En este capítulo mostraré los patrones de la actividad delictiva metropolitana que son durables y estables (incluso sus cambios estacionales son “estables”), y de alguna manera procuraré explicar cómo obedecen a la dinámica urbana. Tampoco está muy condicionada por las leyes (códigos penales) o por las actividades público-policiales para combatirla, particularmente porque la impunidad es muy alta. Además, la conducta criminal innova y responde a sus propios retos, creando nuevos tipos de delito; por ejemplo, la extorsión, la distribución de drogas al menudeo y otros tipos de delitos creados por organizaciones del crimen organizado y que asemejan empresas innovadoras.

La actividad delictiva es un hecho social (Durkheim, 1974), una economía del delito que tiene proporciones y vínculos importantes con la economía informal y ciertos lazos con el mundo formal (lavado de dinero y corrupción). Por ejemplo, en la venta de mercancía robada, el contrabando y el lavado de dinero, la actividad criminal está compuesta por un conjunto de actores que pretenden apropiarse de los bienes de un amplio conjunto de población, así como por un conjunto de elementos de oportunidad y otros que tienden a inhibir la ocurrencia de los delitos (éstos son factores que disuaden a los delincuentes potenciales, tales como la presencia policial o la [auto]protección que construyen los pobladores

para evitar ser víctimas de delitos), al igual que por la probabilidad de que un delincuente sea capturado y castigado. La gobernanza en seguridad incluye estos actores, más un conjunto de reglas muy complejas, heterogéneas (inclusive contradictorias), y recursos que son asignados de manera desigual.

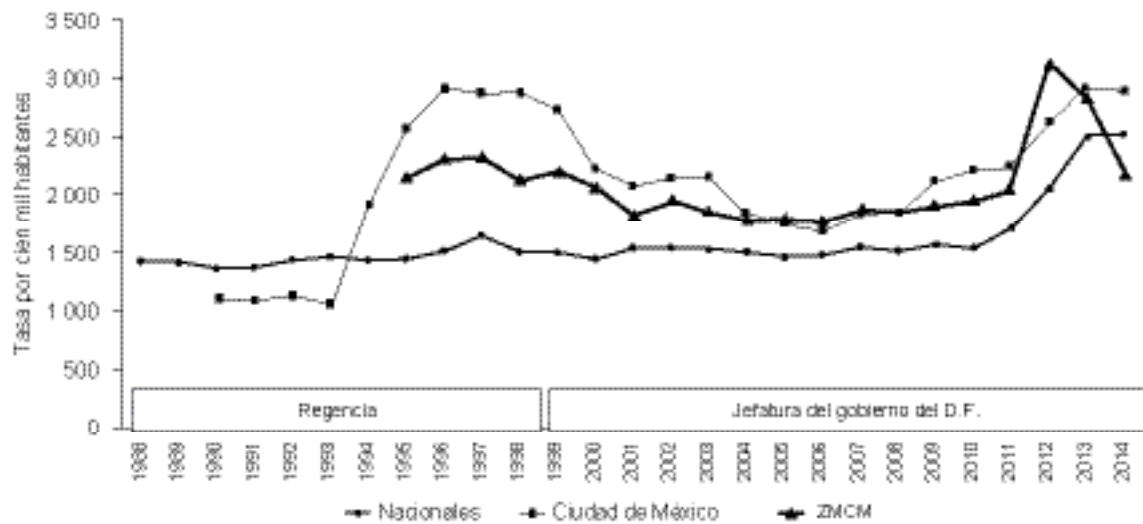
Mi tesis es que los crímenes en la ZMCM (Alvarado, 2012a) siguen patrones de ocurrencia temporal y espacial que “van más allá” de los períodos de gobiernos municipales o estatales, así como de los territorios donde éstos operan; por su parte, los gobiernos locales están limitados a combatir muchos delitos en funciones y en jurisdicción.

La dinámica urbana de los delitos ha producido diversos estados sociales donde los habitantes y las autoridades (con sus actores privilegiados y con las policías) modelan su conducta. El reto de los años recientes ha sido forjar una ciudad democrática, gobernable de manera consensual, justa, equitativa y legítima, donde los habitantes sean efectivamente protegidos no sólo por las normas, sino por los programas y los actos cotidianos de las autoridades.

Procedamos a identificar los principales patrones delictivos de la ZMCM, así como las tendencias de los delitos, los promedios y tasas durante el periodo 1995 a 2011.

Durante los 16 años que abarca este estudio, la Ciudad de México ha tenido un comportamiento delictivo intenso, en el que el robo es el delito más reportado, con inmensas tasas para toda la urbe concentradas en la delegación Cuauhtémoc (casi tres veces la tasa promedio del D.F.); le siguen las delegaciones Benito Juárez, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y el municipio de Cuautitlán. Las tasas de robos por cada 100 mil habitantes para el D.F. correspondían a 1 248.15 y 773.92 para los municipios metropolitanos y 937.84 para la ZMCM. En este periodo las tasas delictivas representaron un aumento de 66% para la ZMCM desde el año 2006 hasta el 2011. Asimismo, los municipios de la periferia reportaron un incremento de 57%, esto significa que hubo un “desplazamiento” del delito hacia los municipios metropolitanos (sobre todo del norte y oriente).

GRÁFICA II.1
Evolución de los delitos en la Ciudad de México y en el país, 1988-2014



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del INEGI y el Conapo (2014).

Las lesiones ocupan el segundo lugar de los sucesos delictivos. Nuevamente las delegaciones del D.F. son las de mayor incidencia, pero ahora agregamos Cuautitlán, Chalco, Texcoco y Naucalpan. En cambio el homicidio tiene un comportamiento diferente, con una tasa metropolitana promedio de 25.27 asesinatos por cada 100 mil habitantes. Los municipios metropolitanos presentan tasas más altas, de alrededor de 32 muertos por cada 100 mil habitantes (que es una tasa 40% mayor a la más alta histórica de México: 21 por cada 100 mil en 2012), mientras que el Distrito Federal alcanza una tasa de 19 puntos. Las diferencias son notorias entre las localidades, porque los rangos van desde 7.52 víctimas de homicidio por cada 100 mil habitantes en la Delegación Magdalena Contreras, hasta 60 puntos en Naucalpan, municipio con las tasas más altas de todo el periodo observado (cuadro II.1).

El resto de los delitos reportados, por ejemplo, la violación o el fraude y la estafa tienen un comportamiento similar. Otros delitos han tenido oscilaciones importantes en la metrópoli, y en general podemos decir que han tendido a disminuir o a moverse del centro a la periferia conforme se reconfigura la ZMCM. Esto marca varias tendencias entre la capital y las nuevas áreas de crecimiento metropolitano.

Los mapas siguientes muestran las tendencias de diversos delitos en las 36 localidades de la metrópoli (municipios y delegaciones) que integran la ZMCM. La zona cubre al menos tres ciclos de elecciones de gobiernos estatales y municipales, lo que también refleja “permanencia” de los delitos frente a diferentes administraciones.

El mapa II.1 muestra una distribución espacial de los delitos que “incluye” más de un territorio delegacional, municipal, y parcialmente rebasa los territorios del D.F. y del Estado de México.

¿Cuál es la lógica criminal en la ciudad? ¿Existe un patrón espacial? ¿Hay un sistema urbano o una economía urbana del crimen? ¿Existe relación entre los delitos y la desigualdad, la riqueza y la calidad de vida de la población?

CUADRO II.1
Tasa promedio de cada delito por cien mil habitantes (1995-2011)
por entidad, delegación y municipio

<i>Entidad</i>	<i>Robo</i>	<i>Lesiones</i>	<i>Homicidio</i>	<i>Violación</i>	<i>Fraude y estafa</i>	<i>Otros*</i>	<i>Total de delitos (tasa promedio)</i>
Distrito Federal	1 248.15	304.30	19.14	26.48	95.04	494.38	364.58
Municipios metropolitanos	773.92	318.56	32.53	22.97	46.65	565.18	293.30
ZMCM	937.84	290.82	25.27	20.06	65.80	497.77	306.26
Estado de México	666.65	335.90	38.79	22.48	45.96	583.96	282.29
<i>Delegaciones y municipios</i>							
Cuauhtémoc	3 180.95	720.53	32.10	51.22	512.53	1 437.10	989.07
Gustavo A. Madero	1 125.71	314.11	20.57	26.20	54.99	394.32	322.65
Iztapalapa	862.09	214.78	17.11	20.64	38.50	326.65	246.63
Benito Juárez	2 700.36	453.45	27.28	22.34	220.92	833.02	709.56
Nezahualcóyotl	971.31	320.15	30.31	18.89	35.82	528.50	317.50
Ecatepec	830.36	288.18	30.25	25.43	59.81	565.11	299.86
Venustiano Carranza	1 675.04	480.66	32.63	47.91	81.31	674.56	498.69
Coyoacán	1 283.07	255.89	12.78	32.08	81.48	484.87	358.36
Naucalpan de Juárez	862.18	402.11	60.47	22.00	46.96	662.22	342.66

(continúa)

[100]

CUADRO II.1
(concluye)

<i>Entidad</i>	<i>Robo</i>	<i>Lesiones</i>	<i>Homicidio</i>	<i>Violación</i>	<i>Fraude y estafa</i>	<i>Otros*</i>	<i>Total de delitos (tasa promedio)</i>
Tlalnepantla	1 042.23	334.19	35.79	18.80	60.31	709.17	366.75
Miguel Hidalgo	2 232.59	423.08	38.71	38.66	126.54	857.13	619.45
Iztacalco	1 254.79	308.67	16.36	20.75	54.62	456.63	351.97
Álvaro Obregón	881.43	253.44	13.44	18.26	67.06	394.33	271.33
Tlalpan	932.14	219.48	17.50	21.48	48.18	384.17	270.49
Azcapotzalco	1 264.52	291.74	12.66	18.28	78.21	444.66	351.68
Cuautitlán Izcalli	793.78	337.31	28.91	25.53	38.38	638.44	310.39
Xochimilco	593.49	214.64	12.22	21.20	54.16	354.92	208.44
Atizapán de Zaragoza	513.72	264.44	25.63	16.85	33.74	462.86	219.54
Chimalhuacán	406.98	283.55	28.22	33.53	32.96	383.89	194.86
Tláhuac	578.16	180.07	12.15	19.44	51.31	290.19	188.56
Texcoco	763.97	534.32	59.95	31.11	112.32	902.19	400.64
Tultitlán	368.23	216.09	17.07	13.73	29.47	371.48	169.35
Coacalco de Berriozábal	945.87	261.14	23.29	16.06	47.11	629.20	320.44

La Paz	840.90	343.00	43.35	25.68	37.20	549.24	306.56
Valle de Chalco Solidaridad	465.80	250.24	28.43	27.82	23.09	326.70	187.01
Chalco	698.91	403.81	43.59	29.78	60.89	675.87	318.81
La Magdalena Contreras	495.67	193.86	7.52	19.46	51.05	291.83	176.56
Cuajimalpa de Morelos	565.32	177.21	19.00	20.77	44.99	309.31	189.43
Tecámac	719.38	280.96	32.86	20.94	36.95	550.48	273.60
Zumpango	489.04	377.76	41.79	28.26	51.46	586.36	262.45
Cuautitlán	1 398.50	461.02	48.03	34.62	57.86	1 002.55	500.43
Huixquilucan	404.39	238.72	26.40	14.34	36.18	458.70	196.46
Milpa Alta	342.83	218.87	17.62	26.87	38.34	295.54	156.68

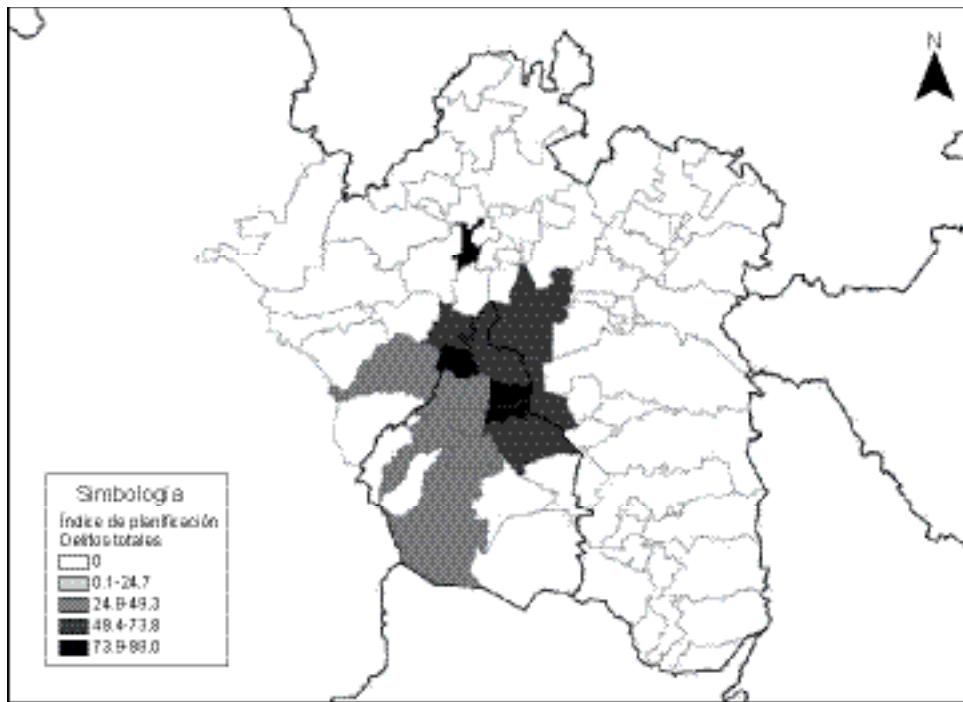
FUENTES: Anuario Estadístico del Estado de México, INEGI-Gobierno del Estado de México, México, 2009. Anuario Estadístico del Distrito Federal, INEGI, México 2011.

* En otros se incluye, para el Estado de México: privación ilegal de la libertad, secuestro, abandono de familiares, estupro, abigeato, daño en los bienes, manejar ebrio, y otros. Para el Distrito Federal se incluye: privación ilegal de la libertad, portación de arma prohibida, ataque a las vías de comunicación, allanamiento de morada, violencia intrafamiliar, y otros no especificados.

NOTA: Los datos del Estado de México se insertaron en virtud de que cerca de 60% de la población mexiquense habita en la zona conurbada de la Ciudad de México

MAPA II.1
Distribución espacial de los delitos totales de la ZMCM, periodo 1990-2008

[102]



FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI.

Clasificación espacial de los delitos

El análisis espacial del crimen nos permite construir interpretaciones sobre su distribución. Aquí exponemos las posibles alternativas geográficas del hecho social del crimen en la Ciudad de México y en la ZMCM. En un trabajo anterior utilizamos un método de planificación para clasificar los delitos y para explorar si estaban asociados con las actividades económicas (Alvarado, 2012c: 136), y la clasificación de acuerdo con Buzai y Baxendale (2006).

El fenómeno espacial del crimen sería un proceso que sobre determina las unidades de gobierno territoriales de la metrópoli. Para explorar esta conjectura presentaré dos ejemplos de análisis. El primero es un ejercicio desarrollado con datos de delitos hasta 2008, mediante un método de planificación espacial (una versión previa fue publicada en mi libro *El tamaño del infierno*); el segundo es un ejercicio con datos del año 2000, y ambos pretenden mostrar un conjunto de patrones de ocurrencia en la distribución espacial de los delitos.

Para elaborar esta primera sección se realizó un análisis espacial en el que se utilizó el Método de Planificación, clasificando las áreas geográficas de la ZMCM por variable y por unidad espacial, para crear regiones diferenciadas por sus características internas y por el tipo de delito. Esto es lo que se conoce como “región sistemática”.¹

En este sentido, ubicamos cómo y dónde se localizan los delitos en la ZMCM y evaluamos qué demarcaciones tienen las mejores y peores condiciones de vida a partir de su tasa de criminalidad y segregación, estimadas, a su vez, con base en el coeficiente de Gini. El método de planificación clasifica las variables a partir de establecer relaciones de costo y beneficio entre ellas, para así organizar los datos en dos grupos: *a)* en términos de las condiciones que consideramos adversas, y *b)* en caso de que las variables sean benéficas para un área en particular.

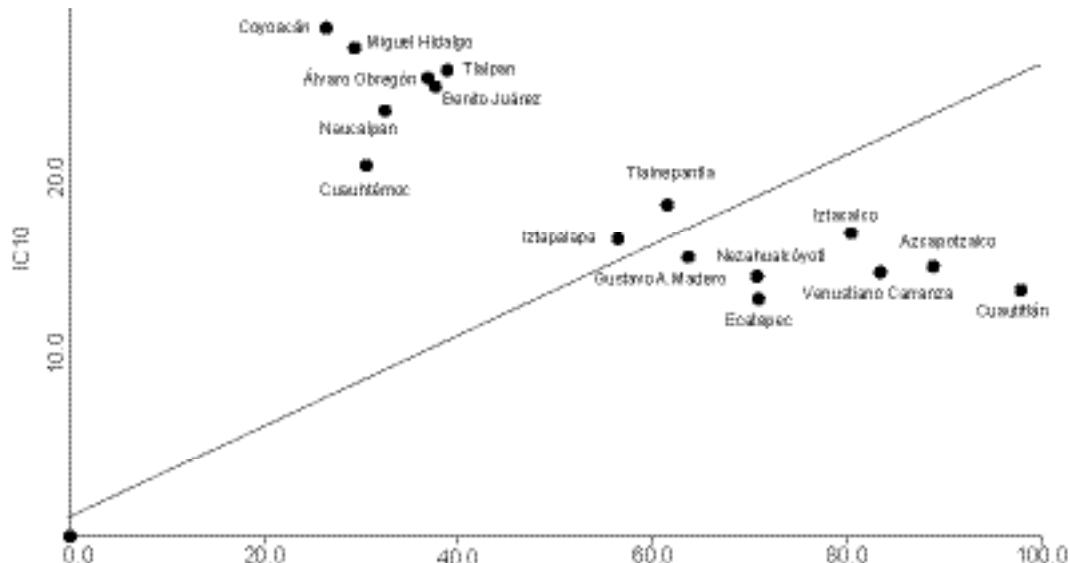
¹ Esta sección reproduce un trabajo publicado por el autor porque no hay datos nuevos para realizar este ejercicio y algunas estadísticas han cambiado sus definiciones y registros (Alvarado, 2012a).

Los valores se estiman en porcentajes de 0 a 100%; en el caso de los valores de beneficio (VB), donde 0% es la peor situación y 100% es la mejor; en los valores de costo (VC) el 0% representa el valor máximo (en esos lugares los costos son más altos), mientras el 100% representa el valor mínimo (lugares donde los VC son bajos o no existen), y un 0% en la variable objetivo significa que el valor está más alejado del valor objetivo establecido, mientras que el 100% implica que la unidad está cerca del valor objetivo. La calificación o ranking multivariado de cada área geográfica se realiza calculando el promedio con valores de 0 a 100, para después elaborar el mapa con la distribución espacial de los resultados obtenidos. Los mapas resultantes son una síntesis o cartografía que presenta la distribución espacial del puntaje asignado.

El siguiente paso consiste en establecer las condiciones de beneficio y costo, esto es: 1) las delegaciones y municipios con mejores condiciones económicas presentan los menores niveles de delitos, y 2) a mayor ingreso se producen más delitos en el municipio; aquí identificamos el tipo de relación entre los delitos, el coeficiente de Gini y los ingresos. El examen de la gráfica II.2 muestra que al incrementarse la razón del ingreso aumentan los delitos registrados; así, el municipio de Cuautitlán presentó los valores más bajos de desigualdad en cuanto a la proporción de los ingresos entre los grupos más altos y los más bajos (41.18 para el coeficiente de Gini y 14% en la razón del ingreso). En cambio, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Tlalpan tienen los valores más altos de la razón de ingreso (28.9, 27.25 y 25.9) y los niveles de segregación son los más altos de toda la ZMCM (0.52, 0.529 y 0.525 respectivamente). Así, con el índice de planificación se identificaron los municipios que presentaron las peores condiciones, delitos cometidos, nivel de segregación y diferencias en el ingreso.

En esta sección reclasificamos los municipios y delegaciones de la ZMCM de acuerdo con el tipo de delito. Encontramos que Cuautitlán Izcalli y Azcapotzalco obtuvieron el puntaje más elevado, ya que el coeficiente de Gini y la tasa de ingreso presentaron “la peor condición” (98, 88.9 y 83%). En cambio Cuauhtémoc, Miguel Hidal-

GRÁFICA II.2
Relación entre ingreso y delitos en la ZMCM



FUENTE: Alvarado y Lemus, en Alvarado (2012a). Reproducida del libro *El tamaño del infierno*, 2012.

go y Coyoacán obtuvieron los valores más bajos (30.6, 29.4 y 26.5%), lo que significa que en estas delegaciones la desigualdad es menor, debido a que ahí habitan grupos más altos ingresos; esto también alimenta la posibilidad de que sean las zonas con el mayor número de robos, por el hecho de concentrar más recursos. En síntesis, identificamos tres sectores y patrones geográficos del indicador: 1) en el sur-poniente se encuentran las áreas calificadas con menor porcentaje de delitos, 2) en el nor-oriente están las zonas donde los porcentajes son más altos, y 3) los tres municipios que calificaron con las peores condiciones —dos en el centro de la ciudad y uno en el Estado de México— (se muestran en color negro en los mapas II.1, II.2 y II.3).

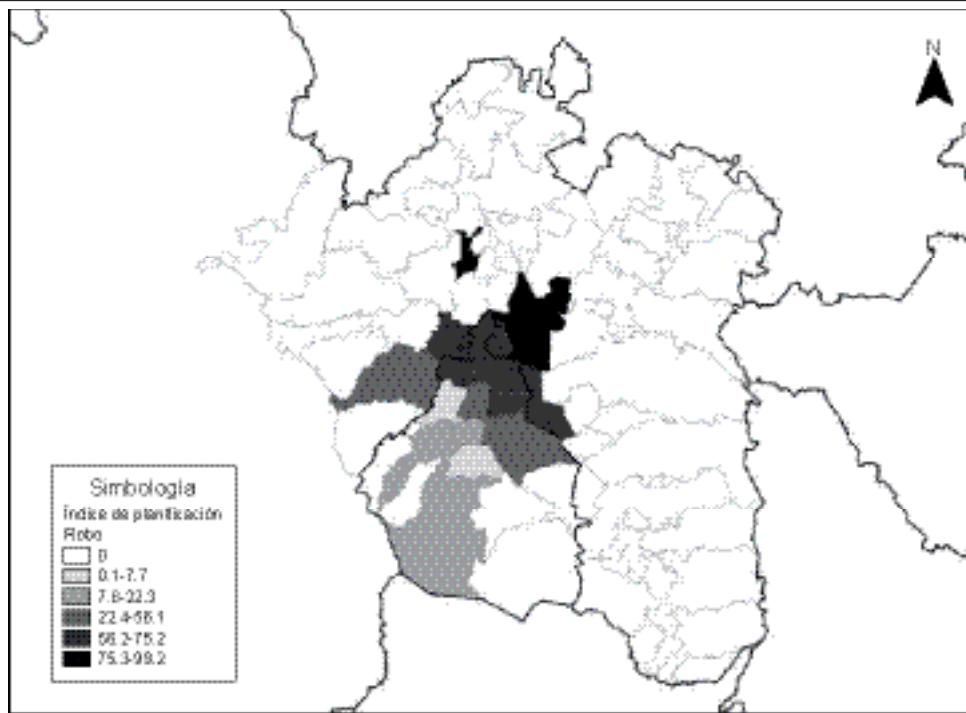
Un análisis de los principales delitos indica que los municipios al oriente y nor-oriente de la ZMCM son los que tienen el mayor número de éstos. En el caso del robo, se identificaron tres municipios del Estado de México que se acercaron al 100% —Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Nezahualcóyotl—, lo que puede explicarse por la presencia de altas tasas de segregación. Espacialmente el mapa II.2 muestra que el robo se concentra al nororiente de la ZMCM; comienza en Cuauhtémoc e Iztapalapa, es rodeado por Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Venustiano Carranza y Nezahualcóyotl, y termina en Ecatepec. La intensidad de los tonos de gris muestra este proceso: en gris claro están las áreas con “mejores” condiciones, si lo pensamos en términos de la frecuencia de robos, y se hace cada vez más oscuro conforme nos alejamos al oriente. En el sur y poniente de la ciudad, aunque hay presencia de este delito, se observó que su frecuencia es menor a pesar de que en este sector se encuentran las delegaciones donde vive la población más acomodada de la ciudad.

En el caso de los homicidios, Azcapotzalco volvió a ocupar la primera posición con 90.3%, Venustiano Carranza calificó con 84% e Iztacalco con 83.5%; en una escala intermedia están Ecatepec con 78%, Nezahualcóyotl con 77.5% y Tlalnepantla con 68.9%. En el mapa II.3 se presenta este patrón.

En 1997 y en casi todo el periodo, la Delegación Cuauhtémoc mantuvo la mayor incidencia delictiva: aportó 14.7% del total de

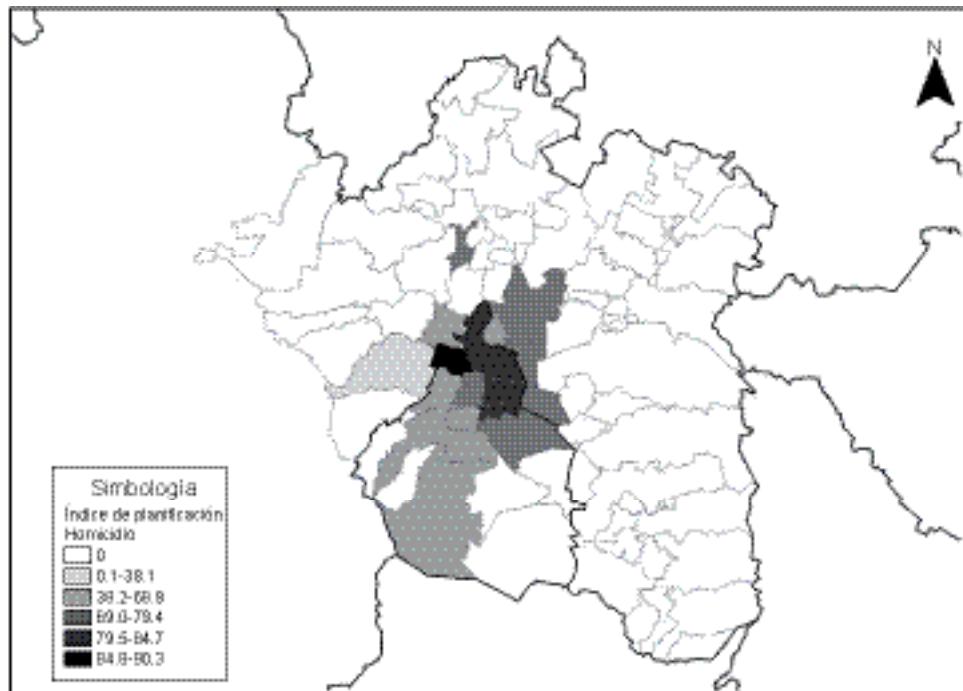
MAPA II.2
Robo en la ZMCM, 1990-2008

[107]



FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI.

MAPA II.3
Homicidios en la ZMCM, 1990-2008



FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI.

los delitos de la ZMCM; le seguían las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Benito Juárez, que en conjunto aportaron 37% del total; en quinto lugar quedó el municipio de Nezahualcóyotl, con 5.4 por ciento.

Si nos limitamos a las estadísticas, la Delegación Cuauhtémoc ha sido la más “insegura” en términos de incidencia delictiva desde 1995 (con altas tasas de delitos, casi siempre por encima del promedio de la ZMCM); le siguen en niveles de “densidad” delictiva Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Benito Juárez; luego están los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec; en seguida se ubicó la Delegación Venustiano Carranza, y en distintos momentos la Miguel Hidalgo. Estas ocho demarcaciones territoriales contribuyeron sistemáticamente con la mitad de los delitos reportados de la metrópoli (y son los que podemos modelar en un análisis espacial).

Con base en estos datos, podemos decir que se configura un espacio dentro de la ZMCM con patrones bien definidos de comportamiento delictivo. Al parecer los delitos se concentran a lo largo del norte y oriente de la ZMCM; éste sería el núcleo “duro” de la incidencia delictiva de la metrópoli. En los municipios metropolitanos la mayoría de los delitos se concentran en aquellos que colindan con el norte del Distrito Federal.

El robo es lo que más contribuye para realizar los mapas generales de distribución de los delitos en la urbe. Se distribuye a lo largo del D.F., llega hasta el sur capitalino, y se va concentrando (aumentando) a lo largo del centro-norte. De hecho, este delito permite un mayor trabajo de clasificación porque contamos con más casos, lo que podría sugerir que tiene una lógica particular de localización espacial.

La mayoría de los homicidios, en cambio, ocurrían en los municipios metropolitanos de la urbe. A lo largo del periodo de análisis se observa una disminución en el volumen de los delitos de homicidio, así como una “dispersión” hacia el norte y poniente de la metrópoli; es un anillo alrededor de la ciudad vieja.

La pregunta es si existe un sistema delictivo urbano o metropolitano o si, por el contrario, nos encontramos con una serie de eventos espacio-temporales aleatorios.

Los mapas fueron construidos para mostrar una interpretación que propone la existencia de una lógica común en el espacio metropolitano, donde tiene lugar el conjunto de las actividades delictivas. Podemos decir al respecto, primero, que la criminalidad se concentra en la “ciudad vieja”, pero se expande y reparte desigualmente alrededor de los municipios metropolitanos más cercanos a la capital y más poblados de la urbe.

La actividad que hemos descrito podría ser considerada como un hecho social o como un subsistema delictivo con una clara expresión espacial y social: una economía del delito. Tiene su propia dinámica asociada con la economía urbana y presenta un cierto “progreso”, dado que sus registros anuales son estables y tienden a oscilar en ciclos con tendencias ascendentes. Una pregunta derivada de este análisis consiste en conocer si podemos intuir que en el espacio metropolitano los individuos y los grupos de delincuentes se circunscriben a ciertos espacios o si, por el contrario, “invaden” otros. Este último caso podría ser el de la delincuencia organizada, que, asumimos, buscaría una integración (horizontal y vertical) de sus actividades, lo que debería manifestarse en patrones (de expansión) de espacios metropolitanos. En todo caso, consideramos que el análisis muestra un patrón sistemático y sólido de actividad delictiva espacio-temporal.

SECCIÓN “CRIMINOLOGÍA AMBIENTAL”²

Esta sección muestra un análisis puntual de otros aspectos geográficos del crimen. Para procurar un análisis más detallado de los patrones criminales se exponen los resultados de otro método exploratorio para encontrar características puntuales y algunos pa-

² Sección elaborada en colaboración con Raúl Lemus (El Colegio de México).

trones básicos que generen los eventos delictivos, así como una tipología de delitos de la Ciudad de México, para identificar la relación con otras variables entre el medio ambiente construido (usos de suelo), los tipos de delitos y las zonas delictivas en el Distrito Federal.³

Al integrar la información por área geoestadística básica (AGEB) y al emplear el método de correlación de Morán, se encontró que sí existen grupos espaciales para los delitos; el mapa II.4 es un ejemplo del de robo a transeúnte sólo para el año 2000 en la Ciudad de México, el cual puede analizarse también mediante una correlación espacial de Morán con resultado *positivo* de 0.57 (gráfica II.3), donde encontramos zonas definidas en el centro de la ciudad y una distribución de grupos en el sur de la capital.

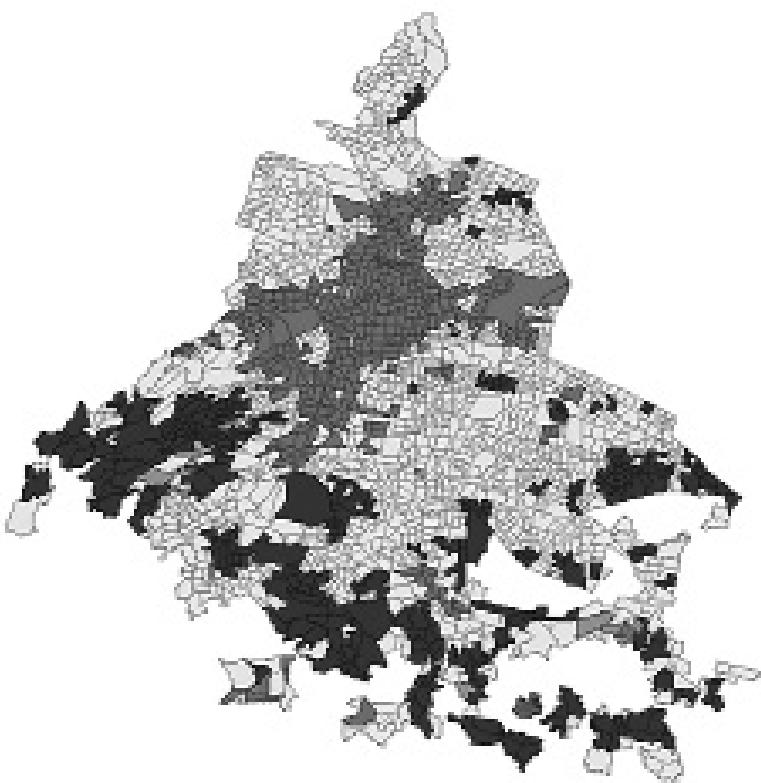
Asimismo, se muestra una fuerte correlación espacial del delito de robo de vehículo. El mapa II.5 muestra la distribución espacial en el Distrito Federal.

Por otra parte, procedimos a realizar un análisis de conglomerados para explorar si habría alguna asociación entre los tipos de delito, el uso de suelo urbano⁴ y el ingreso de los pobladores

³ Los datos utilizados para el análisis de correlación y de clúster fueron tomados del Censo del año 2000 y son registros de población masculina y femenina; grado promedio de escolaridad; población ocupada en el sector secundario y terciario; población ocupada que no recibe ingreso por trabajo; población ocupada que recibe menos de un salario mínimo; población ocupada que recibe 1 y hasta 2 salarios mínimos; población ocupada con más de 2 y hasta 5 salarios mínimos y población ocupada que recibe más de 5 salarios mínimos. Una de las técnicas utilizadas fue crear e identificar grupos a partir del análisis vecino más cercano. Esta técnica consiste en hacer una evaluación del agrupamiento de eventos (delitos) en el territorio, *evaluar* la distancia entre cada evento. El resultado se compara con la distancia media calculada y se diagnostica si existen clústeres espaciales. En el caso del delito (por evento) se encontró que los valores de la distancia observada respecto a la media son mayores, por lo que rechazamos la existencia de los agrupamientos.

⁴ El uso de suelo urbano considera las siguientes categorías: habitacional, habitacional mixto (combinación de viviendas con algún tipo de comercio), equipamiento (escuelas, hospitales y usos que brindan un servicio a la población), industria, recreación (parques y áreas de reserva ecológica), y suelo de conservación en la periferia de la ciudad.

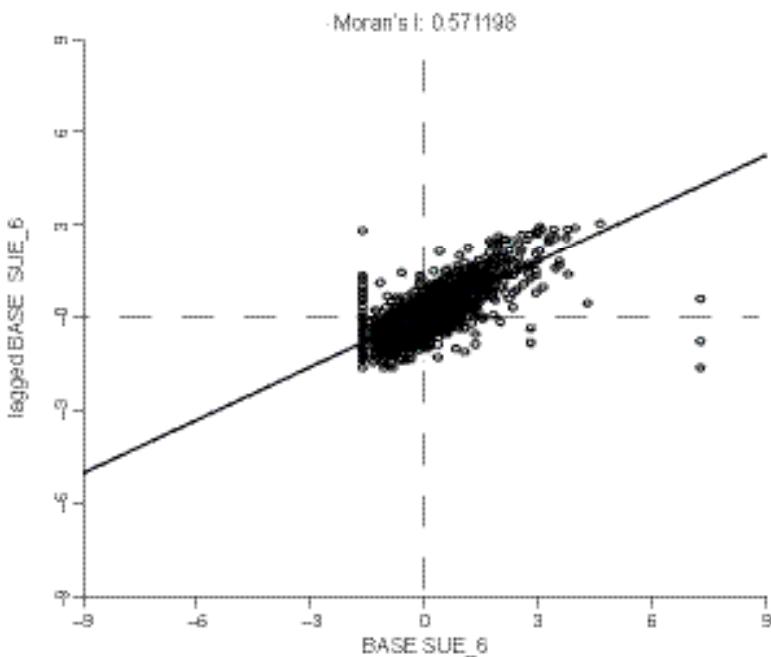
MAPA II.4
Distribución espacial de robo a transeúnte
con el método I de Morán



FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI, 2000.

(cuadro II.2 y mapa II.6). Elaboramos un análisis de regresión con las mismas variables y obtuvimos resultados positivos pero débiles. Cada clúster muestra una asociación entre ciertos delitos y las condiciones de equipamiento o ingresos. Así, el conglomerado 1 muestra la asociación entre el equipamiento y el robo de vehículos sin violencia; el clúster 2, entre las lesiones dolosas y otros usos

GRÁFICA II.3
Correlación espacial de robo a transeúnte
con método I de Morán



FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI.

del suelo; el clúster 3, entre el robo de vehículos y las zonas habitacionales; el 4, entre el robo de vehículos con violencia y las zonas habitacionales; el 5, entre el robo a transeúnte y el uso mixto del suelo, y el 6, entre las lesiones dolosas y las zonas habitacionales.

En el mapa II.6 observamos algunos agrupamientos de suelo; por ejemplo, en la zona central, donde se localiza el uso de suelo mixto y la población se caracteriza por tener ingresos menores a 5 salarios mínimos mensuales, predomina el robo a transeúnte; en esta zona se sitúan lugares tradicionales de comercio y servicios

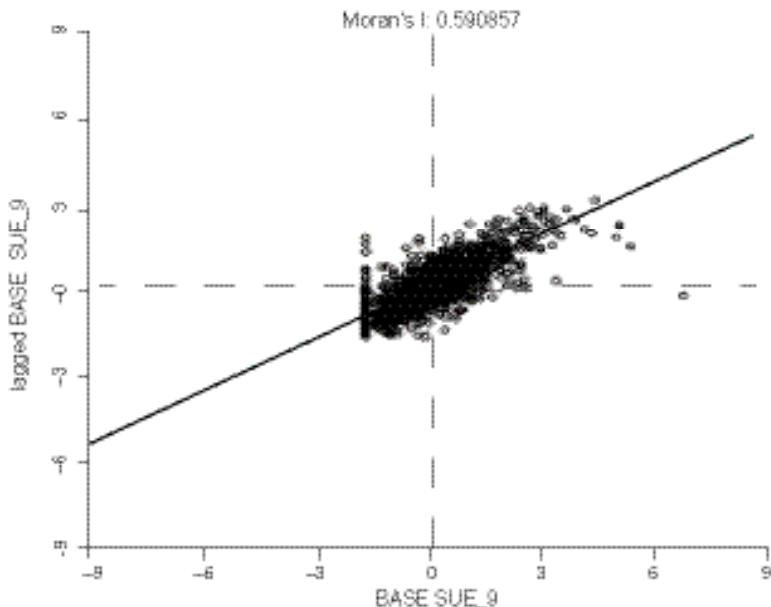
MAPA II.5
Distribución espacial de robo de vehículo
con el método I de Morán



FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI.

tales como el Centro Histórico, la Zona Rosa, el Corredor Reforma y la Merced; las zonas marcadas con los números 3 y 4 representan las AGEB en las que prevalece el robo de vehículo, con violencia y sin violencia respectivamente (principalmente en áreas habitacionales de las delegaciones La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochi-

GRÁFICA II.4
Correlación espacial de robo de vehículo
con el método I de Morán



FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI.

milco y Miguel Hidalgo); mientras que las zonas marcadas con el número 1 están constituidas por áreas urbanas (escuelas, hospitales, aeropuerto y otros equipamientos de carácter regional) donde se identificó la prevalencia del robo de vehículo sin violencia.

De acuerdo con lo anterior, es factible pensar que la actividad delictiva sigue ciertos patrones socioeconómicos. Cabe ahora preguntarse qué hacen los gobernantes. ¿Acaso la actividad gubernamental tiene algún impacto en los delitos? ¿Qué tienen que ver los delitos y los crímenes con la gobernanza? ¿Cómo opera la preventión y la persecución de los delitos? ¿Cómo afecta el tamaño de la

CUADRO II.2
Análisis de conglomerados de los principales delitos en la ZMCM

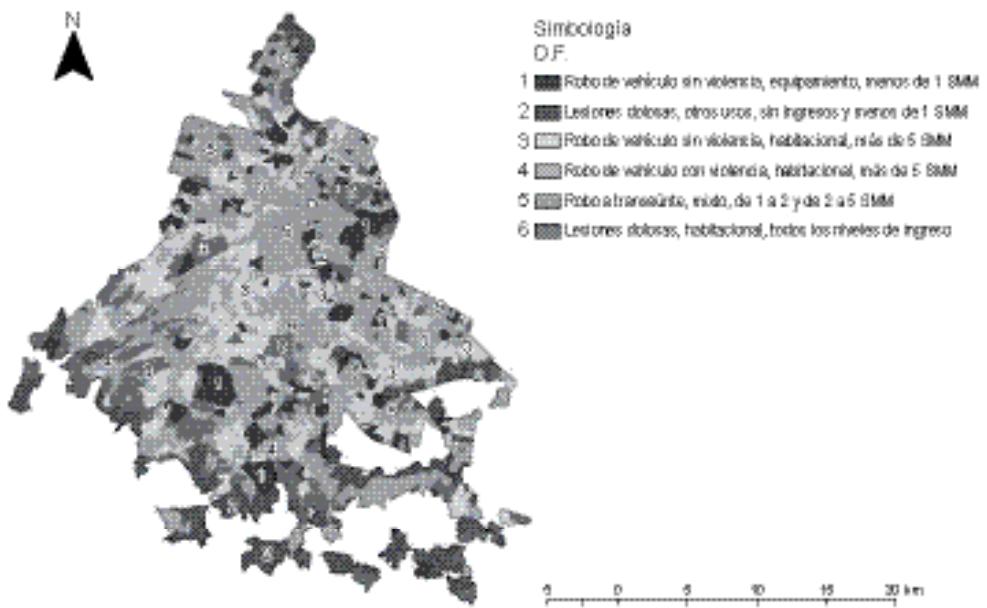
Conglomerado	Centros de los conglomerados finales					
	1	2	3	4	5	6
Homicidios dolosos	0.96	2.63	0.83	0.74	0.77	0.79
Lesiones dolosas	14.82	30.80	14.31	11.62	16.58	32.03
Robo a casa con violencia	0.54	1.31	0.69	0.78	0.45	0.57
Robo a casa sin violencia	3.62	16.70	6.26	6.61	5.04	9.02
Robo a negocio con violencia	2.58	1.44	2.99	2.90	3.11	2.63
Robo a negocio sin violencia	6.62	4.85	6.06	4.86	6.20	4.78
Robo a transeúnte	19.69	15.55	19.42	15.85	21.77	13.37
Robo a transportista	9.93	5.68	11.40	6.82	11.20	6.01
Robo de vehículo con violencia	15.05	6.52	13.62	26.03	13.79	11.83
Robo de vehículo sin violencia	24.44	12.45	23.05	22.88	16.97	17.23
Violaciones	1.74	2.08	1.37	0.92	1.11	1.74
Equipamiento	70.15	1.17	1.19	4.18	4.03	3.13
Habitacional	14.67	7.94	94.80	80.55	11.05	47.88
Industria	0.95	0.01	0.34	1.55	1.67	0.65
Mixto	3.77	4.00	1.75	3.40	76.98	4.56
Recreación	8.33	0.06	1.35	3.58	3.76	33.62
Otros usos	1.84	86.77	0.57	6.52	0.99	9.55

Porcentaje de población masculina	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.04
Porcentaje de población femenina	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.04
Porcentaje de sector secundario	0.03	0.04	0.04	0.03	0.05	0.04
Porcentaje de sector terciario	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.04
Porcentaje que no recibe ingresos	0.03	0.05	0.04	0.04	0.05	0.04
Porcentaje con menos de un salario mínimo	0.04	0.05	0.04	0.03	0.05	0.04
Porcentaje con entre 1 y 2 salarios mínimos	0.02	0.04	0.04	0.03	0.05	0.04
Porcentaje con entre 2 y 5 salarios mínimos	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.04
Porcentaje con más de 5 salarios mínimos	0.03	0.01	0.05	0.05	0.04	0.04

FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI.

MAPA II.6
Distribución espacial de conglomerados de los principales delitos en la ZMCM

[118]



FUENTE: Elaboración propia con datos de la PGJDF y del INEGI.

unidad geográfica de análisis en la representación del comportamiento delictivo? ¿Cuál es la efectividad de la política gubernamental en el combate a los delitos, al crimen y a la percepción de inseguridad? Tenemos una menor impunidad en esta zona que en el resto del país (97 vs 98), pero la capacidad de persecución es muy baja. La siguiente sección describe las características y la capacidad institucional de los gobiernos asentados en la metrópoli.

¿QUÉ HACE EL GOBIERNO?

Los gobiernos actúan, previenen, combaten los delitos y a los criminales. A su vez, los actores criminales buscan influir en los gobiernos, coaccionarlos, comprarlos y corromperlos. También actúan sobre la percepción de inseguridad.

La política en seguridad está configurada por un conjunto de decisiones locales, donde cada entidad federativa y cada gobernante local actúan solamente en su jurisdicción, de acuerdo con las normas locales y con un conjunto de instrumentos de política (recursos monetarios digitales, informáticos, humanos, policías) de autoridades federales y municipales. Tanto éstas como la infraestructura urbana y social determinan la frecuencia de los delitos y la posibilidad de combatirlos.

Por otra parte, es importante hacer notar que las reglas que definen los delitos tienen variaciones significativas entre las dos entidades donde está asentada la metrópoli: el Estado de México y el Distrito Federal (para una revisión sistemática véase Alvarado, 2012b).

Los participantes en esta política son los gobernantes (locales y federales) electos, sus funcionarios públicos, las policías, y en algunos casos, los pobladores con recursos muy limitados. Ellos enfrentan las acciones de los criminales (locales, regionales e internacionales).

Este tipo de práctica gubernamental fragmentada presenta limitaciones frente a la distribución y espacialización del crimen.

No obstante la fragmentación y los límites jurídicos y territoriales, estas autoridades cuentan con varios recursos, en primer lugar las policías (cuadros II.3 y II.4).

Vemos que hay numerosas organizaciones policiales en la ZMCM; algunas forman parte de agrupamientos centrales (son policías al mando de los gobernadores o del jefe de gobierno), otras son municipales, lo cual muestra la dispersión y fragmentación de fuerzas de la que hablábamos. Ahora bien, tenemos una estimación para 2008 y otra para 2016 (cuadros II.4 y II.5), de las fuerzas de seguridad pública que operan en la metrópoli.

Como lo muestra el cuadro II.5, el Distrito Federal cuenta con la mayor fuerza policial del país. El gobierno tiene en esta organización un fuerte elemento de persuasión y de persecución del delito, la paradoja es la alta impunidad. Por lo que se refiere al Estado de México, las fuerzas estatales son menores y están distribuidas en regiones, lo que muestra su mayor dispersión para combatir el delito.

Ahora bien, las autoridades cuentan con recursos monetarios importantes, de tal manera que podríamos realizar un ejercicio hipotético del gasto público en seguridad asignado a la población.

Este gasto ha tenido un aumento constante superior a la inflación. La entidad con el mayor gasto es el gobierno del D.F., con un promedio de 12 996 pesos por habitante en los últimos diez años. En otros cálculos se estarían gastando cinco pesos por cada delito (en promedio). Es un gobierno que gasta en seguridad, pero su efectividad no es mejor que la del gobierno del Estado de México, al menos de acuerdo con los resultados, pues el gobierno del Estado de México gastó en promedio 7 mil pesos por habitante en el mismo periodo. Este gobierno gastaría 4.4 pesos en promedio por cada delito. Tales cifras parecen sumamente bajas, sobre todo si consideramos que la impunidad promedio por los delitos observados en estas entidades es de cerca de 97%.

CUADRO II.3
Organizaciones de la policía que operan en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

<i>Tipo</i>	<i>Jurisdicción</i>			
	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>	<i>Internacional</i>
Policía (investigación persecución de delitos)	Policía ministerial federal, policía federal, policía militar, gendarmería.	Policías judiciales o ministeriales de las entidades, ASE, Unipol, policía de Hidalgo.	Policía municipal	Interpol, FBI, DEA
Policía preventiva	Cuerpos de seguridad (y de resguardo) del Ejército y la Marina.	Policías estatales en México e Hidalgo.	Policías municipales y delegacionales	
Otras fuerzas especiales	Fiscal, aduanas, migración, sanitaria, comandos especiales de las Secretarías de la Defensa y Marina (operando en las ciudades).	Algunos cuerpos especiales, custodios en el Estado de México, Unidades de investigación especial e inteligencia.		DEA, CIA
Espacios monitoreados	Oficinas públicas y privadas, espacios públicos, transporte.	Espacios públicos y privados, transporte, custodia.	Espacios públicos y privados. Transporte	Espacios traslapados

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO II.4
Estimación de las fuerzas de la policía en la ZMCM

1. Policía Federal (División Científica, División de Fuerzas Federales, División de Inteligencia, División de Investigación, Secretaría General, Unidad de Asuntos Internos, División Antidrogas, División de Gendarmería y División de Seguridad Regional)	4 876
2. Policía Federal de Caminos (parte de la PF)	6 410
3. Procuradurías generales de justicia:	
3.1 PGJDF. Policías ministeriales y de investigación	3 400
3.2. PGJEM. Policías ministeriales	4 833
4. Procuraduría General de la República (Policía Ministerial Federal, <i>ca.</i> 3 mil policías)	6 139
5. Policía Preventiva del D.F.	22 617
6. Policía pública-privada del D.F. (incluye la Auxiliar)	27 189
7. Policía Bancaria e Industrial del D.F.	25 847
8. Policías preventivos (municipales) de entidades federativas de la ZMCM (aproximadamente 22 municipios con datos)	23 156
9. Policías de Prevención y personal de Readaptación Social de Entidades Federativas (incluidos custodios)	11 606
10. Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México	15 824
11. Cuerpos de Seguridad Auxiliar y Urbana del Estado de México (CUSAEM)	18 526
12. Interpol	N. D.
13. Fuerzas militares operando como policías en la ZMCM	N. D.
Suma/estimación máxima	170 421
Policías por cada diez mil habitantes en la metrópoli	9.30

CUADRO II.5
Estimación de las fuerzas de la policía en la ZMCM, 2016

	<i>Distrito Federal*</i>	<i>Estado de México**</i>	ZMCM
Policía preventiva	39 645		
Policía de tránsito	3 772		
Policía auxiliar	28 794		
Policia Bancaria e Industrial	16 607		
Fuerza policial total	88 818	50 262	139 080

* Secretaría de Seguridad Pública CDMX (2016), Informe Anual de Actividades, 2015-2016.

** Gobierno del Estado de México (2016), 5º Informe de Resultados. Eruviel Ávila, 1 de enero de 2016.

CUADRO II.6
Gasto en organizaciones de la policía en el D.F. y el Estado de México

<i>Año</i>	<i>Secretaría de Seguridad Pública del D.F.</i>	<i>% respecto al presupuesto total de egresos del D.F.</i>	<i>Seguridad Pública Estado de México</i>	<i>% respecto al presupuesto total de egresos del Estado de México</i>
2002	10 737 811 546	13.77	*	*
2003	5 648 913 115	7.24	*	*
2004	5 280 876 623	6.81	*	*
2005	5 280 876 623	6.42	2 242 629 008	2.68
2006	6 270 954 464	7.01	2 834 716 730	3.07
2007	7 294 879 593	7.45	2 888 472 322	2.75
2008	8 657 082 376	7.82	3 011 099 567	2.63
2009	10 523 592 833	8.58	3 751 382 562	3.02
2010	12 186 220 446	9.42	3 884 544 474	2.90
2011	11 450 734 863	8.36	4 398 801 077	2.97
2012	11 682 980 763	8.46	5 680 411 443	3.43
2013	13 107 593 935	9.09	6 395 383 482	3.67

2014	13 729 804 038	8.75	8 357 713 740	4.28
2015	14 390 693 151	8.50	7 861 228 128	3.71
2016	15 290 972 039	8.43	8 246 871 176	3.73
Promedio	10 102 265 761	8.41	4 962 771 142	3.24

FUENTE: Presupuestos de egresos del Estado de México, 2002-2010; Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del Distrito Federal; Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, años 1997-2010; Anuario Estadístico del Distrito Federal, años 1996-2010.

CUADRO II.7
Delitos per cápita y gasto en seguridad en el D.F. y el Estado de México**

Año	Tasa de delitos por cada 100 mil habitantes, D.F.	Gasto per cápita total, D.F.*	Tasa de delitos por cada 100 mil habitantes del Estado de México	Gasto por cada 100 mil habitantes del Estado de México	Gasto per cápita total, Estado de México	Gasto en seguridad, Estado de México	Proporción de la tasa de delitos del Estado de México respecto del D.F.	Proporción del gasto per cápita del Estado de México respecto del D.F.	Proporción del gasto per cápita en seguridad del Estado de México respecto del D.F.
	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.
2002	2 020.86	8 846.72	2 570.37	1 563.72	4 243.71	217.25	0.80	0.50	0.15
2003	1 960.98	8 847.38	1 852.32	1 535.62	4 453.51	280.54	0.83	0.58	0.17
2004	1 843.46	8 800.90	1 757.65	1 532.70	5 136.76	303.10	0.88	0.61	0.16
2005	1 747.03	9 330.30	1 875.84	1 596.70	5 705.80	294.58	0.94	0.61	0.17
2006	1 693.96	10 148.92	1 957.55	1 577.40	6 194.82	338.83	0.86	0.63	0.18
2007	1 843.85	11 104.16	2 158.67	1 633.22	6 956.59	387.77	0.88	0.59	0.19
2008	1 861.99	12 553.18	2 370.93	1 676.63	7 428.80	453.59	0.79	0.60	0.21
2009*	2 129.59	13 868.72	2 604.17	7 645.45	8 381.58	552.56	0.77	0.61	0.20
2010*	2 135.02	14 630.64	2 867.77	1 468.86	8 916.43	581.11	0.69	0.61	0.19
2011	2 730.16	15 345.69	2 592.83	1 504.13	9 361.80	581.45	0.55	0.61	0.22

2012	2 543.63	15 490.16	2 653.42	1 790.60	10 284.23	686.58	0.70	0.66	0.26
2013	2 014.29	16 207.23	3 213.09	1 644.54	10 657.92	724.51	0.82	0.66	0.23
2014	1 992.35	17 672.39	3 393.11	1 642.68	11 751.89	888.13	0.82	0.66	0.26
2015	2 031.22	19 111.27	3 592.06	1 427.55	12 563.08	966.52	0.70	0.66	0.27
Promedio	2 039.17	12 996.98	2 532.84	2 017.13	8 002.64	518.32	0.79	0.61	0.20

FUENTE: Presupuestos de Egresos del Estado de México, 2002-2010; Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del Distrito Federal, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, años 1997-2010; Anuario Estadístico del Distrito Federal, años 1996-2010

* Estimaciones del autor con base en proyecciones de población. El gasto per cápita del Estado de México es estimado.

** En virtud de que las partidas presupuestales en seguridad no están asignadas a territorios específicos. No es posible dividirlas.

EPÍLOGO

Este trabajo expone cómo la criminalidad trastorna la vida urbana, desde el acceso a bienes básicos, la vivienda, los servicios esenciales, el transporte, la salud, la educación y el empleo, hasta la participación en la política, que produce formas distorsionadas de acción colectiva para combatir la inseguridad. La delincuencia urbana ha evolucionado, no sólo por el incremento en el número de delitos del orden común, como el robo y el asalto a transeúntes en la vía pública, sino también a causa de una creciente organización de grupos criminales especializados en robo de autos, extorsión, secuestro, trata de personas, entre otros. La organización gubernamental ha tenido pocas transformaciones para combatirla y la desarticulación entre fuerzas policiales y entidades de justicia es cada vez mayor, con el resultado de una impunidad cercana a 97% en los delitos reportados. El crimen en la Ciudad de México aumentó en sus estrategias y la tornó una entidad cada vez más violenta (véase gráfica II.1). Además, esta criminalidad se ha incrustado en distintas esferas de las élites política y económica. Sus manifestaciones son claras en la corrupción y colusión, con la participación directa de actores gubernamentales. A la par, convive con otras estructuras sociales y conforma una ciudad injusta que reproduce desigualdad, exclusión social y discriminación.

Este trabajo expuso cómo dicha metrópoli comparte varios de sus problemas delictivos urbanos y parcialmente se ve afectada por la creciente ola de criminalidad y la falta de respuesta gubernamental frente a la violencia en México y en la región. Esta evidencia cuestiona los esfuerzos (discursivos, presupuestales y organizacionales) que han implementado los gobiernos de la metrópoli, así como el gobierno federal, para controlarla y no para eliminarla. Es claro que dichas políticas han sido subóptimas porque ninguna cuenta con un diagnóstico respecto de la magnitud del fenómeno delictivo, mucho menos han hecho un esfuerzo por conocer y calcular las expresiones metropolitanas de la delincuencia organizada y mantienen su respuesta de manera reactiva, con

trabajo policial y judicial deficiente. Esto ha producido numerosas réplicas de la población como oportunismo y acciones anticívicas entre habitantes, vecinos y desarrolladores, que siguen vulnerando el interés público por construir sus propios mecanismos sustentables de combate al crimen.

En otros trabajos hemos argumentado que la gobernanza urbana de ciudades latinoamericanas y de la capital de México fue resultado de esfuerzos por controlar y aprovechar políticamente la “irregularidad” y la “informalidad” del intenso proceso de crecimiento urbano en el siglo XX, pero nunca para eliminar el crimen. En este sentido, los gobiernos no cuentan con la capacidad legal, institucional y política para enfrentar el desarrollo de la delincuencia actual. Un resultado adicional es que el costo de protección y de combate a los delitos es transferido a los particulares y a la sociedad, creando con ello un sistema de seguridad menos eficiente, menos responsable e injusto. Todo esto genera una ilusión de control del crimen que niega su irresistible dominio sobre la urbe.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Arturo (2012a), *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Alvarado, Arturo (2012b), *Indicadores de Seguridad Pública en México: una discusión conceptual metodológica*, México, Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Alvarado, Arturo (2012c), *La medición de la seguridad pública en México: una primera aproximación*, México, El Colegio de México / CIDE / ITESO, México Evalúa.
- Buzai, Gustavo y Claudia Baxendale (2006), *Análisis socioespacial con sistemas de información geográfica*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires / Grupo de Ecología del Paisaje y Medio Ambiente.
- Conapo (2014), *Proyecciones de población 2010-2050*, México, Consejo Nacional de Población.

- Durkheim, Emile (1974), *Las reglas del método sociológico*, Madrid, Morata.
- Gobierno del Estado de México (2016), 5o. *Informe de Resultados. Eruviel Ávila*, Toluca, Gobierno del Estado de México.
- INEGI-Gobierno del Estado de México (2009), *Anuario Estadístico del Estado de México*, México.
- INEGI (2011), *Anuario Estadístico del Distrito Federal*, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos. Delitos principales*. Disponible en: <<http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011*. Disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censos/gobierno/estatal/cngspspe/2011/>>.
- Secretaría de Seguridad Pública CDMX (2016), *Informe Anual de Actividades. 2015-2016*, México, Secretaría de Seguridad Pública.

III

EL REAJUSTE ESPACIAL DE ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

TÁCTICAS DE ESTADO Y RESPUESTAS CIUDADANAS A LA VIOLENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Diane E. Davis**
*Guillermo Ruiz de Teresa***

INTRODUCCIÓN: LA DINÁMICA ESPACIAL DEL PATRULLAJE Y LA SEGURIDAD

Muchas ciudades del mundo en desarrollo se han estado enfrentando a una creciente violencia e inseguridad (Moser, 2004; Rotker, 2002), acontecimientos que son evidentes por el aumento de las tasas de homicidios, robos, asaltos y secuestros, así como en la violencia relacionada con el contrabando (que muchas veces involucra drogas y armas). En las ciudades más propensas a la violencia, la corrupción y la impunidad de la policía han contribuido a la inseguridad pública, mediante enclaves de violencia en los que las bandas organizadas involucradas en actividades ilegales que van desde drogas y armas hasta productos pirata, son tan poderosas como —están en competencia con— la policía y los militares. Estas condiciones se han generalizado en América Latina y el Caribe, donde las bandas

* Universidad de Harvard.

** Universidad de Harvard.

organizadas, equipadas con armas y tecnología de punta para su protección y la detección de redadas de cuerpos policiales y militares, han atacado abiertamente a las fuerzas del Estado, así como a ciudadanos que las denuncian ante las autoridades. Muchos grupos del crimen organizado se han convertido en el equivalente funcional de miniestados, tras monopolizar los medios de violencia y brindar protección y gobernanza territorial a cambio de lealtad ciudadana, ya sea por la fuerza o libremente (Davis, 2010). Sus capacidades derivan en parte de la larga ausencia del Estado en estas áreas, con años de abandono infraestructural y de políticas públicas que han ahondado la pobreza de maneras que han conducido a que los habitantes locales se vuelvan más abiertos a recibir la protección que les ofrecen los líderes de dichas bandas (Arias, 2006).

De manera igualmente significativa, estas dinámicas pueden debilitar a los Estados nacionales y empoderar a las fuerzas criminales, cuya obvia indiferencia hacia la ley, la gobernanza democrática y los derechos humanos puede desestabilizar aún más a las ciudades, impulsando con ello el círculo vicioso. Tanto las autoridades locales como las nacionales enfrentan retos de gobernanza, ya que la aceleración de la violencia y el crimen ha conducido a los ciudadanos, en ciertos casos, a tomar medidas de justicia y gobernanza en sus propias manos por medio del vigilantismo. Incluso en aquellos países cuyos ciudadanos todavía no recurren a tales medidas, los gobiernos encuentran que su legitimidad está desgastada. Una mayor cantidad de actores armados en las “ciudades frágiles” del sur global portan armas y otros medios de coerción que pueden igualar, si no es que sobrepasar, a los del Estado-nación (Muggah y Savage, 2012); esto reduce aún más la legitimidad del Estado por dos motivos: primero, los ciudadanos pierden la esperanza de que los gobiernos puedan detener la marea del desorden; segundo, tales desarrollos motivan a los Estados a usar tácticas militarizadas para combatir a los actores civiles armados —desde el despliegue de militares hasta formas más rutinarias de violencia policial—, que pueden alienar más a las comunidades afectadas del Estado (Graham, 2010).

Para complicar más esta situación, en estas ciudades la violencia muchas veces surge del tráfico ilegal de drogas, armas y otros contrabandos que involucran transacciones de grandes capitales; esto ha hecho relativamente fácil, para los empresarios de la violencia y otros actores armados no pertenecientes al Estado, sobornar a los propios agentes coercitivos del Estado y reforzar así las redes de la impunidad y una falta de responsabilidad que pone aún más a prueba la legitimidad del Estado y su capacidad coercitiva para restablecer el orden. Por estos motivos, muchos residentes urbanos tienen poca confianza en el Estado, especialmente en la policía y el sistema judicial. En respuesta, los ciudadanos privados de derechos pueden verse obligados a tomar los asuntos en sus propias manos —ya sea mediante actos de vigilantismo o, más comúnmente, contratando guardias de seguridad que actúan de parte de individuos o comunidades, pero no de un público más amplio, o incluso aliándose con los actores locales del crimen organizado a cambio de protección—. De cualquier manera, la capacidad y legitimidad del Estado decaen a medida que las formas individuales y más privatizadas de protección o coerción se convierten en la norma, situación que sirve como terreno fértil para la violencia en curso.

El hecho de que el crimen organizado y las actividades ilícitas se encuentren incrustados en el urbanismo cotidiano de América Latina ha hecho de la lucha contra el crimen y la reducción de la violencia unos enormes desafíos para las autoridades estatales; esto se debe a que el narcotráfico suele situarse en redes transnacionales, pero depende de nodos y ubicaciones espaciales estratégicos en la ciudad para prosperar. Su carácter dual —de operaciones nacional y transnacional— significa que tanto la policía como el ejército deben coordinar esfuerzos, un reto organizacional para muchos Estados. Otra limitante en la capacidad para combatir el crimen es que los actores involucrados en el contrabando concentran sus esfuerzos en mantener al Estado alejado de estos puntos clave dentro de la ciudad, donde tienden a florecer las actividades ilícitas. Para lograrlo, los grupos del crimen organizado usan la

violencia para monitorear o restringir la entrada del Estado a estos espacios urbanos, así como el movimiento de los ciudadanos en los mismos, donde el control de los mercados es clave para el éxito económico. Por ende, los criminales invierten recursos sociales, políticos y económicos en esfuerzos por dominar espacialmente los barrios, calles y corredores del espacio urbano donde desarrollan sus actividades.

La voluntad y la capacidad de controlar el espacio de manera local mientras se opera de manera transnacional es lo que les da a los carteles, mafia, contrabandistas y otras fuerzas de piratería del crimen organizado, su mayor poder coercitivo y acumulativo (Davis, 2009). Sin embargo, estas mismas dinámicas dificultan el patrullaje, sobre todo si no está bien coordinado a lo largo de varias escalas de combate al crimen. El grado en que los Estados sean efectivos para vigilar las actividades criminales en todas las escalas territoriales y espaciales determinará, por tanto, la situación de seguridad, local y nacional.

En este capítulo examinaremos de manera crítica la dinámica espacial de la política de seguridad en un ambiente de violencia crónica relacionada con el narcotráfico, considerando las implicaciones para la autoridad estatal y la vida urbana. Partimos de la premisa de que la capacidad del Estado para vigilar el espacio urbano —y las actividades criminales dentro del mismo— es clave para la seguridad, particularmente en la lucha contra el crimen organizado. Enmarcamos nuestra comprensión de seguridad en los debates acerca del reajuste espacial del poder estatal (Brenner, 2004), pero contribuimos a esta bibliografía cuestionando en qué condiciones el reajuste espacial del poder del Estado toma la forma de estrategias espaciales alternativas de patrullaje traspasadas de la nación a la ciudad, a las colonias y los barrios, e incluso a la calle. Con un análisis casi etnográfico de las condiciones sociales, espaciales e institucionales en la Ciudad de México y sus barrios más violentos, para después contrastar esta experiencia con las estrategias de patrullaje urbano de Río de Janeiro, nos preguntamos qué condiciones sociales o espaciales permiten o limitan la capaci-

dad de las autoridades locales para ofrecer seguridad en barrios y colonias. Nuestra aproximación combina métodos y conocimientos provenientes de múltiples disciplinas, incluyendo aquéllas relacionadas con la gobernanza urbana, la historia cultural (en términos de comunidad), la geografía (en términos de espacialidad), la sociología (en términos de resistencia) y el derecho. No sólo mostramos que la seguridad debe ser entendida como un proceso negociado que involucra a ciudadanos y al Estado en un espacio territorial delimitado; también demostramos que el poder del Estado para securitizar ubicaciones clave en la ciudad es construido de manera iterativa mediante procesos contestatarios dentro de y entre grupos de ciudadanos, criminales y autoridades locales, donde estas interacciones mediadas por la historia cultural urbana son conceptos de la comunidad y la ley. Este capítulo concluye evaluando si la decisión de buscar una estrategia de seguridad con un enfoque más espacial ha ayudado a alcanzar el éxito, no sólo en la lucha contra el crimen, sino también en cuanto a afirmar el poder y la legitimidad del Estado.

Nuestro objetivo es profundizar el análisis sobre las transformaciones del siglo XXI en las prácticas de patrullaje y seguridad, al menos en aquellos países que luchan contra la violencia crónica relacionada con el narcotráfico. A lo largo de la historia, investigadores han identificado que los esfuerzos del Estado por imponer un orden social y crear mecanismos para internalizar tales metas entre los ciudadanos son más exitosos cuando los individuos aceptan la legitimidad de la autoridad nacional. Separándonos de este supuesto, nuestra investigación sugiere que la escala local sigue siendo el terreno más importante para reforzar la seguridad y aterrizar la legitimidad del Estado, al menos en situaciones de violencia crónica. Argumentamos que la imposición del Estado, del control espacial y del orden social en espacios urbanos delimitados brinda la base para un nuevo contrato social entre ciudadanos y el Estado, construido alrededor del control de espacios críticos, al igual que por el patrullaje. Tales estrategias no sólo ayudan a legitimar una autoridad estatal negociada localmente a expensas

de la autoridad del Estado nacional en formas que desafían las escalas tradicionales de la soberanía; también le dan al Estado opciones para brindar seguridad por medio del control de las propiedades urbanas de maneras que ignoran a la policía como los agentes clave del Estado y su aparato de seguridad. Así, la seguridad pasa de un proyecto social y político en el que la policía es la fuerza coercitiva clave, a un proyecto espacial en el que los policías son mucho menos relevantes y donde los ciudadanos y las autoridades locales negocian de manera directa diversos modos de seguridad por medio de la contención sobre determinados territorios urbanos y sitios en los barrios.

LA NARCOCOVIDENCIA EN MÉXICO, ¿UN PROBLEMA PARA EL ESTADO LOCAL O EL NACIONAL?

En México, la acelerada violencia urbana ha continuado por más de una década debido a la dramática expansión del narcotráfico y al empoderamiento de los cárteles del crimen organizado y de narcotraficantes (United Nations, 2008). En el 2006, el presidente mexicano Felipe Calderón desató una guerra intensa contra el narco, con despliegues estratégicos de tropas militares por todo el país. Muchos de estos esfuerzos se concentraron en la frontera norte del país, un territorio clave para el narcotráfico. Esta estrategia fue parte de una iniciativa militar más grande para controlar la entrada y la salida del país como un plan para asegurar todo el espacio nacional. El gobierno de Calderón eligió esta estrategia porque reconoció que los cárteles controlan las rutas del mercado y han estado luchando por asegurar su “posesión”, ya que los márgenes de ganancia se deben a la capacidad para controlar los puntos de entrada a Estados Unidos de Norteamérica.

Los esfuerzos de Calderón tuvieron ganancias mínimas desde el punto de vista de las ciudades; a medida que se acercaba el final de su sexenio, en México se siguió albergando a 13 de las 50 ciudades más violentas del mundo, la primera de ellas Ciudad Juárez,

donde se reportan 229 asesinatos por cada 100 mil habitantes (Consejo Ciudadano, 2010). Con los carteles de la droga respondiendo violentamente a la estrategia militar de Calderón, atrayendo a civiles a las líneas de batalla, ha habido poco espacio para la negociación dentro y entre carteles y el Estado, lo que ha permitido que el narcotráfico continúe. Al mismo tiempo, los cambios en la naturaleza y el acceso al mercado de Estados Unidos han modificado la dinámica espacial del narcotráfico. Con la actividad militar en la frontera, los contrabandistas han dirigido la mirada hacia los mercados locales, apoderándose de nuevos territorios y buscando controlar espacios urbanos vinculados a los mercados mexicanos de consumo. La batalla por territorios en las ciudades mexicanas es parte de lo que eleva los niveles de violencia, evidenciados por enfrentamientos intra e intercartelares en las ciudades —como Monterrey—, donde los grupos armados han ocupado autopistas y los puntos de entrada y salida de las ciudades (Milenio, 2012).

Para los narcotraficantes, el reto ya no es sólo cómo transportar drogas de manera más eficiente, sino cómo establecer límites de mercados de consumo en ambientes urbanos en disputa. Parte de esto es un subproducto de cambios en las actividades de mercado que no tienen relación con los problemas de cruce de fronteras. Las tendencias sociales y los cambios en la economía en la última década crearon una mayor demanda de drogas sintéticas en el mercado estadounidense. Sujeta a los ciclos económicos lentos, la cocaína que fluyó por México hacia el norte quedó atrapada en una economía devaluada, y los vendedores se vieron obligados a buscar nuevos consumidores. Estos cambios en las preferencias de los consumidores desplazaron el terreno espacial de las operaciones de la droga, desde la infraestructura de transporte, puertos y cruces de fronteras, hasta cualquier ambiente urbano donde se pudieran encontrar o formar nuevos mercados. Este proceso demuestra ser sintomático de un país que pasa de ser un territorio de tránsito a un mercado de consumo. Además, el gobierno no estaba preparado para un aumento en la adicción a las drogas o a

las actividades relacionadas con la delincuencia juvenil. Tras emprender una guerra a escala nacional contra el crimen organizado, al Estado lo tomó por sorpresa el aumento del narcomenudeo o tráfico de drogas a pequeña escala en un plano callejero.

Para 2010 el narcomenudeo se había posicionado como uno más de los negocios ilegales en México. Este sector de pequeña escala presentó ganancias por más de mil millones de dólares y fue el responsable de que las tasas del consumo nacional llegaran a casi 500 toneladas por año.¹ Las cifras confirman que durante la última década en México, los problemas de violencia relacionados con las drogas han pasado de una escala nacional a una urbana en forma de narcomenudeo, de maneras que han transformado el paisaje urbano (*Proceso*, 2010). La relación entre las drogas y sus consumidores, como en cualquier negocio minorista, tiene que ver con la ubicación y la accesibilidad. Esto también explica que los otrora “intermediarios” de los traficantes ahora sean miembros de cártel, capaces de atraer ganancias significativas mediante la conquista de territorios dentro de los barrios por medio de extorsiones, amenazas, o el control real de inmuebles. Ya sea tomando centros públicos de mayor consumo, como bares, la ocupación de escaparates, o involucrando a vendedores informales en su servicio, grandes áreas de territorios urbanos ya empiezan a identificarse como fuera del control del Estado y en manos de narcotraficantes. En ciudades en las que esta realidad es disputada por residentes urbanos o por el Estado, los bordes de las llamadas “tierras de nadie” generan altos grados de violencia e inseguridad.

¹ Declaración de Monte Alejandro Rubido García, subsecretario de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública, según lo reportado por *Proceso* (2010).

NARCOMENUDEO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: ¿PUEDE EL ESTADO LOCAL HACER LA DIFERENCIA?

Dada la evidencia de la creciente violencia vinculada con el narcomenudeo en las ciudades mexicanas (Molzahn *et al.*, 2012), llama la atención que la ciudad más grande y económicamente dinámica del país sea una excepción. La Ciudad de México ya no está entre las cincuenta ciudades más peligrosas del país, a pesar de que el mayor índice de violencia en los años 1990 se concentraba ahí (Davis, 2006, 2007). Desde que Calderón inició su estrategia nacional de seguridad y contra el crimen, la Ciudad de México se ha ido despojando lentamente de su imagen de ciudad intensamente violenta, y ya se considera relativamente segura, un logro importante dadas su historia y dimensiones. Hoy en día hay quienes caracterizan a la Ciudad de México como una relativamente segura “isla en medio de un clima de violencia que permea a buena parte del país”, no sólo por la reducción de sus índices de criminalidad sino también debido a la relativa ausencia de cártelos (Olmos, 2011).

Estos avances resultan sorprendentes, al observar de cerca la naturaleza, el alcance y los patrones espaciales del narcomenudeo en la Ciudad de México, donde el narcotráfico a escala micro había crecido 450% en los últimos nueve años. Que esta cifra coincide con el promedio nacional sugiere una persistencia de actividades relacionadas con las drogas en la capital. La Ciudad de México es considerada el quinto mercado urbano más importante del país para el narcomenudeo, con más de 40 mil puntos de venta de drogas y la colaboración en red de más de 200 mil personas que organizan alrededor de 40 bandas (*Milenio*, 2010). La mayoría de las transacciones de drogas en la Ciudad de México se llevan a cabo en las delegaciones de Iztapalapa y Cuauhtémoc, en el corazón de la ciudad, así como en la Gustavo A. Madero. Cuauhtémoc concentra la mayor densidad de *narcotienditas* y reporta el mayor número de crímenes relacionados con las drogas en la ciudad (Medellín, 2007). Dentro de la Cuauhtémoc se encuentra un barrio

llamado Tepito, el centro de distribución más importante para el narcomenudeo en la ciudad.²

Hay evidencias que sugieren que las estrategias del Estado con objetivos espaciales para monitorear y / o proteger el espacio urbano ayudan a explicar los éxitos de la ciudad para hacer retroceder, en términos territoriales, la violencia relacionada con el narcotráfico. Por un lado, estudios recientes demuestran que el tráfico de drogas de gran escala dirigido hacia Estados Unidos evita territorios de la Ciudad de México, y que muchas de las actividades que originalmente pasaban por Iztapalapa y Tepito ahora lo hacen por el municipio de Ecatepec, en el vecino Estado de México (Olmos, 2011). Por otra parte, las autoridades locales de la Ciudad de México usan una nueva estrategia de seguridad con enfoque territorial dirigida al narcotráfico callejero, en la cual las autoridades encargadas de la planificación urbana y la policía trabajan de manera conjunta para monitorear y transformar los usos de microterrenos en aquellas colonias o barrios de la ciudad en los que persiste el narcotráfico.

Las capacidades del gobierno local en este sentido han sido posibles, en parte, por una reciente legislación que permite a las autoridades enfocarse en ciertas colonias o barrios como Tepito para estas nuevas operaciones de patrullaje. En años anteriores, los gobiernos locales no estaban autorizados para intervenir directamente en la investigación, búsqueda o procesamiento del narcotráfico, ya que era considerado un crimen “nacional” dentro del terreno administrativo del Ejecutivo federal. Sin embargo, en un intento por desafiar esta división de poderes y debido a la presión de alcaldes, municipios y líderes de partidos opositores locales, cuando Calderón lanzó la “guerra contra las drogas” en el 2006 se encontró con la presión de los gobiernos locales para complementar esta estrategia con una reforma a la Ley de Salud que distingui-

² Las drogas no son producidas en el D.F. La cocaína viene de Colombia y llega por vía aérea o marítima desde la costa de Michoacán. La marihuana llega de diversas fuentes de la Sierra Madre y se guarda en almacenes del Centro del D.F., la gran mayoría de Tepito (Fernández y Salazar, 2008: 68-69).

ría el narcotráfico de gran escala con el que se llevaba a cabo en las calles. Con esta nueva ley, las autoridades locales recibieron la oportunidad de crear sus propias estrategias de seguridad para luchar contra actividades criminales relacionadas con las drogas, porque el cambio en la legislación permite una conceptualización del narcomenudeo como una actividad local que se desarrolla en espacios urbanos. Esto permitió a las autoridades locales vigilar ciertas áreas de la ciudad con nuevas estrategias mediante un enfoque más territorial, que diferían de las emprendidas por la Policía Federal en sus esfuerzos nacionales de lucha contra el crimen.

Sin embargo, incluso con esta legislación, muchas de las otras ciudades mexicanas no tomaron ventaja de ella para introducir estrategias más locales, con lo que surgen preguntas acerca de cómo y por qué la Ciudad de México sí lo hizo. Podemos encontrar respuestas al examinar la controversia de La Fortaleza, un fraccionamiento de 5 800 m² en el centro de Tepito, que es uno de los centros del crimen más antiguos e importantes de la Ciudad de México. Esta propiedad fue uno de los centros más grandes de falsificación y piratería de productos, y el lugar de comercialización de más de 10% del narcomenudeo en la Ciudad de México (Mora, 2007). Los residentes de la propiedad y la colonia circundante habían luchado durante mucho tiempo contra los esfuerzos del Estado por intervenir en su comunidad, a pesar de la presencia del comercio ilícito. Sin embargo, en 2007, el jefe de gobierno de la Ciudad de México expropió el inmueble mediante el uso de una herramienta legal justificada por el espíritu de la nueva legislación en materia de salud como base para asegurar la ciudad, con el objetivo de eliminar el narcomenudeo. Un análisis de Tepito y la forma en que los ciudadanos y el Estado lucharon para regular y controlar el espacio urbano, tanto antes como después de la expropiación, ayudará a entender los rasgos del reajuste espacial de las estrategias de seguridad del Estado respecto a la violencia y la legitimidad de los arreglos de gobernanza en la Ciudad de México.

TEPITO: ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO
ANTES DEL 2006

Si bien la nueva legislación en materia de salud prometió darle a las autoridades de la Ciudad de México nuevos elementos para ejercer control sobre el espacio urbano en nombre de la reducción del narcomenudeo, la aparición de esta legislación no significó de manera alguna la primera vez que las autoridades buscaban intervenir en las colonias para asegurar la Ciudad de México. A lo largo de la mayor parte del siglo XX, el gobierno de la Ciudad de México buscó usar una combinación de patrullaje y cambios programáticos en el uso del suelo urbano con el objetivo de redesarrollar áreas centrales de la ciudad —para mitigar las condiciones sociales, espaciales y económicas relacionadas con la informalidad y el desorden (Davis, 1994), y, luego, con el crimen (Davis, 2007)—. Un ejemplo claro de esto fue la intervención en el barrio de Tepito, identificado desde hacía mucho tiempo como un área urbana problemática (Eckstein, 1977). La reputación de Tepito como un mercado para los menos privilegiados y hogar de la economía ilícita se remonta a tiempos prehispánicos, cuando formaba parte del tianguis o mercado de Tlatelolco. Desde 1901, la historia de Tepito como un sitio de comercio ilícito creó una forma especial de cohesión social y de solidaridad barrial. La identidad social y cultural de los tepiteños se construyó en torno a la sospecha de las autoridades locales, una fuerte relación histórica con las calles y otros atributos de la colonia necesitada de una defensa frente al Estado, y la identidad del barrio como mercado (Castro Nieto, 1990).

Antes de que el bulevar principal de la ciudad (avenida Reforma) pasara por Tepito en los primeros cinco años del siglo XX, el terreno urbano de este barrio nunca había sido alterado espacialmente por fuerzas externas. Después de eso, los proyectos de infraestructura que alteraron su ambiente construido fueron pocos. En la década de los setenta la construcción de dos avenidas de cuatro carriles (ejes 1 y 2) provocó el primer gran desplazamiento de residentes de Tepito, lo que condujo a una importante confrontación entre tepiteños como

una entidad organizada, y lo que ellos veían como un Estado abrumador que trataba de destruir su barrio. Los residentes fueron relativamente exitosos en rechazar gran parte de los elementos de reestructuración urbana que faltaban del Plan Tepito.

Su fuerza social y política en estos ámbitos fue creada sobre bases económicas. Durante los años setenta, las restricciones nacionales sobre importaciones de consumo crearon oportunidades para que los residentes locales fortalecieran las redes de comercio ilegal, vendiendo mercancía extranjera de contrabando en los mercados informales e ilícitos de Tepito. El asombroso crecimiento de la mercancía importada de manera ilegal, conocida en México como *fayuca*,³ tuvo dos efectos: primero, cambió el patrullaje en el área, ya que las enormes cantidades de dinero ilícito que circulaba en el barrio crearon relaciones de complicidad entre la policía corrupta y los vendedores locales, lo que permitió que la economía ilícita prosperara al tiempo que se limitaba la capacidad del Estado de usar a la policía de manera efectiva para asegurar la colonia. Segundo, estas dinámicas robustecieron la autonomía de Tepito como un barrio socialmente cohesionado en sus esfuerzos por mantener a raya a las autoridades locales y sus intervenciones. Pronto Tepito se volvió el núcleo de la *fayuca*, que sirvió no sólo como un barrio entero con funciones de minorista informal, sino también como un distribuidor nacional de bienes de consumo durables de contrabando.

La fuerza de la economía informal representó una barrera para la voluntad y la capacidad que el gobierno necesitaba para entrar físicamente al territorio urbano de Tepito y sus unidades habitacionales multifamiliares construidas siglos atrás conocidas como vecindades. El mercado callejero para la *fayuca* y una variedad de otras formas de venta informal se expandieron y adueñaron de todo el barrio. Lo que desde entonces ha sido llamado el Barrio Bravo fue

³ “Fayuca: la palabra significaba contrabando, mercancía importada de forma ilegal: estéreos, televisores, cámaras, camisas de seda, zapatos tenis, jeans, licuadoras y blusas” (Quinones, 2001: 239).

ahora conocido por su forma colectiva de defensa y protección. Aquí la infraestructura urbana en deterioro y las fuertes redes sociales se volvieron una membrana, flexible pero impermeable, que protegió las actividades ilegales, volviendo al territorio semiindependiente de los reguladores de la ciudad (Castro Nieto, 1990).

Las cosas comenzaron a cambiar en 1985, cuando un terremoto provocó una destrucción severa en Tepito y produjo daños generalizados a viviendas, algo que obligó a detener muchas actividades comerciales mientras el barrio buscaba recuperarse. Esta situación creó la oportunidad para que representantes del gobierno y otros actores del Estado pudieran entrar al “territorio prohibido” de Tepito, usando la recuperación tras el desastre como una oportunidad para reorganizar el vecindario. Ahora la lógica para la entrada no era tanto el patrullaje como la reconstrucción urbana, un marco que dio al gobierno un motivo ajeno a la seguridad para su intervención. Se creó un plan de reconstrucción para viviendas que en gran parte financió el Banco Mundial, y con él llegaron expertos externos; se dio prioridad a la “normalización” de las zonas más pobres y destruidas de Tepito y a otras áreas del centro de la ciudad (Connolly, 1987).

En un principio, las autoridades locales a cargo de la reconstrucción buscaron acelerar la descentralización de estas colonias, mandando todas las viviendas de interés social a la periferia y reconstruyendo terrenos del centro de la ciudad para usos más exclusivos.⁴ En respuesta, los residentes de Tepito protestaron frente a oficinas de gobierno federal y local ubicadas cerca de Tepito (Gamboa de Buen y Revah, 1990). Sin embargo, el terremoto también condujo a dueños de propiedades privadas a presionar a las autoridades nacionales y locales para que regularizaran tierras, desplazaran inquilinos y reconstruyeran el área —una estrategia de renovación que amenazaba con destruir el tejido social y la vida cultural de los habitantes de Tepito (Duhau, 1987)—. Las protestas

⁴ Las décadas de control sobre el costo de las rentas desincentivaron que los dueños mejoraran sus propiedades en renta.

de ambas partes cesaron cuando el Estado promulgó un Decreto de Expropiación con el que sentó las bases para un nuevo programa de viviendas que ofrecía títulos de terrenos y derechos de propiedad a los habitantes de Tepito que vivían ahí desde muchos años antes del terremoto. El decreto de expropiación fue el primero de su tipo en la ciudad. Como invocaba a seis leyes diferentes, creaba una poderosa herramienta espacial que sería retomada veinte años después durante la expropiación de La Fortaleza; pero esta no sería la única conexión con el pasado.

Tepito fue la colonia más dramáticamente alterada por el nuevo programa de reconstrucción de la ciudad, ya que se edificaron más del doble de las unidades habitacionales que se habían propuesto al principio, lo que produjo una mayor densidad urbana (Connolly, 1987); además, dos de las construcciones fueron las enormes unidades habitacionales después llamadas la Casa Blanca y La Fortaleza.⁵ Éstas están integradas por edificios genéricos de tres pisos de arquitectura convencional que “fracturaron” el paisaje urbano tradicional (Connolly, 1987). Muchos de los aumentos subsecuentes de inseguridad, criminalidad y problemas sociales en Tepito pueden rastrearse hasta la alteración del ambiente construido (Tomas, 1994). Quizá sea revelador que el sitio elegido para celebrar la arquitectura moderna icónica de la zona céntrica reconstruida, presentada en la portada de una publicación que describía el proyecto de modernización posterior al terremoto, haya sido Tenochtitlán 40: el edificio que hoy se conoce como La Fortaleza.

EXPROPIACIÓN PARA OTROS MEDIOS: ASEGURANDO TEPITO, DESPUÉS DEL 2006

La transformación de Tepito en un paisaje de intensa criminalidad se debió a algo más que sólo las transformaciones en el ambiente

⁵ Un total de 13 edificios de este tipo fueron construidos a lo largo y ancho de las colonias más pobres de la ciudad (Renovación Habitacional Popular, 1987).

construido después del terremoto. Cambios en el empleo local y en las actividades comerciales motivados por la liberalización de la economía mexicana también dañaron el tejido social de la colonia, lo que condujo a más presión del Estado por intervenir.

La aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, después de la reconstrucción de viviendas posterremoto, aceleró la liberalización de la economía nacional y dejó su huella sobre la violencia en la ciudad (Davis, 2006; Davis y Alvarado, 1999). Estos cambios afectaron a Tepito de manera directa, pues al disminuir o desaparecer los aranceles para la importación de bienes, el mercado de la fayuca prácticamente desapareció, lo que condujo a muchos vendedores informales a buscar otros mercados negros. Formas más clandestinas y peligrosas de piratería y contrabando de bienes falsificados crecieron rápidamente, y el narcomenudeo se volvió una forma clave de comercio al ir escabulléndose hacia las trastiendas de los negocios y bodegas. A medida que los residentes empezaban a temer las peligrosas actividades criminales y disminuían las oportunidades laborales (con altos índices de criminalidad, menos personas querían ir a comprar a Tepito), la población estable cayó de los 120 mil que lo habitaban a mitad de los ochenta, a cerca de los 50 mil que viven ahí hoy en día. Con estos cambios y la fuga de residentes dispuestos a monitorear y proteger a la comunidad por ellos mismos, Tepito se volvió uno de los pocos territorios de la ciudad controlado totalmente por actores violentos (Pansters y Castillo Berthier, 2007).

Enfrentadas a una situación de comunidad deteriorada y con la violencia en Tepito desbordándose hacia las zonas del Centro Histórico que habían sido objeto de renovaciones lujosas, las autoridades locales se vieron desesperadas por asegurar el área. En 2006 surgió un debate público acerca de quiénes debían tener el poder para combatir el crimen e imponer medidas de seguridad en la ciudad. Un protagonista clave en esta discusión fue el recientemente electo jefe de gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard (2006-2012). Él apoyó la reestructuración de la policía y una nueva fuerza especial cuyo mandato estaría limitado al Centro

Histórico de la Ciudad, así como el empleo de tecnología, como cámaras de vigilancia, para reemplazar a policías corruptos (Bote-llo, 2013). Ebrard abogó por aprehender el narcomenudeo como un tema territorial, una postura influenciada por las recomendaciones contra la violencia presentadas por Giuliani Partners en 2003, cuando Ebrard fungía como secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal (Davis, 2007).

Después de las elecciones de 2006, el equipo de Ebrard quiso empezar con el pie derecho, pero antes necesitaba diagnósticos confiables. Como el narcomenudeo era considerado estable y delimitado territorialmente, Ebrard argumentó que mapear estas condiciones era crucial; para ello se necesitaba información confiable acerca de dónde se vendían drogas, algo que lo condujo a crear un Observatorio Ciudadano, el cual fue construido en torno a acciones cooperativas con residentes para obtener información. El Observatorio Ciudadano fue la primera de dos “estrategias espaciales” que desarrolló el gobierno para asegurar la ciudad. Dependía de una fuerte relación con la sociedad civil para tener éxito. Para organizar la vigilancia y la recolección de datos, se dividió la ciudad en 918 cuadrantes, cada cuadrante liderado por un jefe que se comunicaría con los ciudadanos para localizar a narcomenudistas, ladrones y otros actores criminales. Los ciudadanos se volvieron proactivos en cuanto a reclamar sus colonias, con una participación reportada por el programa de 1.3 millones de hogares y más de 30% de las llamadas de emergencia relacionadas con actividades de narcomenudeo (Asamblea Legislativa, 2011). Ya en 2007 la información de seguridad de este programa fue traducida en un Atlas del Crimen que identificó puntos de venta y distribución de drogas en la ciudad, con un total de 5 174 sitios.⁶

Sin embargo, la información por sí sola no alcanzaba para eliminar estas redes de narcotráfico; es por ello que Ebrard ideó una estrategia territorial complementaria, inspirada en la reforma

⁶Según informes publicados por la SSP, para 2009 el número total de sitios alcanzó los 40 mil. Disponible en: <<http://www.ssp.df.gob.mx>>.

a la Ley de Salud de 2006, que aún enfrentaba oposición en el Congreso por quienes querían que la guerra contra el narcotráfico se mantuviera en manos de las autoridades federales, trabajando a escala nacional con un mandato territorial mayor. En su esfuerzo por dotar de mayor poder a las autoridades locales para introducir medidas de seguridad que ajustaran su escala de intervención al barrio, Ebrard no recurrió a la policía local, que contaba con integrantes altamente corruptos, implicados en el narcotráfico y el contrabando en Tepito y otros lugares; en lugar de eso argumentó que la mejor forma de eliminar el narcomenudeo era aislar y atacar los llamados *puntos de conflicto* territoriales, para así debilitar la lógica de mercado de las redes del narcotráfico.

En junio de 2007, mientras esperaba la aprobación del Congreso para la reforma a la Ley de Salud, el jefe de gobierno Marcelo Ebrard usó el decreto de expropiación adoptado por primera vez en el programa de reconstrucción de 1985, como la base de una acción decisiva.⁷ La primera propiedad tomada y remodelada era simbólica, y es aquí donde La Fortaleza vuelve al escenario. Para el 2007, ya era uno de los más importantes centros de narcomenudeo, una sola propiedad responsable de casi 10% de la venta de droga a nivel callejero de la Ciudad de México, que servía como sitio estratégico y de distribución, no solamente como un punto de venta al por menor.

Cuando se llevó a cabo la redada para expropiar el sitio en el 2007, la policía afirmó que al menos 60 departamentos habían sido usados para la producción ilegal de videos y para el tráfico de drogas al por menor. Tales actividades habían sido posibles gracias a que La Fortaleza era un complejo con vista hacia adentro, compuesta de catorce edificios de tres pisos, con cuatro departamentos cada uno, que rodeaban un gran patio, para un total de 155 departamentos. El hecho de que tuviera sólo cuatro puntos de ingreso peatonal reforzaba su reputación de “fortaleza”. Si bien mucha

⁷ El 21 de marzo del 2007 Ebrard expropió Tenochtitlán 40 y Jesús Carranza 33, ambos en Tepito.

documentación relacionada con lo sucedido en la redada fue encubierta por la Secretaría de Seguridad Pública, parte de la misma fue liberada para justificar la naturaleza “tajante” del golpe, al describir el ecosistema infraestructural que había sido creado dentro de lo que parecía ser una estructura impenetrable. Las crónicas policiales mostraban departamentos con puertas dobles a prueba de balas, varios candados de alta seguridad y sistemas electrónicos de alarma, entradas secundarias en el techo, cuartos de seguridad *ad hoc* sobre los techos, así como paredes falsas que revelaban cuartos escondidos y túneles ocultos detrás de muebles y espejos (*Proceso*, 2007). La redada también reveló un gran túnel clandestino, el primero de una supuesta red de 26 en Tepito, que comprobó nuevamente que La Fortaleza y sus alrededores eran en verdad el centro neurálgico de una red de traficantes.

Durante la redada, el complejo estaba vacío en su mayoría, y la información sobre cuántas propiedades fueron incautadas o el número de habitantes desplazados nunca fue anunciada de manera pública. De igual manera, a algunos residentes se les ofreció un estipendio mensual de 200 pesos mientras los reubicaban, y a otros les ofrecieron la posibilidad de indemnizarlos (25 000 pesos por hogar) si no tenían antecedentes penales y podían comprobar derechos de propiedad.⁸ Ambas iniciativas pretendían establecer la autoridad del Estado para monitorear tanto las poblaciones como sus residencias, al tiempo que se ofrecía a sí mismo como garante del bienestar social de los residentes. La expropiación también fue seguida de una presentación pública de los planes de la administración para convertir a La Fortaleza en centros de desarrollo comunitarios, al igual que todas las propiedades subsecuentemente incautadas.

La reacción negativa inmediata de los ciudadanos fue poca; pero pronto comenzaron a surgir preguntas de los medios y de partidos políticos, quienes cuestionaron las intenciones de Ebrard, dado el simbolismo de Tepito y su proximidad con zonas turísticas

⁸ Sólo entre 40 y 50% de los residentes tenían derechos de propiedad.

en desarrollo. Hubo quienes sugerían que la expropiación no era más que un proyecto de desarrollo inmobiliario disfrazado de estrategia de seguridad. También fueron planteadas preguntas igualmente controversiales acerca de la autenticidad y eficiencia de la operación.

Cualquiera que haya sido la motivación, el mensaje acerca de las nuevas estrategias espaciales del Estado de lucha contra el crimen quedaba claro. Otros habitantes de unidades habitacionales emblemáticas, aunque problemáticas de la era de la reconstrucción de 1985, como la Casa Blanca, rápidamente entraron en alerta. Hablaron con los medios y colgaron grandes carteles en sus fachadas invitando a la policía a inspeccionar su interior, sólo para demostrar que la Casa Blanca era “una comunidad legítima y limpia” y que no ameritaba ser expropiada o destruida (*Terra*, 2007). Debi-do al clamor de los ciudadanos, de al menos 55 propiedades que se planeaba expropiar a partir de 2007, únicamente se puso en marcha la recuperación de seis, y casi cinco años después sólo La Fortaleza ha sido demolida, en parte porque las otras propiedades marcadas para la expropiación fueron alcanzadas por el sistema judicial.

LÍMITES PARA EL EFECTIVO REAJUSTE ESPACIAL DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Después de toda la controversia, cuatro años y 10 millones de dólares, se abrió al público un nuevo centro comunitario y re-creativo de 7 650 metros cuadrados en el terreno anteriormente ocupado por La Fortaleza. Ésta fue la mayor inversión jamás hecha en Tepito. Más de 255 menores de edad habrían recibido cuidados especiales, así como atención psicológica y jurídica para familias, servicios de rehabilitación y actividades recreativas. En este sentido, La Fortaleza fue el primer, más simbólico y hasta podría decirse que el más exitoso esfuerzo de la administración de Ebrard de expropiación de suelo alrededor de la ciudad con

el propósito de combatir al crimen. Demostró cómo un instrumento de política de uso de suelo, concebido como una estrategia de seguridad con enfoque territorial dirigido hacia un sitio urbano clave, puede ser usada para romper una red regional de distribución de drogas.

Sin embargo, los costos resultaron ser mucho mayores que los anticipados por la administración de la ciudad, lo que les condujo a repensar el enfoque. Algo que comenzó como un proyecto a doce meses se convirtió en cuatro años de incertidumbre, pues los problemas que emergieron en el periodo postexpropiatorio prácticamente aseguraron que éste sería el único componente exitoso de un plan más amplio de combate al narcomenudeo y a la violencia relacionada con el mismo en la Ciudad de México. En términos legales, la expropiación llegó a entenderse como un procedimiento costoso y tardado, fácilmente bloqueado por activistas ciudadanos que buscaron defender sus hogares y su territorio en las calles. También fue una estrategia fácilmente identificada por la justicia; incluso, en caso de haber sido exitosa, la expropiación requería compensar a los afectados, lo cual creó incentivos para la negociación, tanto antes como después del proceso en el tribunal de justicia.

Pero quizá lo más importante haya sido que la expropiación fue entendida como un acto altamente politizado que trajo consigo reclamos por el uso excesivo del poder estatal en formas que hicieron eco de los intentos de intervención anteriores a 2006. Las controversias y las protestas, el entorpecimiento judicial y los cargos por excesos autoritarios que esta estrategia suponía crearon un frenesí mediático y una crítica generalizada que dificultó su implementación exitosa en la escala espacial mayor pretendida por las autoridades locales. Por estos motivos no fue replicada en otros sitios⁹ y su impacto en el sitio de La Fortaleza fue limitado en términos de su efecto mayor en el barrio. Parte de esto se debió al

⁹ La Ford, también en Iztapalapa, también fue expropiada pocos meses después, aunque como una operación estratégica atribuida a redes de robos de autos más que al narcomenudeo.

hecho de que los residentes se encontraban tan bien conectados que este primer golpe enfocado a un sitio en específico sólo sirvió para movilizar a los vecinos aledaños en solidaridad contra acciones subsecuentes. Esto sugiere que, a pesar de la clara importancia estratégica del sitio dentro de la red local del narcotráfico, y a pesar de la lógica de seguridad y de lucha contra el crimen de apuntar hacia ese edificio en particular, la expropiación no logró transformar de manera importante al barrio ni a los tipos de actividades que ahí predominaban, aunque sí movilizó a ciudadanos en una reacción contra el uso de esta estrategia, en particular por parte del Estado.

Enfrentada con prospectos limitados para utilizar la expropiación a fin de confiscar otras propiedades, la administración de Ebrard empezó a buscar nuevos métodos de intervención espacial. Había poco entusiasmo con las nuevas capacidades de patrullaje garantizadas por la Ley de Salud de 2006 que Ebrard y otros habían impulsado y que finalmente fue aprobada, porque comenzaron a materializarse otros problemas con esta legislación. Parte de la preocupación fue presupuestal, lo que explica por qué esta ley, por la cual se peleó tanto, fue implementada en muy pocas entidades federativas. Dar autoridad judicial a los administradores locales para intervenir en el narcomenudeo puede ser una cosa, pero encontrar recursos para pagar estas nuevas responsabilidades de patrullaje era otra, especialmente en lugares donde la policía local ya tenía relaciones duraderas de corrupción que limitaban su capacidad para combatir el crimen, incluso en las mejores circunstancias. Aunque en la Ciudad de México se tienen más recursos que en otras ciudades del país, la opción de recurrir a la policía local para emprender nuevas formas de combate al narcotráfico local no era lo más adecuado, dado el historial de corrupción policial, y esto era una limitación especialmente crítica ya que la nueva legislación en materia de salud abría espacios para una considerable discreción policial acerca de lo que constituía el narcomenudeo, dando así nuevas posibilidades para el arresto arbitrario. Esto, a su vez, podía generar reacciones negativas por parte de los ciuda-

danos y la posibilidad de una protesta en caso de que la definición de las bases para nuevas medidas de seguridad permaneciera en manos de la misma policía.

Estos temas fueron de gran preocupación para Ebrard en un contexto de prolongada corrupción policial en la Ciudad de México y donde la confianza en esta institución ya estaba en niveles muy bajos. En un esfuerzo por evitar una nueva ronda de antagonismo ciudadano hacia sus esfuerzos por asegurar el espacio, Ebrard recurrió a otra herramienta legal para controlar la propiedad: la llamada ley de “extinción de dominio”, que se traduce abiertamente como la incautación de bienes (Asamblea Legislativa, 2008; *Constitución Política*, 2009). Esta estrategia de enfoque territorial podría ser adaptada con el fin de incautar y readaptar bienes usados en el narcomenudeo, al tiempo que evita los problemas relacionados con la expropiación directa de toda una propiedad. El uso de una ley similar para el combate al crimen relacionado con las drogas fue impulsado por primera vez en Colombia en 1996, en un contexto de extrema violencia (González, 2012), y luego adoptada en Venezuela, Perú, Guatemala y Chile. La Ciudad de México fue la siguiente en 2008, poco después de reconocer problemas con la expropiación de La Fortaleza.

Esta nueva herramienta dio al gobierno local una base legal para “destituir a una persona o familia de su propiedad cuando sean considerados culpables de un crimen”, sin pasar por un proceso formal de expropiación que podría terminar por desplazar o poner en desventaja a varios residentes y sus formas de vida basadas en un sitio.¹⁰ A diferencia de los cambios introducidos por la nueva Ley de Salud, al incautar bienes, al gobierno no se le exigía demostrar una intención criminal o una responsabilidad de los individuos, sino solamente demostrar que había ocurrido un crimen (es decir, que se había vendido una droga). Esto le dio al gobierno de la ciudad el derecho de incautar cualquier propiedad usada para el narcomenudeo —desde laboratorios de producción hasta bode-

¹⁰ Para el texto de la ley, véase *Constitución Política* (2009, art. 22).

gas y tiendas— sin necesariamente justificar o defender esta categorización en los tribunales, ya sea *a priori* o *ex post facto*.

A diferencia de la expropiación, esta herramienta también ofrecía una base de intervención con menos carga política y más simple en términos burocráticos, en nombre del combate al crimen. No requería una compensación por una propiedad ni que el Estado demostrara que un cierto individuo hubiera cometido un crimen, sino que estuviera involucrado en determinada situación. Esto también significó que el gobierno local podría gastar menos dinero y tiempo justificando la incautación, incluso limitando las bases para las protestas de los ciudadanos contra las acciones del gobierno, lo cual no significa que fuera una estrategia perfecta. Organizaciones de defensa de derechos humanos han cuestionado las bases legítimas para identificar a los ciudadanos como involucrados en actividades criminales, sin comprobar su culpabilidad en la corte. Sin embargo, la ley ya ha sido implementada con niveles limitados de éxito en una variedad de dominios, dándole alguna posibilidad de éxito a futuro. De los 113 casos abiertos por el gobierno de la ciudad entre marzo de 2009 y febrero de 2012, sólo tres apuntaban al crimen organizado, y la estrategia fue vista como algo tan prometedor que el Congreso federal aprobó una ley similar en 2009, que permitía la incautación de bienes y propiedades relacionadas con cuatro clases de crímenes: robo de autos, tráfico de personas, secuestro y crimen organizado.

La Ciudad de México es la única ciudad en el país en haber adoptado esta ley contra crímenes relacionados con el narcomenudeo, quizás por sus éxitos anteriores y compromisos de uso de estrategias con enfoque territorial como un mecanismo para asegurar sus colonias más peligrosas. Para tales fines, en 2011 el jefe de gobierno, Ebrard, institucionalizó esta nueva estrategia de seguridad al establecer una nueva unidad de seguridad para ayudar a identificar propiedades en toda la ciudad que pudieran potencialmente ser sitio de acciones que ameritarían la “extinción de dominio”. Entre las muchas ganancias resultantes de esta estrategia espacial y de otras anteriores está el recientemente adquirido esta-

tus de lugar relativamente seguro, con lo que fue eliminado de la lista de los lugares más peligrosos de México.

CONCLUSIÓN

Este capítulo sugiere que las estrategias espaciales usadas por las autoridades de la Ciudad de México en años recientes han producido una gama de resultados relacionados con el combate al crimen, con la seguridad y con las respuestas de la ciudadanía. En los barrios más vulnerables y violentos como Tepito, donde las actividades criminales están profundamente integradas a la vida urbana, las intervenciones policiales en años anteriores eran limitadas por las condiciones sociales y la resistencia comunitaria, lo que, aunado a la corrupción policial, limitaba la viabilidad de las estrategias de seguridad tradicionales. En contraste, las nuevas estrategias, que enfatizaban las intervenciones espaciales focalizadas vinculándolas a mandatos legales para expropiar o incautar propiedades urbanas parecen haber ganado terreno. Esto se debe en parte al hecho de que los problemas del crimen —y la necesidad de recurrir a medidas legales de mano dura que incluyen la expropiación de propiedades— derivaron de intervenciones anteriores a viviendas que cambiaron el carácter del uso del suelo en los barrios.

Este capítulo también resaltó los límites a las estrategias espaciales. Cuando se usan medios de mano dura para “entrar” en espacios urbanos administrados por la comunidad, como en el caso de La Fortaleza, éstos generan descontento ciudadano y por ello no son replicados fácilmente en otras partes de la ciudad. Lo anterior sugiere que el margen de maniobra del Estado local al momento de usar estrategias espaciales de seguridad —en lugar de los modelos tradicionales de patrullaje— también está altamente circunscrito. Si bien una mayor criminalidad podría inspirar más esfuerzos concertados hacia intervenciones espaciales estratégicas y un grado determinado de tolerancia ciudadana, una mayor oposición ciudadana puede poner límites a las acciones espaciales del

Estado y su eficiencia de lucha contra el crimen. Por lo tanto, sólo suele haber una pequeña ventana de oportunidad para desarrollar estrategias de seguridad viables en comunidades bien organizadas que se enfrentan a la violencia, ya sea que tengan un enfoque territorial o de otro tipo. Con este poco espacio para maniobrar, las estrategias que apuntan a sitios bien definidos y a propiedades que también evitan la expropiación total han sido las más exitosas, desde el punto de vista de la comunidad y de la seguridad. Tales estrategias dan al Estado un punto de apoyo territorial para remover ciertos elementos criminales sin perturbar el tejido social de una colonia.

Sin embargo, quizá lo más valioso de las estrategias con enfoque territorial no sean meramente sus beneficios en términos del mejoramiento urbano y comunitario, sino su capacidad para reducir la dependencia en la policía como fuente principal de seguridad urbana. En comparación con ciudades como Río de Janeiro, donde la lucha contra el crimen en nombre de la seguridad ha sido fuertemente militarizada y dependiente de la ocupación policial, el uso de estrategias con enfoque territorial de la Ciudad de México para asegurar una ubicación por medio de la restauración y reactivación de sitios clave en las colonias para el bien mayor de la comunidad ha sido relativamente loable. Éste es el objetivo que subyace, por ejemplo, a la expropiación de La Fortaleza y a esfuerzos subsecuentes por convertir este disputado sitio en un centro de desarrollo comunitario, así como el enfoque de incautación de bienes. Dichas estrategias se distancian de la imposición coercitiva de la policía, cuyo objetivo ha sido controlar militarmente varias colonias, como se hizo en Río de Janeiro.

Mientras los partidarios del programa de Río podrían también argumentar que su objetivo es la mejora comunitaria, el uso de una estrategia militarizada de desplazamiento forzado de elementos criminales y la subsecuente ocupación policial para restablecer el control estatal sobre el espacio urbano sugiere que en Río existe un enfoque policial coercitivo en el cual la violencia, los abusos de poder del Estado y las violaciones a los derechos humanos son más

probables (Veloso, 2010). Es verdad que también ha habido denuncias de violaciones a derechos humanos en los programas de enfoque territorial en México. Cuando barrios enteros permanecen vulnerables a las redes de actividades ilícitas, como en México y Río, las estrategias enfocadas hacia un sitio en específico también pueden ser disputadas. Aun así, el caso de la Ciudad de México sugiere que hay beneficios en la búsqueda de la lenta pero constante expansión del aseguramiento del territorio urbano, propiedad por propiedad, porque la naturaleza y tipo de coerción usada es mucho menos discrecional y más circunscrita. Estas estrategias tienen más potencial para promover el involucramiento de la comunidad. Al combinar los objetivos de seguridad y de desarrollo comunitario, y verificar que la responsabilidad por la seguridad permanezca como un objetivo compartido, las estrategias con enfoque territorial pueden unir a los ciudadanos y al Estado en torno a metas de renovación urbanas en lugar de contribuir al distanciamiento de los residentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Enrique (2006), *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Asamblea Legislativa (2008), *Iniciativa de Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 17 de septiembre.
- Asamblea Legislativa (2011), *Promete Mondragón Atlas de Incidencia Delictiva*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 29 de septiembre.
- Botello, Nelson (2013), “Urban Securitization in Mexico City: A New Public Order?”, en Randy Lippert y Kevin Walby (coords.), *Policing Cities. Urban Securitization and Regulation in a Twenty-First Century World*, Nueva York, Routledge, pp. 231-245.
- Brenner, Neil (2004), *New State Spaces*, Oxford, Oxford University Press.

- Castro Nieto, Guillermina (1990), "Intermediarismo político y sector informal: el comercio ambulante en Tepito", *Nueva Antropología*, vol. XI, núm. 37, pp. 59-69.
- Connolly, Priscilla (1987), "La política habitacional después de los sismos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, pp. 101-120.
- Consejo Ciudadano (2010), *Estudio comparativo de la incidencia de homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones sub-nacionales de los países del mundo*, México, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2009), "Ley Federal de Extinción de Dominio", México.
- Davis, Diane (1994), *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*, Philadelphia, Temple University Press.
- Davis, Diane (2006), "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico", *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 1, pp. 55-86
- Davis, Diane (2007), "El factor Giuliani: delincuencia, la 'cero tolerancia' en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México", *Estudios Sociológicos*, vol. 25, núm. 75, pp. 639-683.
- Davis, Diane (2009), "Non-State Armed Actors, New Imagined Communities, and Shifting Patterns of Sovereignty and Insecurity in the Modern World", *Contemporary Security Policy*, vol. 30, núm. 2, pp. 221-245.
- Davis, Diane (2010), "Irregular Armed Forces, Shifting Patterns of Commitment, and Fragmented Sovereignty in the Developing World", *Theory and Society*, vol. 39, núm. 3, pp. 397-413.
- Davis, Diane y Arturo Alvarado (1999), "Liberalization, Public Insecurity and Deteriorating Rule of Law in Mexico City", *Working Papers in Local Governance and Democracy*, vol. 99, núm. 1, pp. 95-107.
- Duhau, Emilio (1987), "La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, pp. 75-100.
- Eckstein, Susan (1977), *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

- Fernández, Jorge y Ana María Salazar (2008), *The Enemy at Home: Drugs and Drug Dealing in Mexico*, México, Aguilar.
- Gamboa de Buen, Jorge y José Antonio Revah (1990), "Reconstrucción y política urbana en la ciudad de México", *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4, pp. 677-694.
- González, José de Jesús (2012), "Extinción de dominio (escenarios internacionales, contexto en México y propuestas legislativas)", Documento de trabajo, núm. 128, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Graham, Stephen (2010), *Cities under Siege: The New Military Urbanism*, Londres, Verso.
- Medellín, Jorge (2007), "Concentran 3 delegaciones 48% del narcomenudeo", *El Universal*, México, 13 de marzo. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/83057.html>>.
- Milenio (2010), "La guerra del narcomenudeo en el D.F.", *Milenio Semanal*, México, 6 de noviembre.
- Milenio (2012) "Regresan los narcobloqueos a Monterrey", *Milenio*, México, 24 de febrero.
- Molzahn, Cory, Viridiana Ríos y David Shirk (2012), *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2011*. Trans-Border Institute Special Report, San Diego, CA, University of San Diego.
- Mora, Fernando (2007), "Anuncia GDF expropiación en Tepito", *Es Más*, México, 14 de febrero. Disponible en: <<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/604237.html>>.
- Moser, Caroline (2004), "Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap", *Environment & Urbanization*, vol. 16, núm. 2, pp. 3-16.
- Muggah, Robert y Kevin Savage (2012), "Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City", *The Journal of Humanitarian Assistance*. Disponible en: <<https://sites.tufts.edu/jha/archives/1524>>.
- Olmos, Jorge (2011), "La Burbuja", *Proceso*, México, 25 de febrero. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/263782>>.
- Pansters, Wil y Héctor Castillo Berthier (2007), "Violencia e inseguridad

- en la ciudad de México: entre la fragmentación y politización”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 3, pp. 577-615.
- Proceso* (2007), “Se descubre túnel en predio expropiado en Tepito”, *Proceso*, México, 24 de febrero. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/205803>>.
- Proceso* (2010), “Narcomenudeo genera ganancias por 13 MMDP en México: SSPF”, *Proceso*, México, 2 de marzo. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/108133>>.
- Quinones, Sam (2001), *True Tales from Another Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Renovación Habitacional Popular (1987), “Programa de Renovación Habitacional Popular en el D.F. Reporte de progreso”, México, Renovación Habitacional Popular.
- Rotker, Susana (2002), *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, Nueva Brunswick, Rutgers University Press.
- Terra* (2007), “Exigen vecinos de Tepito detener expropiaciones”, *Terra*, México, 10 de abril.
- Tomas, François (1994), “La ciudad y las estrategias socioespaciales”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 56, núm. 4, pp. 209-225.
- United Nations (2008), *The Threat of Narco-Trafficking in the Americas*, Nueva York, United Nations Office on Drugs and Crime.
- Veloso, Letícia (2010), “Governing Heterogeneity in the Context of Compulsory Closeness: The ‘Pacification’ of Favelas in Rio de Janeiro”, *Research in Urban Sociology*, vol. 10, pp. 253-257.

IV

GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA NOCTURNA EN LA CIUDAD DE MÉXICO*

*Alejandro Mercado-Celis***

INTRODUCCIÓN

En este capítulo exploramos la economía nocturna de la Ciudad de México desde la perspectiva de la gobernanza urbana, apoyándonos para ello en el enfoque de clústeres o distritos económicos; el cual comprende todas las actividades de entretenimiento nocturnas, principalmente los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, como bares, restaurantes, foros de música y espectáculos, cabarets, salones de baile, centros nocturnos y otros similares. La economía nocturna tiene un impacto directo en los procesos de cambio urbano y ejerce un papel socialmente relevante como espacio de encuentro e interacción de comunidades socioeconómicas y culturales. No obstante lo anterior, en México las instancias de administración y planeación urbana no reconocen su importancia ni la necesidad de generar políticas específicas para su atención. Desde la academia mexicana, tampoco ha sido abordada de manera sistemática ni como un problema de estudio separable del resto de la agenda de investigación urbana.

* Agradezco al licenciado Benjamín Macías por su apoyo en la búsqueda de información.

** Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Correo electrónico: amercado@correo.cua.uam.mx.

La economía nocturna es relevante para la planeación urbana por diferentes razones. En primer lugar, porque impacta la estructura urbana ya que es motor de procesos de gentrificación o de deterioro urbano; en segundo lugar, porque es una importante fuente de empleos directos (negocios nocturnos) e indirectos (actividades vinculadas, como el turismo); en tercer lugar, porque se relaciona con una serie de conflictos sociales generados por la contaminación auditiva y la ingesta de alcohol. Finalmente, la economía urbana es un sector estratégico en el enriquecimiento de la vida social y cultural de las ciudades.

En relación con el impacto de la economía nocturna en la estructura urbana, es necesario considerar que este sector tiene la característica de ser un proceso dinámico en el que los lugares y distritos que ocupa tienden a ser inestables con el tiempo. Al estar vinculados con el cambio en los patrones de consumo cultural, los clústeres de entretenimiento nocturno constantemente emergen, se trasforman y decaen, lo cual impacta fuertemente, de maneras tanto positiva como negativa, los espacios urbanos donde se inserta. Los efectos negativos tienen que ver con el incremento en los niveles de ruido, aumento en la inseguridad, deterioro en las condiciones generales del medio ambiente construido. Los positivos tienen que ver con derramas económicas, generación de empleo, incremento en la atractividad turística, dinamización cultural, y con una percepción de cosmopolitismo vinculada con una vida nocturna rica en opciones.

En términos económicos, la economía nocturna es importante en la generación de empleo local, en el número de negocios y en la inversión que se hace. La información de los censos económicos de 2014 indica que en la Ciudad de México existen 26 424 establecimientos de preparación de alimentos y bebidas (SCIAN 722 y 778), centros nocturnos, bares, cantinas y similares (SCIAN 7224); entre ambos giros se emplea a 47 849 personas (INEGI, 2015). No obstante que las estadísticas oficiales muestran un alto número de negocios vinculados con la economía nocturna, estas cifras parecen bajas si las comparamos con las de las ciudades europeas. Por

ejemplo, en 2002 Londres tenía 58 000 personas empleadas en *pubs* y centros nocturnos, esto sin incluir los restaurantes con servicio de bar lo que añade 121 000 empleos más (Greater London Authority, 2003). El bajo número de establecimientos y de empleados registrado en la Ciudad de México puede deberse a un subregistro en los censos o a que los negocios operan con otros giros o ilegalmente (lo que se conoce como “giro negro”, negocios irregulares con venta de bebidas alcohólicas). También existe la posibilidad de que, efectivamente, en relación con otras ciudades en México hay menos negocios de venta de bebidas alcohólicas. Las cifras informales que maneja la Asociación Nacional de la Industria de Discotecas, Bares y Centros Nocturnos (Anidice) en la Ciudad de México alcanzan los 3 800 centros nocturnos, que ocupan a 228 mil empleos (Cruz, 2010).

La cuantificación de la economía nocturna es un tema que requiere de mayor investigación. En todo caso, no hay que exagerar la importancia económica de la economía nocturna, pues los negocios que la componen no configuran una actividad motriz capaz de impulsar una ciudad por sí misma; la economía nocturna requiere que la economía local sea sana, que los consumidores puedan dedicar parte de su ingreso al entretenimiento. No obstante lo anterior, la economía nocturna puede tener un efecto indirecto cuando se constituye en espacio de interacción de comunidades productoras, como lo han mostrado algunos estudios sobre la relevancia de la vida nocturna para el desempeño de las industrias creativas (Currid, 2007; Mercado-Celis, 2007). El caso más obvio es el turismo: una vida nocturna, diversa y atractiva, es un recurso valioso para esta industria.

En este texto consideramos a la noche como un sistema económico territorialmente aglomerado (clúster) y como un sistema de gobernanza. Como clúster, en el sentido de sistema interconectado de empresas, organizaciones e instituciones, incluye: al conjunto de empresas dentro del área del entretenimiento nocturno y a las empresas conectadas a ellas de maneras directa e indirecta, la fuerza de trabajo con segmentos de diversa calificación y especialización, así

como un conjunto de instituciones formales e informales y de organizaciones empresariales y laborales (Porter, 2008; Storper, 1997).

Para analizar la noche urbana como un sistema de gobernanza partimos de la definición de la gobernanza como “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones con el propósito de lograr objetivos particulares, discutidos y definidos colectivamente en ambientes fragmentados e inciertos” (Le Galès, 2011: 748). En esta definición se incluye a “las instituciones, directivas, regulaciones, normas, prácticas políticas y sociales, actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a su capacidad de dirección y a su capacidad de proveer servicios y asegurar su propia legitimidad” (Le Galès, 2011:748). Siguiendo este enfoque, incorporamos en la descripción de la gobernanza de la economía nocturna tanto las estructuras formales de gobierno como las prácticas informales en la interacción de estas instancias con los negocios y consumidores nocturnos, así como la parte oculta o menos visible de la gobernanza de la economía nocturna, como los intermediarios informales, la corrupción, el crimen organizado. Así, miramos la noche urbana en general y la economía nocturna en particular como un área de debate político y de política pública específica donde chocan y colaboran, participan e influyen diferentes intereses y actores.

El objetivo de este estudio es integrar ambos enfoques para describir y entender el funcionamiento del clúster de la economía nocturna y el sistema de gobernanza en el que está imbuido, a la vez que plantear algunas líneas de investigación relevantes para ambos campos. El artículo está dividido en tres secciones. En la primera se revisa la bibliografía sobre la economía nocturna que se ha desarrollado con gran esfuerzo en el último decenio, sobre todo en Europa. Cerramos ese apartado señalando aquellos aspectos que podemos retomar para entender la gobernanza de la economía nocturna para el caso de la Ciudad de México. La segunda sección se encarga de identificar e ilustrar los componentes y actores que participan en la gobernanza de la economía nocturna en la

Ciudad de México. Concluimos este capítulo haciendo énfasis en aquellos aspectos que no se han desarrollado en la bibliografía internacional y que requieren de mayor investigación para entender las especificidades del caso mexicano.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA NOCHE URBANA Y LA ECONOMÍA NOCTURNA

La noche se ha conceptualizado mayormente en oposición al día, por lo que destaca una perspectiva dual: día-noche, trabajo-esparcimiento, actividad-descanso, disciplina-relajación, orden-desorden (Gallan y Gibson, 2011); asimismo, se define como un espacio con geografía y articulaciones de autoridad y poder propias (Straw, 2014). Algunos autores destacan que la noche representa un tiempo-espacio liminal en el que se transforman las normas y la disciplina diurnas: en la noche los reglamentos se relajan, el comportamiento obedece a otras convenciones menos rígidas, y surge un principio de juego y hedonismo (Hobbs, Lister y Hadfield, 2000). Vinculado a lo anterior, la noche se entiende también como una zona de peligro, de crimen, de desviación moral y de excesos (Winlow y Hall, 2006). En particular, la economía nocturna se mueve entre la explotación del entretenimiento hedonista, pero convencional y seguro, y la búsqueda de espacios de relajamiento, de liminalidad / transgresión.

El estudio de la economía nocturna se ha incrementado de manera considerable durante el presente siglo, principalmente en Europa y en particular en el Reino Unido. El incremento en el estudio de la noche en Europa se debe a la introducción de políticas públicas denominadas “Ciudad de 24 horas” y al consecuente impulso de los negocios de entretenimiento nocturno. La relajación en los horarios de operación y en el incremento de negocios con venta de alcohol en las ciudades europeas se relaciona con un incremento en la violencia, el consumo de alcohol y los conflictos entre residentes y negocios nocturnos. Por lo tanto, la temática de

la bibliografía europea se centra en el vínculo entre consumo nocturno de alcohol y violencia (Jayne, Holloway y Valentine, 2006; Jayne, Valentine y Holloway, 2008); derivado de ello se investigan y debaten a profundidad tanto los mecanismos y los resultados de diferentes métodos de vigilancia y control, como, desde una perspectiva crítica, las implicaciones que estos mecanismos de control tienen sobre la segregación y la discriminación de ciertos grupos sociales, sobre todo los jóvenes (Crawford, 2011; Crawford y Flint, 2009; Hobbs, Lister y Hadfield, 2000; Shaw, 2014; Williams, 2008). Para la policía este grupo es el más conflictivo y contra el cual se implementan mayores medidas de vigilancia y control que redundan en su marginalización (Chatterton y Hollands, 2002).

Un punto interesante es que todo este debate se da dentro de la contradicción que existe por el acuerdo de los gobiernos locales a dar impulso a la economía nocturna, y la consecuente necesidad de implementar medidas de seguridad y control. Varios autores señalan que esta contradicción afecta la naturaleza misma del entretenimiento nocturno, esto es, que a mayor control y vigilancia en una zona el sentido de liminalidad y transgresión que se busca en el entretenimiento nocturno se pierde y por lo tanto puede afectar negativamente la atractividad de la zona y sus posibilidades de desarrollo (Brands y Schwanen, 2014; Schwanen *et al.*, 2012, Van Liempt y Van Aalst, 2012).

En términos urbanos, se destaca el efecto gentrificador del impulso de la economía nocturna y la consecuente expulsión de barrios de población original, aunque también se han documentado procesos que muestran una mayor complejidad en cuanto a la resistencia de comunidades que se ven amenazadas por la llegada de negocios nocturnos conectados a poblaciones o culturas no vinculadas con la comunidad receptora (Talbot, 2012). Hay que hacer notar que la actividad nocturna asociada al desarrollo urbano figura en la planeación urbana de muchas ciudades europeas, aspecto que no ocurre en México.

En cuanto al tipo de negocios, una de las críticas se relaciona con el crecimiento de cadenas corporativas de negocios nocturnos, las

cuales, al tener mayores recursos económicos y mecanismos de representación ante gobiernos y legislaturas locales, dominan los espacios urbanos e imprimen una lógica de mayor segregación espacial y social. Las cadenas corporativas de negocios nocturnos tienen también un impacto negativo en los pequeños negocios independientes que atienden a clientelas minoritarias o de subculturas, y poseen una menor capacidad de organización y *lobbying* (Chatterton, 2002).

Finalmente, las investigaciones que se enfocan al tema de la gobernanza de la economía nocturna han generado un mapeo de los principales actores y de los intereses en juego. Para el caso europeo, los actores identificados son: *a)* el aparato judicial que otorga las licencias de venta de alcohol (*Licensing Judiciary*); *b)* la policía, que se encarga de mantener el orden y es quien recibe presión en los recursos cuando la economía nocturna se expande; *c)* los gobiernos locales, cuyo interés es promover la economía nocturna, pero también deben responder por problemas vinculados con ella y con cuestiones de igualdad en el acceso; *d)* la seguridad privada, toda vez que gran parte de la actividad nocturna está directamente relacionada con la seguridad privada de los negocios, que a lo largo del tiempo se ha conformado en cuerpos especializados de seguridad privada; *e)* los encargados de la seguridad de puerta, llamados en México “cadeneros”, a cuyos miembros se les asigna un papel importante en la gobernanza nocturna ya que son ellos quienes regulan el acceso a los lugares a partir del perfil de sus consumidores, y el control en el orden de transición entre la calle y los negocios nocturnos; *f)* los empresarios y gerentes de negocios nocturnos, que se les divide en grandes empresas y corporativos, por un lado, y en pequeñas empresas independientes, por el otro; a los primeros se les identifica con un interés puroamente de lucro, mientras que a los segundos se les identifica con intereses creativo-culturales; *g)* los residentes en zonas de actividad nocturna, cuyos intereses son mantener cierta calidad de vida en dichas zonas, pero también tener acceso a éstas; *h)* los consumidores, a quienes se les define como consumidores hedonistas, que buscan en la economía nocturna diferencia, distinción, escapismo,

etc.; éste es el grupo menos representado de manera organizada en la gobernanza nocturna. Finalmente están *i)* los trabajadores en mercados segmentados; por una parte, los trabajos creativos de buena paga, pero precarios en sus condiciones, y los trabajos de baja calificación y baja paga, que son los más abundantes. Este grupo tampoco tiene un nivel de organización relevante (Chatterton, 2002; Hobbs y Hall, 2000).

En cuanto a la bibliografía en México, el tema de la economía nocturna como tal es muy escaso. Lo que sí tenemos es una producción interesante, tanto académica como de memorias y biografías, en la que se trabaja en lugares específicos (bares, discos, clubes, restaurantes) y su relación con épocas, comunidades y personalidades (González, 1986; Monsiváis, 1998; Novo, 2008; Serna, 2008). En particular se han abordado con mayor énfasis los negocios a los que acude la comunidad gay. Ésta es una bibliografía rica en etnografía y reconstrucciones históricas, muy útil para entender la importancia de los lugares de vida nocturna para esta comunidad y cómo se han ido transformando con el tiempo (Aguirre, 2000; Boivin, 2011, 2014; Laguarda, 2005; Melgar, 1999; Reyes, 2002). En otra línea de estudios, es importante mencionar el trabajo de Escobar Hernández, que se ubica como parte del tema que incluye la imagen de los distritos nocturnos inseguros, a partir del caso del Barrio de San Juan de Dios en Guadalajara, y que durante una época concentró un alto número de cabarets. El distrito finalmente desapareció por la presión de autoridades locales y una opinión pública moralista y conservadora (Escobar, 2013). En esta línea también existieron diversas reconstrucciones que surgieron del periodo del regente Uruchurtu (1950-1968) al frente del Distrito Federal, quien, con un discurso moralista, aplicó mano dura a los negocios nocturnos durante su prolongada administración (Jordan, 2013; Villarreal, 2008). Finalmente, se ha trabajado la representación de la vida nocturna en la prensa roja y de espectáculos de la Ciudad de México (Pulido, 2016; Varios autores, 2014).

La problemática nocturna de las ciudades europeas y de otros países desarrollados ha marcado el rumbo de la investigación en

los temas de la noche urbana. No obstante su importante contribución, sus hallazgos deben ser contextualizados para el caso de las ciudades mexicanas, y las temáticas tratadas deben ser complementadas con asuntos y procesos que, en parte, son propios de las ciudades. Algunos aspectos que deben contextualizarse son, por ejemplo, las diferencias importantes en las culturas del consumo de alcohol, que hay que explicar y tener en cuenta. El uso del espacio público para entretenimiento nocturno y la ingesta de alcohol en esos espacios también difiere de manera importante en el caso mexicano, donde no se tiene la costumbre del bar que incorpora la calle, como ocurre en España e Inglaterra. Asimismo, es probable que existan diferencias en cuanto a la intensidad en el uso de espacios privados para la recreación nocturna: México tiene una regulación mucho más laxa respecto a las fiestas privadas y la gente en general tolera más el ruido nocturno que en algunos países europeos. En este sentido, deben rescatarse también las diferencias en cuanto a las tradiciones históricas de regulación y los caminos que ha tomado la discusión sobre la legislación de la noche, en general, y sobre los negocios e ingesta de alcohol en México, en particular. Otra diferencia entre México y Europa es que, en el primero, el dominio de los centros históricos como zonas de entretenimiento nocturno no es tan claro como en Europa. Los patrones espaciales de ocupación en las ciudades medias y en las metrópolis generan distritos, corredores y lugares aislados en diferentes partes de la ciudad, a veces evitando el Centro Histórico, como en Guadalajara y durante muchos años en la Ciudad de México. Otros temas a contextualizar en el caso mexicano son los vinculados con los temas de género, sexualidad y subculturas juveniles.

Por otra parte, la bibliografía europea sobre economía nocturna no incluye una serie de temas fundamentales para las ciudades mexicanas. Hay que llamar la atención acerca de la relación que existe entre los distritos económicos diurnos y los distritos económicos nocturnos, pues aparentemente hay una relación directa entre la concentración de empleo durante el día y la generación de condiciones para que negocios que atienden esa población conti-

núen hasta la noche. Esta aglomeración inicial permite entonces la atracción de negocios que se centran en la noche pero provienen de la actividad diurna. Sin embargo, esta supuesta dependencia entre las actividades diurnas y las nocturnas no explica la diversidad de patrones espaciales en los que se expresa la economía nocturna. Por otra parte, la concentración de empleo en la Ciudad de México no tiene una distribución hacia un solo centro, o incluso a la formación clara de subcentros. La mayoría de los estudios de centralidades en esta metrópoli coinciden en indicar la existencia de una centralidad difusa que cubre una amplia zona de la ciudad que va del Centro Histórico a Tlalpan y que se extiende en las cuatro delegaciones centrales, conectando con el apéndice de Santa Fe (Montejano, Cos y Cárdenas, 2016; Suárez y Delgado, 2007, 2010).

Otro tema relevante en el caso de las ciudades mexicanas es el estudio del movimiento de consumidores y trabajadores nocturnos. La movilidad nocturna asociada al trabajo y al ocio refleja una geografía diferente a la de la concentración: los movimientos constituyen vínculos entre zonas residenciales y de consumo nocturno, pero también reflejan movimientos en el interior de la economía nocturna al conectar distritos y negocios en diferentes áreas de la misma ciudad.

Un aspecto central para entender la gobernanza de la economía nocturna en las metrópolis mexicanas es el papel de la corrupción y el crimen organizado. En el caso europeo también se reporta la existencia de corrupción y del crimen organizado en la venta de drogas, y en ciertos lugares el control de pandillas en las entradas de los establecimientos (Hook, 2009). No obstante lo anterior, no ha sido un tema que se considere relevante para entender la gobernanza nocturna en esos países; por el contrario, en el caso mexicano la presencia sistémica de la corrupción en diferentes niveles de gobierno, y la participación de diferentes actores ocultos, pero con claros intereses en la economía nocturna, son un aspecto central de su organización. Por otra parte, la presencia del crimen organizado que ha implementado amplias acciones de extorsión o “cobro de piso” se ha hecho presente en la vida nocturna de varias

ciudades mexicanas, incluso desplazando a policías corruptos en el cobro de “mordidas”. La Ciudad de México no escapa a este hecho, pues se han registrado situaciones violentas vinculadas con el crimen organizado en centros nocturnos y bares, tanto en la periferia de la ciudad como en sus zonas más céntricas. En entrevista, “los encargados de permisos mercantiles en Chalco, Valle de Chalco y Nezahualcóyotl [dentro del Área Metropolitana de la Ciudad de México] reconocieron públicamente que 30% de los negocios en sus municipios están bajo el control del crimen organizado, que les exigen entre 2 mil y 20 mil pesos semanales” (Gil, 2014). Por su parte, el periódico *Milenio* reporta que entre 2013 y mediados del 2014 se registraron diez ataques en contra de bares en el municipio de Nezahualcóyotl a fin “de amedrentar a los propietarios de los establecimientos con el objetivo de someterlos a una extorsión” (Coronel, 2014).

Otro tema que no aparece en la bibliografía internacional es el proceso de transformación de los distritos urbanos de la economía nocturna, es decir, ¿cómo surgen los distritos, cómo se transforman, por qué algunos decaen e incluso desaparecen? Un buen ejemplo de este proceso en la Ciudad de México es el caso de la Zona Rosa, ya que a lo largo de cinco décadas ha sufrido varias transformaciones que se reflejan en el cambio de perfil de sus consumidores marcado por oleadas de atracción, predominio y alejamiento de ciertas comunidades: élites económicas, élites políticas, élites artísticas, comunidades de culturas alternativas, comunidades lésbico-gays, comunidades étnicas, turistas, etcétera.

Finalmente, hay aspectos que es importante retomar y comparar con el caso europeo, en particular el problema de los espacios públicos para entretenimiento en la noche para los no-consumidores. Los adolescentes, o simplemente aquéllos que no quieren o no pueden gastar dinero, no cuentan con espacios para disfrutar de un entretenimiento alternativo. Permanecer en lugares públicos durante la noche está implícitamente prohibido; el hostigamiento policial es evidente hacia grupos que se congregan en calles, plazas y parques.

Otro tema que es importante retomar de la bibliografía internacional son los negocios nocturnos independientes / alternativos, ya que son relevantes en varios aspectos de la gobernanza nocturna; por una parte, cumplen diferentes funciones dentro de la organización y competitividad de las industrias creativas. Por ejemplo, como parte fundamental del desempeño económico de las editoriales independientes en la Ciudad de México está el constante contacto con los medios electrónicos y sociales, así como con las élites intelectuales vía la presentación de los libros que se van introduciendo al mercado. Estas presentaciones tienen lugar en una red de lugares que involucra tanto a organizaciones públicas como a las librerías del Fondo de Cultura Económica, pero también, y de manera mayoritaria, a un conjunto de bares privados representativos de la comunidad de escritores en la Ciudad de México (Mercado-Celis, 2014). Por otra parte, la inserción de algunos negocios de la economía nocturna en la dimensión cultural ha sido tomada como bandera por algunos establecimientos alternativos que han buscado ser reconocidos como “instancias culturales, no como antros, cabarets o *tables dance*” (Cruz Bárcenas, 2013), lo que les permitiría tener condiciones más favorables de operación. En todo caso lo relevante es que los propios negocios independientes nocturnos se conciben a ellos mismos como espacios productores y diseminadores de cultura.

GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA NOCTURNA EN LA CIUDAD DE MÉXICO¹

*Planeación urbana y administración de la noche urbana
en la Ciudad de México*

El impulso de la economía nocturna en Europa ha estado acompañado de una serie de instrumentos de planeación urbana y de re-

¹ En la figura IV.1 se sintetizan los componentes y los actores de la gobernanza de la economía nocturna que se describen en esta sección.

gulación jurídica. Esto lo podemos ver en el cambio en el uso de suelo compatible con la promoción del entretenimiento nocturno, la designación oficial de distritos nocturnos o creativos, la remodelación o regeneración de espacios que mejoran la seguridad nocturna, y la política de licencias para el consumo de alcohol.

Al contrario de lo que pasa en Europa, en México no hay una atención explícita a la noche por parte de los gobiernos locales. En el caso de la Ciudad de México, revisamos diferentes planes de desarrollo del Distrito Federal, así como planes delegacionales y parciales donde confirmamos que la noche o la economía nocturna no figuran como áreas de intervención. En el caso de los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) de la administración de Ebrard (2006-2012) y la actual de Mancera (2012-2018), los cuales representan los documentos rectores de la estrategia del gobierno local, lo que resalta inmediatamente de su lectura es que las palabras “noche” o “nocturno” no aparecen en ninguno de ellos (GDF, 2010, 2013), a pesar de que cubren todas las áreas temáticas y las secretarías administrativas del Gobierno del Distrito Federal. Esto no significa que la noche, las actividades nocturnas y los conflictos que se generan en ella no sean importantes para el gobierno, más bien muestra una posición de ambigüedad respecto a la economía nocturna, a la cual se le trata manteniendo cierta distancia, evitando en lo posible una cercanía formal. En todo caso, es claro que la noche no es un tema que se haya institucionalizado como en Europa y, por lo tanto, no es un área de planeación en sí misma.

Por otra parte, el PGDDF 2013-2018 maneja cierta temática que se incluye cercanamente en los problemas de la economía nocturna y, en general de la vida nocturna. En el Eje 1, “Equidad e inclusión social para el desarrollo humano”, se introduce a la cultura como una “área de oportunidad” (p. 32). La cultura se maneja en su dimensión de producción artística y como dimensión empresarial, al introducir a las industrias creativas como sujetos de impulso. Si bien muchas de las actividades nocturnas están vinculadas o son en sí mismas parte de las industrias creativas (galerías, exposiciones y presentaciones de libros en bares, presentación de

desfiles de modas en discotecas, etc.), pareciera que el documento no sólo las deja en el trasfondo, sino que llega a excluirlas al orientarse a la producción artística o creativa y no al consumo con fines culturales o de entretenimiento que está asociado a la economía nocturna.

En el Eje 3, “Desarrollo económico sustentable”, aparecen dos elementos íntimamente ligados con la noche y la economía nocturna. Este eje se propone impulsar “proyectos culturales” y “fomentar el turismo (la Ciudad de México como destino turístico cultural)”. Ambos elementos tienen una dimensión diurna y nocturna, de tal modo que implícitamente sí existe el apoyo a actividades nocturnas vinculadas a proyectos culturales y turísticos (por ejemplo, los eventos de “Noche de museos” y el “Festival Internacional de las Luces”); sin embargo, las actividades diurnas y nocturnas tienen naturalezas hasta cierto grado diferentes y requieren de apoyos y condiciones diferenciados, al no hacer un reconocimiento explícito de esto, las estrategias se muestran débiles en su dimensión nocturna.

Un tema que nos parece central para el sostenimiento del tejido social de la Ciudad de México se aborda en el Eje 4, “Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura”. En el texto del diagnóstico se dice que “Hay una ruptura y debilitamiento de circuitos económicos, tejido social, imagen urbana y seguridad pública en parte debido a la insuficiencia y deterioro de los espacios públicos”. Los espacios públicos tienen una dimensión diurna y otra nocturna. Es importante recordar aquí el tema europeo sobre la exclusión de personas no consumidoras en la noche urbana, es decir, “si usted no va a consumir debe de estar en su casa”. La posibilidad de generar espacios públicos nocturnos es relevante para incorporar a personas no consumidoras (jóvenes, por ejemplo). Otro tema es el de “espacios públicos seguros”; la variación entre día y noche sobre qué es seguro y qué se puede hacer en ciertos horarios varía grandemente y su definición implica también la posible exclusión de ciertos grupos. Al no adoptar explícitamente el problema de la noche, estos temas quedan como inexistentes en

la estrategia global del gobierno local y se vuelven una problemática a ser atendida en el día a día y en el caso a caso. Éste es un elemento que caracteriza la gobernanza de la noche en la Ciudad de México.

Mención aparte requiere el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México. Esta instancia ha velado por la recuperación urbana, económica y de vivienda en esta zona. La recuperación de los espacios nocturnos en el centro histórico ha sido fundamental en la estrategia de esta instancia; sin embargo, nuevamente esta política no es explícita. Ni en sus documentos ni en sus páginas web pueden encontrarse referencias a las actividades económicas nocturnas vinculadas con la venta de bebidas alcohólicas. No obstante lo anterior, las autoridades del Fideicomiso se han interesado en respaldar y reconocer los derechos de comunidades alternativas, como el distrito de antros gay en la calle República de Cuba, un espacio casi exclusivamente nocturno. En entrevistas a la prensa, el entonces director del fideicomiso, Inti Muñoz, presentó como un logro la gran cantidad de bares y foros de música que se han abierto en el Centro Histórico, “más de 100 y la mitad se ha abierto a partir del 2008”, y precisa que “estamos trabajando para que los nuevos y los viejos establecimientos nocturnos sean corresponsables respecto a la revitalización del Centro y respetuosos de las normas. No se puede vender alcohol en la calle ni tener sobrecupos. Se puede vender alcohol sólo con alimentos y nunca a menores de edad. Se tienen que respetar escrupulosamente los límites de ruido (63 decibeles), los límites en la publicidad exterior, los horarios de servicio y los requisitos de Protección Civil. Pronto tendremos que trabajar juntos en opciones eficaces para el estacionamiento de autos y las formas de transporte y movilidad que se necesitan para una actividad nocturna funcional y sostenible” (Sánchez, 2013). Aun en estos espacios, que son más aptos para absorber los problemas que implica un distrito nocturno, las autoridades deben permanecer cautelosas y manifestar su intención de mantener un control estricto sobre negocios y consumidores. La noche es un espacio controvertido y moralmente ambiguo.

En cuanto a la normatividad existente, hay diversas leyes locales y federales que inciden en la regulación nocturna en las metrópolis mexicanas. En el caso de la Ciudad de México, el cuerpo de leyes que regulan la economía nocturna puede observarse en el cuadro IV.1 (sólo comentamos las que muestran mayor relevancia).

En primer lugar se encuentra la Ley de Establecimientos Mercantiles del D.F. (LEMDF), publicada el 20 de enero de 2011 y reformada el 8 de junio de 2015, la cual regula la actividad comercial y de servicios en locales cerrados. Esta ley pone especial interés en aquellos establecimientos mercantiles dedicados a la venta de bebidas alcohólicas y que programan música grabada o en vivo; asimismo, establece los horarios de operación de los negocios nocturnos y los de venta de alcohol, al tiempo que clasifica los establecimientos mercantiles de acuerdo con su “impacto”: bajo impacto, impacto vecinal e impacto zonal; éstos últimos son los negocios cuyo giro principal es la venta de alcohol y cuentan con música en vivo o grabada, como bares, discos y foros de música en vivo. A los restaurantes, salones de fiestas, teatros, cines, hospedaje y clubes privados, con o sin venta de alcohol, se les considera como de impacto vecinal; sus horas de operación varían de acuerdo con el tipo de impacto y al giro específico de cada negocio (cuadro IV.2). La hora máxima de cierre es las 3 am (excepto los servicios de hospedaje y teatros / cines). En los negocios de impacto zonal se agrega que la venta de alcohol termina a las 2:30 am, esto es, media hora antes de cerrar, y que “de domingo a miércoles el horario de funcionamiento y de venta de bebidas alcohólicas será de una hora menos al especificado con anterioridad” (artículo 27 de la LEMDF). Como puede apreciarse, los horarios son muy restrictivos si los comparamos con la mayoría de los países europeos. La ciudad de 24 horas nunca ha sido discutida; los propietarios de negocios de impacto zonal han insistido en que la venta de alcohol se mantenga hasta las 5 de la mañana, pero no han tenido éxito (Gómez, 2009).

En segundo lugar, la reglamentación respecto a usos del suelo que incide en la actividad nocturna se establece en cada Plan Parcial de Ordenamiento Urbano a partir de una matriz que relaciona los

usos designados del suelo con las actividades no permitidas o permitidas. De esta manera la prohibición de centros nocturnos o bares en ciertas zonas no depende del uso del suelo designado, sino de que en esa zona el plan lo prohíba. Por ejemplo, en el plan parcial de Santa Fe las cantinas y cervecerías sólo las permite el plan en la zona de “Jalalpa”, que tiene un uso designado como “Habitacional con comercio”, mientras que “Centros nocturnos, bares y video bares” se permiten en las zonas “Centro de Ciudad”, “Cruz Manca” y “La Fe”, las dos primeras con usos del suelo “Habitacional, Servicios y Oficinas” y la última con “Servicios, Oficinas y Servicios turísticos”. Como se puede apreciar, hay una discrecionalidad importante que se refleja en prejuicios, en este caso contra cantinas y cervecerías. Por otra parte, la designación de qué es un establecimiento, por ejemplo restaurante-bar o cantina, puede ser manejado de diferentes maneras al registrar el negocio o la licencia, cuestión que ya hemos señalado al revisar las cifras oficiales de este tipo de negocios.

Con el fin de llevar a cabo la verificación y el control de los negocios de economía nocturna, el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (InveaDF) fue creado en enero de 2010. Su principal tarea es “practicar visitas de verificación administrativa en materias de: preservación del medio ambiente y protección ecológica; anuncios; mobiliario urbano; desarrollo urbano y uso del suelo; cementerios y servicios funerarios; turismo y servicios de alojamiento; transporte público, mercantil y privado de pasajero y de carga” (fracción I del artículo 7 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal). A raíz de estas visitas pueden generarse medidas de seguridad y sanciones a los establecimientos objeto de la verificación.

La Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal delimita las atribuciones en materia de verificación para el gobierno central y las distintas delegaciones, las cuales pueden ordenar a los verificadores del InveaDF la realización de visitas en establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones y edificaciones, mercados de abasto; espectáculos públicos; protección civil y protección a no fumadores.

CUADRO IV.1
**Instancias gubernamentales, leyes y programas con incidencia en la economía nocturna
en la Ciudad de México**

<i>Gobierno Federal</i>	<i>Gobierno del D.F.</i>	<i>Leyes para el D.F.</i>	<i>Programas de ordenamiento urbano para el D.F.</i>
[87] Secretaría de Gobernación	Secretaría de Desarrollo Económico	Ley de Establecimientos Mercantiles	Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano
	Secretaría de Gobierno	Ley de Procedimiento Administrativo del D.F.	Programas Parciales de Desarrollo Urbano
	Secretaría de Seguridad Pública del D.F.	Ley de Cultura Cívica del D.F.	
	Secretaría de Protección Civil del D.F.	Ley de Protección a los No Fumadores del D.F.	
	Secretaría de Salud del D.F.	Ley de Desarrollo Urbano del D.F.	
	Procuraduría General de Justicia del D.F.	Ley del Sistema de Protección Civil del D.F.	
	Instituto de Verificación Administrativa del D.F. (InveaDF)	Ley que Regula el Uso de la Tecnología para la Seguridad Pública del D.F.	
	Consejería Jurídica del D.F.	Ley de Salud para el D.F., Código Fiscal del Distrito Federal	

Consejo Ciudadano de Seguridad Pública	Noma Ambiental para el D.F., NADF-005-AMBT-2006, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras
Asamblea Legislativa del D.F.	Ley General de Salud
Delegaciones políticas (direcciones Jurídica, de Gobierno, de Seguridad Pública, y subdirección de Vía Pública)	
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (PAOT)	

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO IV.2
Horarios de cierre y horario de venta de bebidas alcohólicas

	<i>Horario de servicio</i>	<i>Horario de venta, consumo y distribución de bebidas alcohólicas</i>
<i>Giros de impacto vecinal</i>		
Salones de fiestas	Permanente	A partir de las 10:00 horas y hasta las 3:00 horas del día siguiente
Restaurantes	Permanente	A partir de las 9:00 horas y hasta las 2:00 horas del día siguiente
Establecimientos de hospedaje	Permanente	Permanente
Teatros y auditorios	Permanente	A partir de las 14:00 horas y hasta la última función
Salas de cine	Permanente	A partir de las 14:00 horas y hasta la última función.
Clubes privados	A partir de las 7:00 horas y hasta las 3:00 horas del día siguiente	A partir de las 7:00 horas y hasta las 3:00 horas del día siguiente

Giros de impacto zonal

Se permite: alimentos preparados, música viva y música grabada o videograbada, televisión, alquiler de juegos de salón, de mesa y billares, así como celebración de eventos culturales, manifestaciones artísticas de carácter escénico, cinematográfico, literario o de debate y se puede contar con espacio para bailar o para la presentación de espectáculos

A partir de las 11:00 horas y hasta las 3:00 horas del día siguiente

A partir de las 11:00 horas y hasta las 2:30 horas del día siguiente

De domingo a miércoles de 11:00 a 1:30 del día siguiente

FUENTE: Elaboración propia, con base en la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de enero de 2011. Última reforma, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de junio de 2015.

Al ser el InveaDF un órgano ejecutivo cuya función es hacer cumplir diversos lineamientos en el Distrito Federal, la ley que le da personalidad jurídica y lo regula también establece los requisitos del personal especializado en las funciones de verificación; entre ellos destacan: la acreditación de estudios terminados de licenciatura, la acreditación del proceso de selección, así como la aprobación de exámenes de conocimientos y aptitudes. La permanencia del personal especializado en el InveaDF está sujeta a “participar en los programas de formación y actualización a que sean convocados, y aprobar los procesos de evaluación y cursos respectivos [...] y someterse y aprobar las evaluaciones del desempeño [...]” (Artículo 34 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal). El InveaDF es un esfuerzo del gobierno de la Ciudad de México por incrementar la transparencia a la verificación administrativa de los negocios y en la aplicación de sanciones, aunque su accionar no ha estado libre de controversias y el acceso a la información de sanciones no es de fácil acceso.

*Las empresas y organizaciones empresariales
en la gobernanza de la economía nocturna*

Las empresas que participan en la economía nocturna se encuentran en una diversidad de giros económicos y cada uno de ellos tiene características particulares que afectan la manera como son percibidos socialmente y, por lo mismo, su capacidad de organización y representatividad ante la sociedad y las autoridades regulatorias y administrativas. A algunos giros se les considera como más o menos conflictivos, o son evaluados como negocios aceptables o inmorales; ambos aspectos delinean aspectos relevantes de la gobernanza de la economía nocturna. Por ejemplo, los negocios cuyo negocio principal es la venta de bebidas alcohólicas son los que tienen la mayor problemática para organizarse y sostener una imagen socialmente “pulcra”. Dentro de este grupo los negocios con menor aceptación social son los que están vinculados a perfiles

de espectáculos eróticos, como los *table dance* y los cabarets con *striptease*. La falta de regulación que atienda las particularidades de este tipo de negocios y de quienes trabajan en ellos ha tendido a generar negocios de prostitución vinculados con el crimen organizado (López, 2015). A partir de junio de 2012, cuando entró en vigor la ley contra la trata de personas (Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos), se han intervenido varios negocios de este tipo por supuestos vínculos con grupos internacionales y nacionales de trata de personas (Notimex, 2014).

La Asociación Nacional de la Industria de Discotecas, Bares y Centros de Espectáculos (ANIDICE) representa al grupo anterior.² La organización y su presidente han estado rodeados de escándalos y cuestionamientos, lo que refuerza la imagen oscura de los negocios con estos giros. El escándalo más sonado se suscitó durante la administración de Dolores Padierna en la Delegación Cuauhtémoc, cuando, al poco tiempo de haber iniciado su administración, emprendió una campaña de clausura de antros en la demarcación. Como respuesta, el representante de la ANIDICE inició una campaña en medios y organizó protestas públicas con trabajadores de los antros; el conflicto creció cuando el dirigente denunció haber sido secuestrado y golpeado en una acción que veladamente inmiscuía a Padierna. Al iniciar la investigación, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), que en ese entonces tenía a Bernardo Bátiz a la cabeza, encontró que el secuestro era falso, y se le indició por presentar falsas acusaciones. Esto, que ocurrió en 2001, marcó la desaparición temporal de la organización, aunque regresó en 2009. La obscuridad que rodea a esta asociación se vio reforzada por su casi nula presencia en medios sociales: sólo existe su cuenta de twitter y no es posible encontrar documentos de la asociación o sus afiliados (@ANIDICE). No obstante, desde 2009 y hasta el momento en que se recopiló esta información (2014)

² Los datos fueron recolectados en 2014.

la actividad de su presidente, Ismael Rivera, ha sido muy patente y ha establecido convenios con diversas instancias de gobiernos, locales y federal, por lo que todo hace suponer que tal asociación se encamina hacia la normalización de sus operaciones.

Recientemente ha aparecido una nueva corporación que lleva el nombre de Asociación de Bares y Centros Nocturnos, A.C. Al igual que la ANIDICE, es una organización opaca de la que es difícil obtener información; de hecho, no está claro si están vinculadas o si ésta reemplaza a la anterior. Dicha asociación aparece después de la ola de clausuras y cierres de *table dances* en la Ciudad de México y del encarcelamiento de un gran número de sus trabajadores y dueños. Su presidente el Carlos Alberto Landa Silva, ha cuestionado el vínculo que se hace de los lugares de entretenimiento erótico con la trata de personas. La asociación también presentó una propuesta para regular el trabajo sexual en su variación de baile erótico, en la nueva constitución de la Ciudad de México.

Otro giro comercial problemático es el de los “casinos y centros de apuestas”. La extensión de licencias para casinos se ha relajado en los últimos años y ha sido muy controversial la forma y los tiempos en que se han dado los permisos. Hay que recordar que las licencias para casinos las otorga, en primera instancia, el gobierno federal. Un evento que reveló un aspecto de la gobernanza en esta materia se dio al finalizar el gobierno del presidente Vicente Fox, cuando el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel, otorgó un considerable número de permisos, aunque se aclaró que finalmente éstos eran sólo un primer paso para iniciar el otorgamiento de licencias en cada Estado. Sin embargo, a raíz del conflicto suscitado el propio Creel declaró que “hay una red de corrupción en el otorgamiento y renovación de permisos para la operación de casinos en el país” (Álvarez, 2011). No obstante lo anterior, también es público que en la operación día a día estos negocios han sido fuertemente extorsionados por el crimen organizado. Recordemos que uno de los ataques más despiadados y con mayor número de muertes civiles ocurrió en el casino Royale de Monterrey, el cual fue incendiado en horario de operación y

murieron más de 50 personas; posteriormente se revelaría que el grupo que dirigió el atentado exigía pagos para que el casino pudiera operar (Vega, 2011).

Un giro que sí es socialmente aceptado es el de los restaurantes. Los restauranteros son el grupo mejor organizado y con la base de socios más amplia de aquéllos que participan en la economía nocturna. Hay que hacer notar que es probable que muchos negocios cuya principal actividad es la venta de bebidas alcohólicas opten por registrarse y obtener licencias de restaurante, lo que les permite operar con regulaciones más laxas. Al margen de lo anterior, la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera Canirac es un organismo consolidado, transparente y con una actividad política importante (<http://canirac.org.mx>).

Además de los bares, restaurantes y discotecas, que son el núcleo de la actividad nocturna, existe una serie de actividades de soporte que cumplen diversas funciones más allá de lo puramente económico. Su papel en la gobernanza de la noche tiene que ver con la funcionalidad, la seguridad, la percepción y el desempeño de zonas y lugares específicos. En primer lugar nos referimos a los medios de comunicación tradicionales (televisión, prensa, revistas). Los medios televisivos son parte importante de la economía nocturna no sólo porque promueven zonas y lugares de la ciudad, o porque generan imágenes positivas o negativas de ellas, sino porque las cadenas de televisión tienen intereses directos en la economía nocturna, ya sea por la propiedad directa o indirecta de centros de espectáculos, o porque una parte de la fuerza de trabajo (actores y técnicos) vinculada con los espectáculos tiene contrato con estas cadenas televisivas o bien su principal ingreso proviene de ellas.

Un elemento importante en el funcionamiento de la economía nocturna es la información a la que los consumidores pueden acceder respecto al perfil de los negocios, las agendas de espectáculos, la calidad, seguridad, etc. La fuente tradicional de información son los medios impresos (ahora también accesibles vía web): periódicos, revistas especializadas y guías turísticas, en los que se publican agendas, se escriben opiniones y recomendaciones sobre

eventos y empresas. Actualmente las redes sociales desplazan a los medios tradicionales; éste es un cambio muy importante en el acceso y diseminación de información sobre la actividad nocturna. Las redes sociales, como Twitter y Facebook, permiten un acceso directo a información emanada de los propios lugares, de los grupos o artistas y de amigos; aunado a esto, la formación de comunidades de consumidores (seguidores) en comunicación directa es importante para la vida de los lugares nocturnos. La transformación más relevante que han traído los medios sociales a la vida nocturna vía el internet 2.0 es la construcción de bases de datos alimentadas por usuarios. En medios sociales como Foursquare, Tripadvisor, Yelp y otros por el estilo, los usuarios pueden subir información sobre lugares y eventos libre de censura, que puede ser vista por todos los usuarios. Este sistema califica a los lugares cuantitativa y cualitativamente; permite también expresar opiniones a favor o en contra y ofrecer advertencias y recomendaciones. Éste es un elemento nuevo en la gobernanza de la economía nocturna, cuyos efectos no han sido plenamente investigados.

Actividades ilícitas y actores ocultos

Las actividades ilícitas y la delincuencia organizada son parte de la economía nocturna. Sin entrar en detalles, lo que requeriría de un mayor espacio, es importante reconocer que las organizaciones criminales que entran en operaciones de lenocinio, venta de drogas prohibidas, y en la realización de eventos prohibidos o sin licencia, son actores relevantes en el funcionamiento de la economía urbana nocturna; su efecto se hace sentir en diversas dimensiones y espacios. Por una parte, se apropián de espacios públicos nocturnos, notoriamente para ejercer la prostitución; por otra parte, el crimen organizado también se expresa en el espacio urbano cuando la policía evita ciertas zonas (*no-go areas*, como se les denomina en inglés). Un ejemplo en la Ciudad de México es el barrio de Tepito, aunque existen muchos otros en la periferia de la metrópoli con

esta característica. El crimen organizado también tiene una influencia directa en algunos negocios nocturnos, cuando participa directamente en la propiedad o la administración de los lugares o, de manera indirecta, al imponer “derechos de piso” para que los negocios puedan operar. El “cobro de piso” se ha hecho evidente sobre todo en la periferia de la ciudad, donde ha habido ataques sangrientos a centros nocturnos y a bares por parte de la delincuencia organizada. Recientemente este tipo de ataques se ha dado en bares de las zonas centrales, como la Zona Rosa y la colonia Condesa; una serie de asesinatos registrados en 2013 reveló la penetración de estas mafias en estos distritos nocturnos. La influencia de los grupos delincuenciales no ha sido estudiada plenamente y sólo podemos especular sobre ella. Lo que sí podemos afirmar es que en algún grado hay una influencia implícita en la operación de algunos negocios, espacios públicos y distritos nocturnos de la metrópoli. También podemos señalar que existe cierto grado de complicidad con organizaciones policiacas y probablemente con algunos burócratas con cargos menores que influyen en la administración y verificación de actividades nocturnas. Lo anterior, basado en reportes periodísticos (Monge, 2013).

El contexto institucional de la noche urbana en las metrópolis mexicanas tiene la característica de darse en un estado de derecho débil. Esto implica que legislación, ordenamientos y demás normas tienen un grado de aplicación siempre flexible y sujeto a vaivenes de intereses y capacidades de influir y/o de cooptar. En la prensa aparecen con frecuencia reportes de negocios nocturnos que violan los reglamentos de uso del suelo, que no cumplen con normas de seguridad y que son extorsionados por diferentes autoridades. Según la ANIDICE, los antros “tienen que pagar a las autoridades ‘mordidas’ que van de los 15 mil y hasta un millón de pesos para que autoricen la apertura de los locales” (Cruz, 2010). En este espacio ambivalente de legalidad aparecen actores con una gran relevancia en términos de la reproducción cotidiana de la actividad nocturna. Hay un actor informal más que es importante mencionar y que tal vez sea particularmente relevante en el caso mexicano en

general y de la Ciudad de México en particular, nos referimos a los intermediarios o *brokers*, personas que tienen contacto personal con el medio político local y/o federal o con las administraciones gubernamentales que tienen que ver con el otorgamiento de permisos y la supervisión de lugares de entretenimiento nocturno. En las referencias históricas que se han hecho de antros, significativas en la historia de la ciudad, suele mencionarse a personas que, a veces coyunturalmente, tienen contactos poderosos que son los que facilitan la apertura y funcionamiento de los antros. Por ejemplo, en el texto de Osorno, donde se hace el recuento histórico de uno de los lugares más importantes para la comunidad gay en la Ciudad de México en los años ochenta, “el 9”, describe el papel central de un intermediario llamado “Xóchitl”, que tenía línea directa con el regente de la Ciudad Carlos Hank, y con quien negociaba mantener abierto el antro (Osorno, 2014). Éste es sólo un ejemplo de muchos.

Consumidores

Otro elemento de la gobernanza de la noche urbana tiene que ver con la organización de los negocios, y algunas veces con los espacios urbanos donde éstos se encuentran, a partir de los segmentos de mercado a los que se enfocan. Las categorías que presentan rasgos más claros son segmentos de mercado a partir de: ingreso, edad, género, orientación sexual, subculturas musicales, comunidades laborales y, en menor grado, áreas de residencia. El nivel de ingreso restringe la posibilidad de acceso al lugar de entretenimiento nocturno. La segregación por ingreso en el entretenimiento nocturno ha sido ampliamente documentada, y el principal mecanismo de exclusión han sido los precios de entrada y de consumo. La edad de los individuos es también un área de especialización de los negocios nocturnos que buscan darle, por ejemplo a jóvenes, una personalidad atrayente. Cuando un negocio de entretenimiento nocturno atrae predominantemente a un grupo de edad, éste

tiende a excluir la presencia de otros individuos que no corresponden con dicha edad. El género es también un área de especialización en la economía nocturna; la atracción de un solo género o la exclusión de otro está vinculada al giro y al perfil de los lugares. Por ejemplo, negocios que se especializan en un género o preferencia sexual son aquéllos que ofrecen espectáculos eróticos para mujeres y hombres. Los lugares de entretenimiento nocturno también pueden ser agrupados por la orientación sexual del público que atraen; heterosexuales, lésbicos o gays, por ejemplo. Las subculturas musicales son otra forma de especialización; los foros de música rock, de música tropical, de música disco (música pop para bailar), norteña, folclórica, etc., generan su propio público consumidor.

Más allá de los beneficios estrictamente económicos que genera para los negocios de entretenimiento nocturno especializarse en un “tipo de clientela”, la convivencia de grupos o de comunidades específicas en uno u otro centro nocturno tiene implicaciones sociales y económicas más generales. La atracción de diferentes comunidades a un mismo lugar permite que estos grupos se expandan y conecten, ya sea con motivos sociales o laborales. Otro aspecto menos obvio y que casi no se ha estudiado es la especialización o apropiación de comunidades de práctica en ciertos lugares. Ya hemos puesto como ejemplo a la comunidad de escritores y editorialistas independientes que tienden a reunirse en determinados bares y restaurantes, tanto socialmente como para eventos de trabajo.³ Un ejemplo reciente que nos sirve para ilustrar este fenómeno es el centro nocturno La Purísima, espacio gay en el que suelen reunirse participantes de la industria de la publicidad, el diseño y el video.

Cuando el lugar de residencia y el consumo del entretenimiento nocturno se ubican en el mismo vecindario se da una retroalimentación entre el tipo de residentes y tipo de negocios nocturnos.

³ Para un recuento histórico de los lugares de encuentro de estas comunidades en la Ciudad de México, véase el trabajo de González Rodríguez (1986).

Si bien esto ocurre en algunas zonas de la Ciudad de México, es también cierto que la complejidad de la ciudad y las barreras institucionales y económicas a una movilidad residencial intensa influyen en que no se dé este fenómeno de manera tan amplia como en otros países. Si analizamos los distritos nocturnos existentes, como las colonias Roma y Condesa, veremos que persisten una gran diversidad de públicos y comunidades que van desde quienes buscan lugares corporativos, como el bar Yuppies, y quienes prefieren los lugares alternativos, como el foro Caradura, pasando por restaurantes de lujo y cantinas populares.

Patrones espaciales

Los patrones geográficos de estas actividades en el espacio urbano también son un elemento que influye en su gobernanza. La organización espacial con la que se asocia comúnmente este tipo de actividades son los distritos nocturnos, ya sea en zonas que involucran varias manzanas o a lo largo de avenidas o calles que forman corredores. La aparición de distritos nocturnos tiene que ver con la generación de economías de aglomeración; por una parte, la concentración de negocios de entretenimiento nocturno atrae a un mayor número de visitantes, lo que beneficia a todos los negocios de la zona; por otra parte, al darse un movimiento de personas intenso, se genera una sensación de seguridad (Brands, Schwanen y Van Aalst, 2015) y de teatralidad (Blum, 2003), lo que a su vez refuerza la atracción de visitantes. Por lo tanto, la aglomeración en zonas compactas reduce la incertidumbre para los negocios y para los consumidores.

Las ventajas descritas son relevantes para explicar la aglomeración en ciertas partes de la ciudad, pero no explican cómo y por qué se forman en una u otra zona de la ciudad. Para ello debemos pensar en un proceso evolutivo de co-localización de los negocios, en el que se va dando una paulatina apropiación/transformación de los locales y su entorno urbano. No hay que olvidar que la

apertura y el funcionamiento de los negocios nocturnos genera conflicto con los residentes y, ocasionalmente, con otras actividades en competencia por el mismo espacio. Debido a lo anterior, es posible que la aparición de un negocio nocturno exitosoatraiga más negocios, ya que emite la señal de que puede operarse en esa área. Una vez que se ha traspasado cierto umbral, el número de negocios y los antecedentes de negociación con autoridades y vecinos consolidan ciertos territorios que se vuelven más atractivos para nuevos negocios nocturnos. Por otra parte, los corredores de negocios nocturnos presentan la ventaja de estar en avenidas transitadas y, por lo tanto, con menor densidad de residentes, por lo que enfrentan menos conflictos en su apertura y funcionamiento. Otros procesos que han sido menos documentados y por los cuales puede ocurrir la aglomeración inicial de negocios nocturnos, son: el decaimiento urbano por abandono o desplazamiento de residentes, el estado de vulnerabilidad de barrios o calles debido al incremento de la inseguridad, el aumento legal o ilegal de oficinas en espacios habitacionales, etcétera.

Ahora bien, no siempre se da la organización espacial de la economía nocturna en distritos y corredores. Otro método de operación de los negocios nocturnos de entretenimiento es de manera aislada u oculto. No es extraño en la vida nocturna que bares, foros y restaurantes sean exitosos en lugares donde no hay actividad nocturna, en zonas o avenidas donde el único negocio abierto es el lugar al que se acude. Incluso algunos lugares toman como estrategia vender una imagen de un negocio oculto a la vista de los transeúntes, al que sólo se accede si se conoce de antemano. Pero también hay lugares que se ocultan o aíslan porque hospedan actividades prohibidas; éste es el caso de los bares ilegales conocidos como *afters*. El término alude a la denominación que en Estados Unidos se le da a los lugares que abren en el horario de veda de venta de alcohol; en California, por ejemplo, los *after hours* cubren el horario de 2 am, en que cierra la venta de bebidas alcohólicas, a 6 am, en que puede volverse a vender alcohol. En la Ciudad de México, como ya mencionamos, el horario de veda va de las 3 a las 11 am. Los *afters* en la

Ciudad de México operan ilegalmente ya que sí venden alcohol durante el tiempo de veda. Estos lugares suelen operar en lugares con poca visibilidad, a puerta cerrada o pretextando que son fiestas privadas.

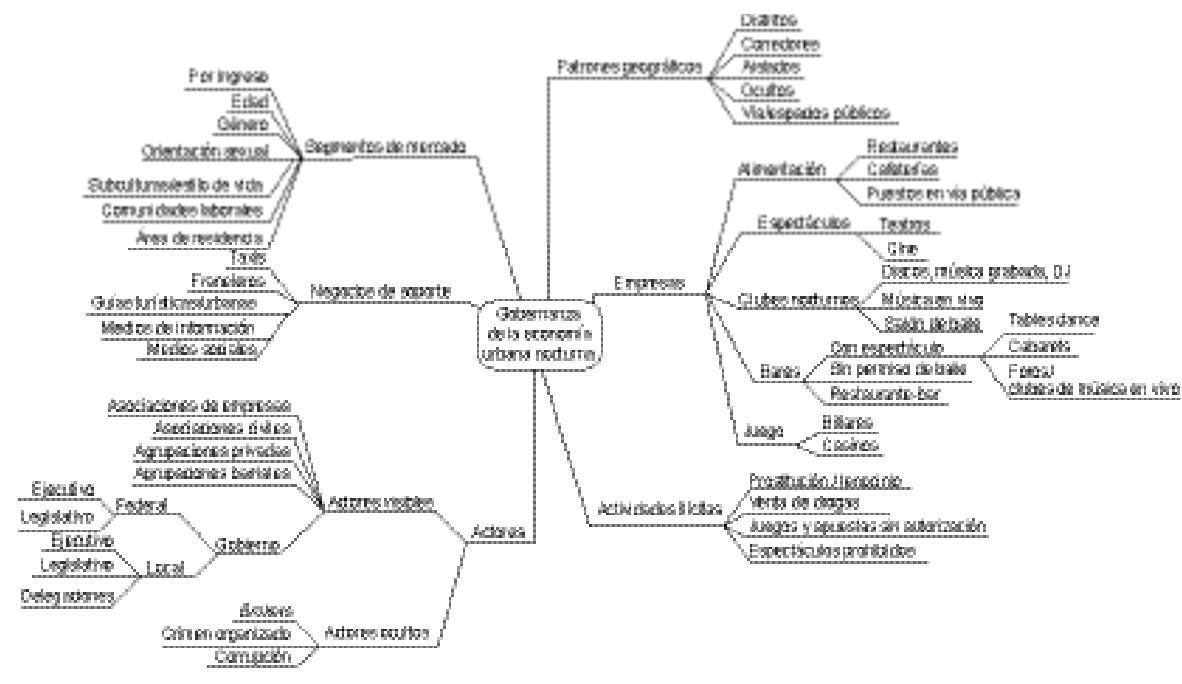
En la organización espacial de la economía nocturna se da que en algunos espacios dominan ciertos tipos de negocios y sus correspondientes comunidades; sin embargo, es un error señalar a dichas zonas como homogéneas en términos de sus consumidores y negocios. Un aspecto que no se ha estudiado suficientemente es que los consumidores nocturnos se mueven, esto es, visitan espacios y lugares distintos en la misma noche (Brands, Schwanen y Van Aalst, 2014) o periódicamente, y por lo mismo los lugares específicos conforman en realidad redes de lugares-comunidades a lo largo de la mancha urbana. En una publicación reciente se ha tratado este punto ilustrándolo con el movimiento de grupos musicales de un mismo género a lo largo de la Ciudad de México, y se ha encontrado que, efectivamente, los desplazamientos no ocurren dentro de distritos nocturnos, sino entre muchas y diferentes zonas de la ciudad que involucran distritos, corredores y lugares aislados (Mercado-Celis, 2017). En este sentido, hay una organización supradistrital en la que se construyen patrones de movilidad en el consumo de la noche urbana. Lo mismo puede decirse de las redes criminales, que abarcan varias zonas de la ciudad y ligan entre sí espacios aparentemente segregados y con lógicas diferentes. Un ejemplo es la red que reveló el caso del Heaven, en el que resultaron asesinados 13 jóvenes en una secuencia de hechos que ligó a pandillas de Tepito con distribución de drogas en varios bares en la colonia Condesa y en la Zona Rosa (Monge, 2013). La economía nocturna es un mosaico de distritos y lugares con múltiples redes que las unen.

CONCLUSIONES

La noche urbana y la economía nocturna constituyen una zona discernible de otras dimensiones de la gobernanza urbana. En la práctica, la organización de la economía nocturna, no exenta de contradicciones e intereses en pugna, involucra a una gama de actores situados en diferentes esferas sociales; el engranaje de estos actores ha sido parcialmente descrito en este artículo, pero se requiere una mayor documentación de eventos específicos para su plena identificación.

La conceptualización de la economía nocturna y la noche urbana, no como un espacio con una lógica particular sino imbuida en procesos sociales y económicos que no se pueden aislar por su temporalidad cotidiana, ha dificultado su estudio de manera organizada y sistemática en México. La investigación académica está fragmentada por temas disciplinarios y por estudios de casos que requieren ser unidos y complementados transversalmente. En las diferentes secciones de este capítulo hemos propuesto líneas de investigación que pueden aportar a un esfuerzo por apoyar y dar coherencia al estudio de la noche urbana.

FIGURA IV.1



BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Aguilar, Genaro (2000), "Los usos del espacio nocturno en el puerto de Veracruz", *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, vol. VI, núm. 12, pp. 53-83.
- Álvarez, Xóchitl (2011), "Hay corrupción en permisos para casinos: Creel", *El Universal*, México, 10 de febrero.
- Blum, Alan (2003), *Imaginative Structure of the City*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Boivin, Renaud René (2011), "De la ambigüedad del clóset a la cultura del gueto gay: género y homosexualidad en París, Madrid y México", *La Ventana. Revista de Estudios de Género*, vol. 4, núm. 34, pp. 146-190.
- Boivin, Renaud René (2014), "De cantinas, vapores, cines y discotecas. Cambios, rupturas e inercias en los modos y espacios de homosocialización de la Ciudad de México", *Revista Latino-Americana de Geografía E Género*, vol. 4, núm. 2, pp. 1-16.
- Brands, Jelle y Tim Schwanen (2014), "Experiencing and Governing Safety in the Night-Time Economy: Nurturing the State of Being Carefree", *Emotion, Space and Society*, vol. 11, pp. 67-78. <doi:10.1016/j.emospa.2013.08.004>.
- Brands, Jelle, Tim Schwanen e Irina Van Aalst (2014), "Spatiotemporal Variations in Nightlife Consumption: A Comparison of Students in Two Dutch Cities", *Applied Geography*, vol. 54, pp. 96-109.
- Brands, Jelle, Tim Schwanen e Irina Van Aalst (2015), "Fear of Crime and Affective Ambiguities in the Night-Time Economy", *Urban Studies*, vol. 52, núm. 3, pp. 439-455.
- Chatterton, Paul (2002), "Governing Nightlife: Profit, Fun and (Dis) Order in the Contemporary City", *Entertainment Law*, vol. 1, núm. 2, pp. 23-49. <doi:10.1080/14730980210001730411>.
- Chatterton, Paul y Robert Hollands (2002), "Theorising Urban Playscapes: Producing, Regulating and Consuming Youthful Nightlife City Spaces", *Urban Studies*, vol. 39, núm. 1, pp. 95-116.
- Coronel, Marco Antonio (2014), "Van diez bares atacados en Nezahualcóyotl en un año", *Milenio Diario*, México, 18 de febrero. Disponible

- en: <http://www.milenio.com/policia/Van-bares-atacados-Nezahualcoyotl-ano_0_247775260.html>.
- Crawford, Adam (2011), "From the Shopping Mall to the Street Corner: Dynamics of Exclusion in the Governance of Public Space", en Adam Crawford (coord.), *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 483-518.
- Crawford, Adam y John Flint (2009), "Urban Safety, Anti-Social Behaviour and the Night-Time Economy", *Criminology and Criminal Justice*, vol. 9, núm. 4, pp. 403-413.
- Cruz Bárcenas, Arturo (2013), "Piden foros culturales al GDF no ser considerados antros, cabarets o tables dance", México, *La Jornada*, 29 de agosto.
- Cruz, René (2010), "El 100% de los antros del D.F. reparte sobornos", *La Crónica de Hoy*, México, 29 de enero.
- Currid, Elizabeth (2007), *The Warhol Economy. How Fashion, Art & Music Drive New York City*, Oxfordshire, Princeton University Press.
- Escobar Hernández, Bogar (2013), "Los cabarets prohibidos y la autoridad en Guadalajara, Jalisco, México", *Diálogo Andino*, núm. 42, pp. 105-115.
- Gallan, Ben y Chris Gibson (2011), "Commentary", *Environment and Planning A*, vol. 43, núm. 11, pp. 2509-2515.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2010), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2006-2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2013), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.
- Gil Olmos, José (2014), "Cuatro cárteles en guerra por el botín mexiquense", *Proceso*, México, 16 de marzo.
- Gómez, Laura (2009), "Representante de antreros pide dejarlos operar hasta las 5:30", *La Jornada*, México, 11 de abril.
- González Rodríguez, Sergio (1986), "En el antro", *Nexos*, México, 8 de enero.
- González Rodríguez, Sergio (1988), *Los bajos fondos. El antro, la bohemia y el Café*, Ciudad de México, Cal y Arena.

- Greater London Authority (2003), *Spending Time: London's Leisure Economy*, Londres, Greater London Authority.
- Hobbs, Dick y Steve Hall (2000), *Bouncers: The Art and Economics of Intimidation*, Londres, ESRC.
- Hobbs, Dick, Stuart Lister y Philip Hadfield (2000), "Receiving Shadows: Governance and Liminality in the Night-Time Economy", *The British Journal of Sociology*, vol. 51, núm. 4, pp. 701-717. <doi: 10.1080/00071310020015334>.
- Hook, Peter (2009), *The Hacienda: How not to Run a Club*, Londres, Simon and Schuster.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2015), *Censo Económico 2014*, México.
- Jayne, Mark, Sarah Holloway y Gill Valentine (2006), "Drunk and Disorderly: Alcohol, Urban Life and Public Space", *Progress in Human Geography*, vol. 30, núm. 4, pp. 451-468. <doi:10.1191/0309132506ph618oa>.
- Jayne, Mark, Gill Valentine y Sarah Holloway (2008), "Geographies of Alcohol, Drinking and Drunkenness: A Review of Progress", *Progress in Human Geography*, vol. 32, núm. 2, pp. 247-263.
- Jordan, Robert (2013), "Flowers and Iron Fists: Ernesto P. Uruchurtu and the Contested Modernization of Mexico City, 1952-1966", tesis de Doctorado, Nebraska, University of Nebraska-Lincoln. Disponible en: <<http://digitalcommons.unl.edu/dissertations/AAI3559161>>.
- Laguarda, Rodrigo (2005), "Construcción de identidades: un bar gay en la Ciudad de México", *Desacatos*, núm. 19, pp. 137-158.
- Le Galès, Patrick (2011), "Urban Governance in Europe: What is Governed?", en Gary Bridge y Sophie Watson (coords.), *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Wiley-Blackwell, pp. 747-758.
- López Villagrán, Gilberto (2015), "La industria del table dance a partir del Tratado de Libre Comercio en México: performance, cuerpo e institucionalismo escaso", *Andamios*, vol. 12, núm. 27, pp. 279-304.
- Melgar, Ricardo (1999), "Tocando la noche: los jóvenes urbanitas en México privado", *Última década*, núm. 10. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2256323.pdf>>.

- Mercado-Celis, Alejandro (2007), "Espacios de innovación regional: el caso del arte en Tijuana", en Alejandro Mercado-Celis, Graciela Martínez-Salce y Miriam Alfie (coords.), *Norte América: Construcción de espacios regionales*, México, Editorial Eón y UAM-A.
- Mercado-Celis, Alejandro (2014), "Distritos creativos, economía nocturna y redes sociales", ponencia presentada en el 4o. Congreso Nacional de Ciencias Sociales "La construcción del futuro. Los retos de las ciencias sociales en México", San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 24 a 28 de marzo.
- Mercado-Celis, Alejandro (2017), "Districts and Networks in the Digital Generation Music Scene in Mexico City", *Area Development and Policy*, vol. 2, núm. 1, pp. 55-70.
- Monge, Raúl (2013), "Saldos del caso Heaven: el narco, enquistado e impune en el D.F.", *Proceso*, México, 1 de septiembre.
- Monsiváis, Carlos (1998), "La noche popular: paseos, riesgos, júbilos, necesidades orgánicas, tensiones, especies antiguas y recientes, descargas anímicas en forma de coreografías", *Debate feminista*.
- Montejano Escamilla, Jorge, Camilo Caudillo Cos y José Silván Cárdenas (2016), "Contesting Mexico City's Alleged Polycentric Condition through a Centrality-Mixed Land-Use Composite Index", *Urban Studies*, vol. 53, núm. 11, pp. 2380-2396.
- Notimex (2014), "Cierre de antros debe mantenerse, considera Rosi Orozco" *Milenio*, México, 19 de junio.
- Novo, Salvador (2008), *La estatua de sal*, México, FCE.
- Osorno, Guillermo (2014), *Tengo que morir todas las noches: una crónica de los ochenta, el underground y la cultura gay*, México D.F., Debate.
- Porter, Michael (2008), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Nueva York, Free Press/Simon and Schuster.
- Pulido Llano, Gabriela (2016), *El mapa "rojo" del pecado. Miedo y vida nocturna en la Ciudad de México, 1940-1950*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Reyes, Mauricio List (2002), "La noche de El Ansia", *Alteridades*, vol. 12, núm. 23, pp. 63-81.
- Sánchez, Cinthya (2013), "El Centro Histórico revive de noche", *El Universal*, México, 9 de febrero.

- Schwanen, Tim, Irina Van Aalst, Jelle Brands y Tjerk Timan (2012), "Rhythms of the Night: Spatiotemporal Inequalities in the Night Time Economy", *Environment and Planning-Part A*, vol. 44, núm. 9, pp. 2064-2085.
- Serna, Enrique (2008), *Giros Negros*, México, Cal y Arena.
- Shaw, Robert (2014), "Beyond Night-Time Economy: Affective Atmospheres of the Urban Night", *Geoforum*, vol. 51, pp. 87-95. <doi: 10.1016/j.geoforum.2013.10.005>.
- Storper, Michael (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Nueva York, Guilford Press.
- Straw, Will (2014), "The Urban Night", en Michael Darroch y Janine Marchessault (coords.), *Cartographies of Place: Navigating the Urban*, Montreal, McGill-Queens University Press, pp. 185-200.
- Suárez Lastra, Manuel y Javier Delgado Campos (2007), "Estructura y eficiencia urbanas. Accesibilidad a empleos, localización residencial e ingreso en la ZMCM, 1990-2000", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 6, núm. 23, pp. 693-724.
- Suárez Lastra, Manuel y Javier Delgado Campos (2010), "Patrones de movilidad residencial en la Ciudad de México como evidencia de co-localización de población y empleos", *EURE*, vol. 36, núm. 107, pp. 67-99.
- Talbot, Deborah (2012), *Regulating the Night. Race Culture and Exclusion in the Making of the Night-Time Economy*, Londres, Ashgate Publishing.
- Van Liempt, Ilse y Irina van Aalst (2012), "Urban Surveillance and the Struggle between Safe and Exciting Nightlife Districts", *Surveillance & Society*, vol. 9, núm. 3, pp. 280-292.
- Varios autores (2014), *Vivir la noche. Historias en la Ciudad de México*, México, Conaculta/Tintable.
- Vega, Aurora (2011), "Terror en el Casino Royale de Monterrey; los Zetas, detrás del Atentado", *Excélsior*, México, 26 de agosto.
- Villarreal, Rachel Kram (2008), "Gladiolas for the Children of Sánchez: Ernesto P. Uruchurtu's Mexico City, 1950-1968", tesis de Doctorado, Arizona, University of Arizona.

Williams, Robert (2008), "Night Spaces: Darkness, Deterritorialization, and Social Control", *Space and Culture*, vol. 11, núm. 4, pp. 514-532.
[<doi:10.1177/1206331208320117>](https://doi.org/10.1177/1206331208320117).

Winlow, Simon y Steve Hall (2006), *Violent Night: Urban Leisure and Contemporary Culture*, Nueva York, Berg.

V

¿QUIÉNES Y CÓMO GOBIERNAN A LOS “INGOBERNABLES” DE LA CIUDAD? LA GOBERNANZA DEL COMERCIO INFORMAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Verónica Crossa**

INTRODUCCIÓN

Cuando uno pasea por las calles de la Ciudad de México, indudablemente se enfrenta a la realidad del comercio callejero. La venta de comida, ropa, fruta, dulces, verduras, libros, discos compactos de audio y video, útiles escolares, accesorios personales y bienes para el hogar, son algunos de los miles de productos que uno puede encontrar en el comercio callejero. Para un considerable número de personas en la ciudad, la presencia del comercio ambulante es muestra de la incapacidad del gobierno para gobernar, el vendedor ambulante y su presencia en la calle para muchos equivale a la visible ingobernabilidad del Estado. Pero más allá del imaginario colectivo sobre el caos y la incapacidad del gobierno para establecer orden en las calles de la ciudad, el comercio callejero es una actividad que, como otras en la ciudad, tiene un registro muy actual de reglamentos, normas y programas cuyo objetivo es ordenar, regular y en algunos casos prohibir su emergencia en las calles. Efectivamente, en la Ciudad de México el reordenamiento y desalojo del ambulantaje

* El Colegio de México.

de las calles, aceras y otros espacios públicos ha sido objeto continuo de la acción pública. Desde sus primeros intentos de regulación más sistemática a principios del siglo XX, las autoridades capitalinas han estado realizando una serie de leyes, reglamentos y políticas en materia de comercio ambulante que no siempre han aportado una respuesta efectiva al manejo del problema.

A principios del año 2000, con la jefatura de Andrés Manuel López Obrador comienza a notarse que los esfuerzos por regular el comercio en la calle se dan de manera conjunta mediante políticas que buscan cambiar la imagen de ciertos espacios públicos de la ciudad. A partir del concepto de *recuperación* de espacios públicos urbanos, el gobierno capitalino ha estado desarrollando una gama de instrumentos de gestión para rescatar las calles, parques, plazas y aceras de, entre otras cosas, la invasión y permanencia de comerciantes ambulantes. Es en este contexto donde se implementan los programas de rescate en diferentes centros históricos ciudadanos, como el del centro de la ciudad, el de Coyoacán y el de Tlalpan. En esta lógica de priorizar el rescate de espacios públicos urbanos se creó, en 2008, un nuevo órgano administrativo dentro del Gobierno del Distrito Federal, la Autoridad del Espacio Público, que posteriormente pasó a ser parte de la Secretaría de Desarrollo y Vivienda con el fin de dirigir los esfuerzos por mejorar el estado y la imagen de los espacios públicos de la ciudad.

Sin embargo, y a pesar de los múltiples esfuerzos, las calles de la Ciudad de México, incluso aquellas que han sido “rescatadas”, siguen teniendo presencia de comerciantes ambulantes; en algunos casos ha disminuido, en otros ha aumentado; entonces, ¿por qué, a pesar de las múltiples instituciones, reglamentos y diversos instrumentos de regulación, siguen existiendo los ambulantes en las calles de la ciudad? ¿Qué tan ingobernable es el comercio ambulante?

En este capítulo me propongo explorar estas preguntas partiendo del principio básico (y quizás obvio) de que el comercio ambulante, lejos de ser una actividad ingobernable, caótica e informal, es una práctica muy gobernada; es decir, una actividad

organizada, vinculada a prácticas formales; una actividad que requiere de una constante negociación con diferentes actores urbanos. Me propongo pues, responder tentativamente a la pregunta de la gobernanza del comercio informal en la Ciudad de México a partir de tres argumentos: por un lado y en términos teóricos, quiero argumentar que gran parte de la bibliografía europea y anglosajona sobre la gobernanza urbana, con algunas excepciones (Piattoni, 2001), al no explicitar procesos informales de negociación interpreta la informalidad como una práctica residual en la organización y la gestión de la ciudad. Mi intención aquí es visualizar la informalidad como una parte intrínseca de gobernar la ciudad para así ampliar la geografía de la informalidad y no para reducirla a prácticas que suceden únicamente en contextos urbanos del “sur” (ciudades en vías de desarrollo) o a prácticas vinculadas a ciertas poblaciones (como pueden ser los comerciantes ambulantes, o ciertos sectores de la vivienda popular, etc.). Así, retomando a Roy (2005), mi primer argumento de corte teórico es qué prácticas informales dentro de la gobernanza urbana son fundamentales para entender quién y cómo se gobierna la ciudad. El segundo argumento que me propongo elaborar en respuesta a la pregunta expuesta es que la informalidad toca múltiples rubros formales que hacen de la informalidad una práctica tolerada por las autoridades. Por último, como ya se ha documentado, la informalidad implica fuertes redes sociales de apoyo que están sumamente arraigadas a la lógica del comercio callejero. Estas redes facilitan la organización y la negociación de comerciantes frente a prácticas de desalojo y/o reubicación por parte del gobierno de la ciudad; por ende, frente a la pregunta de quién y cómo se gobierna el comercio informal, es fundamental pensar en la organización interna de los grupos de comerciantes que indudablemente ejercen poder frente a las decisiones del Estado.

Estos tres argumentos los desarrollaré utilizando el proceso y el Programa de Rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México. Haré énfasis en la etapa de reubicación del comercio informal a plazas comerciales de carácter popular dirigido por Marcelo Ebrard

en octubre de 2007. Evidentemente la reubicación de más de 26 mil ambulantes en aproximadamente 45 plazas implicó un largo proceso de negociación que comenzó en la administración de Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, las negociaciones más intensas con los líderes de ambulantes del Centro Histórico se realizaron durante el periodo de Ebrard.

GOBERNANZA URBANA A PARTIR DE LÓGICAS CLIENTELARES

Las discusiones actuales en torno a cómo y quién gobierna las ciudades han sido fuertemente beneficiadas por el desarrollo de conceptos que amplían nuestras miradas y definiciones de lo que engloba el *proceso* de gobernar. El concepto de gobernanza es uno de estos términos que implican reconocer que gobernar es una práctica que va más allá de las instituciones y aparatos formales de gobierno; es decir, el proceso de gobernar requiere no sólo pensar en aquellos actores que forman parte de los que gobiernan, sino también en su interacción cambiante con aquellos que son receptores y participantes activos de ser gobernados. Asimismo, y más allá del reconocimiento del diverso conjunto de actores, sus intereses y posturas, es igualmente importante reconocer la porosidad del Estado y la capacidad diferencial y temporal de dichos actores para negociar e inferir sobre las prácticas del Estado. La gobernanza urbana, entonces y de acuerdo con Le Galès (2011), se entiende como “el conjunto de instituciones, redes, directivas, regulaciones, normas, prácticas políticas y sociales, actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, para su orientación, su capacidad de dirección y su capacidad de proveer servicios y garantizar su propia legitimidad” (Le Galès, 2011: 748).

Entre las discusiones sobre la gobernanza urbana, la teoría del régimen urbano (*urban regime theory*) busca profundizar en el papel que ejercen las coaliciones urbanas en el ejercicio de gobernar. Así, se estudia el desarrollo, la composición y la reproducción de coa-

liciones y alianzas entre diferentes actores urbanos para entender las transformaciones de la acción pública. Dicha aproximación enfatiza en la composición de las coaliciones con el objetivo de mostrar la permeabilidad en las fronteras entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas (Jonas y Wilson, 1999; Lauria, 1999). La teoría del régimen urbano busca dar cuenta así de la cambiante constitución de las coaliciones urbanas, y reconocer la multiplicidad de grupos que funcionan en conjunto para llevar a cabo diferentes políticas urbanas (Leitner, 1990). Esta bibliografía ha ampliado nuestra forma de ver el proceso de gobernar las ciudades como un ejercicio de poder que requiere una constante negociación entre diferentes actores que en ocasiones forman coaliciones para ejercer presión sobre la dirección de la acción pública. La bibliografía adopta lo que Hubbard y Hall llaman, “una posición elitista-pluralista que reconoce que el acceso a la política local es irregular, por lo que algunos grupos gozan de condiciones más favorables” (Hubbard y Hall, 1998: 10). Al ser ésta una bibliografía basada principalmente en contextos urbanos europeos y estadounidenses, tiende a basar su discusión en un tipo de relación Estado-sociedad y por lo tanto a enfocarse en ciertos grupos, como los actores centrales en el actuar público, específicamente los promotores inmobiliarios, grupos empresariales, medios de comunicación y diferentes élites urbanas (Cochrane, 1998; Woods, 1998). Pero, como bien argumenta Le Galès (2011) siguiendo el análisis de Robinson (2006), la gobernanza urbana también debe considerar otras relaciones Estado-sociedad a fin de dar cuenta de la diversidad de actores involucrados en la formación de coaliciones para el ejercicio del poder y las maneras en que ese poder es puesto en práctica.

Si consideramos el desarrollo histórico de la relación Estado-sociedad basada en prácticas clientelares, es posible dar cuenta de relaciones de poder y de interés que suelen ser consideradas invisibles y en algunos casos residuales de la acción pública urbana. En efecto, y como mostraré en la próxima sección, el tipo específico de relaciones Estado-sociedad establecidas en México durante

el siglo XX abrió caminos para el ejercicio del poder por parte de grupos que típicamente se considera que operan al margen de las redes y coaliciones políticas formales. El énfasis en el clientelismo es importante para entender la diversidad de actores involucrados en la gobernanza urbana actual en México y el poder que en ocasiones es menos visible pero real que ejercen sobre la dirección de ciertas políticas urbanas.

El clientelismo urbano en México y el sector popular

El clientelismo puede entenderse como una relación particular establecida entre dos individuos o grupos que se benefician mutuamente, ya sea mediante la asignación de recursos o de la participación política en votaciones o campañas. La bibliografía sobre clientelismo destaca las redes jerárquicas que se establecen entre las instituciones del Estado y los múltiples grupos de interés (Fowreraker, Landman y Harvey, 2003). Se trata de “relaciones asimétricas, pero mutuamente beneficiosas de poder y de cambio, un *quid pro quo* no universalista entre individuos o grupos que se encuentran en posiciones diferenciales de poder” (Roniger, 2004). Los estudios sobre el papel del clientelismo en las relaciones Estado-sociedad han variado con el tiempo. Los primeros trabajos enfatizaban la naturaleza de las relaciones patrón-cliente, desarrollando tipologías de estas relaciones para así entender cómo y por qué se desarrollan este tipo de alianzas y qué las une (Eisenstadt y Roniger, 1984). Hoy en día los estudios de clientelismo buscan desentrañar las condiciones en que emergen y persisten las relaciones Estado-sociedad clientelistas (Piattoni, 2001). Por ejemplo, el proceso de democratización y descentralización vivido en muchos países latinoamericanos durante los años ochenta y noventa inspiró una serie de trabajos que indagan sobre cómo viejas prácticas clientelares continuaban caracterizando la relación Estado-sociedad dentro del nuevo contexto político regional (García-Guadilla, 2002; Gay, 1998). Sin embargo, existe la tendencia a pensar las relaciones clientelares

como relaciones jerárquicas en las que el benefactor principal es el patrón y el cliente es un receptor pasivo de los recursos proporcionados por el patrón. Sin bien esto es cierto, también es cierto que dichas relaciones pueden ser de mucha utilidad para la movilización y el ejercicio del poder político por parte del cliente.

En el caso de México, las relaciones Estado-sociedad clientelistas son parte integral de la estructura política, sobre todo durante los 70 años del régimen priista, en los que la estructura del Estado se consolidó a partir de fuertes canales de solidaridad y participación de los trabajadores por medio de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), de grupos campesinos por medio de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y del sector popular urbano mediante la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). El PRI se consolidó como partido a partir de alianzas clientelares con estos tres sectores, alianzas dinámicas donde el poder de presión de cada grupo sobre la dirección de la acción pública vivió importantes cambios durante el siglo XX.

Al fijar nuestra mirada en el caso de las bases populares urbanas, desde sus inicios, podremos ver que la CNOP dedicó sus energías a coordinar una amplia gama de demandas provenientes de una base urbana muy diversa, con necesidades y demandas distintas (Davis, 1997). Los problemas urbanos más destacados de mediados del siglo XIX fueron el creciente número de asentamientos y viviendas irregulares en la periferia de la ciudad (Ward, 1976, 1978) y el aumento del comercio ambulante como resultado de un exceso de oferta laboral en un contexto de rápida migración rural-urbana (Tokman, 1995). El clientelismo mostró algunos resultados para la CNOP. La dirigencia del PRI buscó satisfacer las demandas de sus electores a cambio de apoyo político en las elecciones, actos públicos, mítines políticos y otras campañas (Fox, 1997, 2000; Lomnitz, 1982); por ejemplo, se concedió a los ocupantes ilegales que vivían en zonas de viviendas irregulares, títulos de propiedad por el gobierno en las décadas 1960 y 1970 (Varley, 1993). Los clientes del PRI (incluyendo miembros de la CNOP) recibían obsequios que

iban desde despensas, servicios urbanos en ciertas zonas (como pavimentación y drenaje), hasta la regularización de viviendas irregulares (Varley, 1993). Estas relaciones clientelistas sobrevivieron gracias a formas altamente desiguales de intercambio y negociación de relaciones —tanto formales como informales— entre las instituciones estatales y una base social fuertemente polarizada. Detrás de la relación patrón-cliente existía un cacique o camarilla que proporcionaba apoyo y una red social por medio de la cual se intercambiaban puestos, servicios y otros beneficios (Camp, 1990). Según Cross (1997, 1998), el clientelismo es el mecanismo por el cual el Estado mexicano podía controlar diferentes sectores de la población mediante la “liberación de una pequeña cantidad de recursos, pero manteniendo organizaciones en línea políticamente por la amenaza de retener los recursos necesarios para que el liderazgo mantenga su posición” (Cross, 1998: 76).

Dichas relaciones continuaron aún después de la caída del PRI en la Ciudad de México en los años noventa y durante el proceso de democratización que hizo posible la elección de un gobierno capitalino. El primer gobierno del PRD con Cuauhtémoc Cárdenas, elegido en 1997, buscó desarticular las relaciones heredadas del viejo régimen (Ward, 2004). Sin embargo, y como muchos lo han manifestado, un cambio en el poder partidista no implicó un cambio fundamental en la forma en que el partido estableció sus conexiones y redes políticas con su base social. La mayoría de los fundadores del PRD fueron instruidos a partir de políticas clientelistas, y como dice Hilgers, “sabían cómo aplicar viejos trucos dentro del nuevo partido con el intento de dirigir el barco” (2005: 2), por tanto, la pérdida de poder político del PRI en el D.F. no implicó que la compleja estructura de las relaciones patrón-cliente construidas por y para el PRI dejara de existir (Meyer, 2000).

Una forma de pensar en el clientelismo priista, sobre todo para muchos sectores de las clases populares, como los comerciantes ambulantes, es que esta forma de relacionarse con el Estado les dio cierto poder para ejercer presión sobre la dirección de algunas políticas públicas (Coppedge, 1993; Hellman, 1994) mediante, por

ejemplo, alianzas hechas a cambio de servicios de vivienda, salud, infraestructura y trabajo. El clientelismo mexicano abrió canales para la participación, negociación y, en algunos casos, manipulación de la acción pública por parte de los sectores populares. Estos espacios de negociación han desempeñado un importante papel en la construcción y el fortalecimiento de estrategias de resistencia dentro del sector popular urbano, incluyendo el comercio ambulante. Como explico en la siguiente sección, el clientelismo en algunos casos ha facilitado que grupos de comerciantes ambulantes extiendan sus estrategias de resistencia al poder del Estado en contextos de desalojo y exclusión.

COMERCIANTES AMBULANTES, CLIENTELISMO Y EL PROGRAMA DE RESCATE DEL CENTRO HISTÓRICO

El comercio ambulante es una realidad que tiene una larga historia en la Ciudad de México y sobre todo en el Centro Histórico, a pesar de las múltiples normas existentes para controlar, regular y en algunos casos eliminar su presencia de las calles. Los esfuerzos por limpiar y ordenar las calles y otros espacios públicos de la ciudad caracterizaron muchas de las actividades del antiguo ayuntamiento por regular la vida pública en la ciudad. Dentro del contexto posrevolucionario, sobre todo a partir de 1930, comienza el desarrollo de instrumentos jurídicos para ordenar y limpiar del comercio ambulante las calles del Centro Histórico. Para Meneses (2011) dichos esfuerzos no sólo tenían fines regulatorios, sino también objetivos simbólicos al pretender cambiar la imagen del centro de manera que se distinguiera del viejo régimen político. Así, el espacio público del centro de la ciudad se volvió la fachada política del nuevo régimen postrevolucionario, tanto así que entre 1931 y 1945 surgen aproximadamente siete reglamentos cuyo objetivo es la regulación y ordenamiento del comercio callejero en zonas muy específicas del centro de la ciudad, con lineamientos muy detallados sobre dónde y cómo podría ejercerse el comercio. Du-

rante las siguientes décadas, particularmente a partir de los años cincuenta, la gestión del comercio callejero da un giro importante, ya que se desarrolla un método distinto para controlar el comercio callejero: los mercados públicos cerrados para concentrar el comercio en zonas muy específicas. Para algunos, este nuevo acercamiento en materia de política pública se da debido a las presiones ejercidas por las nuevas organizaciones de comerciantes, quienes se opusieron a las nuevas reglas impuestas por el Reglamento del Comercio Semifijo y Ambulante de 1931 (Meneses, 2011). Para otros, esta resistencia popular surge en un momento político coyuntural en que el Partido Revolucionario Institucional busca consolidar y fortalecer sus bases populares en la CNOP (Cross, 1998). Estos esfuerzos surgen durante la regencia de Ernesto Uruchurtu, a partir de 1952, una de cuyas prioridades era ganar legitimidad frente a los miembros de la CNOP que sospechaban de las lealtades del PRI, porque los esfuerzos por implementar programas económicos de desarrollo industrial ponían al sector popular al margen de los esfuerzos del partido. Uruchurtu lanzó un programa de reubicación de comerciantes en mercados cerrados. La forma como gestiona la reubicación de comerciantes en los más de 150 mercados facilitó e incluso incentivó la formación de gremios de comerciantes de más de 100 miembros como condición para otorgar permisos de reubicación. Así, el líder de la organización se convirtió en el punto mediador entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y el comercio mismo, y a partir de los años cincuenta surge la creación y fortalecimiento de organizaciones de comerciantes ambulantes dirigidas por individuos que en algún momento se convierten en figuras políticas muy importantes para el PRI. Sólo las organizaciones de la CNOP eran lo suficientemente grandes como para cumplir con los criterios necesarios para obtener permisos en los nuevos mercados. Así, los comerciantes tenían que registrarse en alguna organización de comerciantes para tener acceso a los nuevos espacios y recibir protección *de y frente a* las autoridades. Es aquí cuando empieza a notarse un crecimiento significativo de las organizaciones de comerciantes, que se volvieron una import-

tante fuente de apoyo para el PRI; es en este contexto, muchos vendedores ambulantes se les concedieron derechos exclusivos para vender en ciertas calles del Centro Histórico.

El comercio ambulante en el Centro Histórico creció de manera exponencial, sobre todo a partir de los años ochenta, cuando el aumento en el desempleo empujó a grandes sectores a buscar sustento en las calles. Este incremento del comercio ambulante, junto con el gran deterioro de la zona producido por el terremoto de 1985, generó lo que las autoridades locales llamaron “la crisis del Centro Histórico”, una crisis caracterizada por el deterioro material y simbólico de la zona y por un vacío poblacional. Es en este contexto que surge el Programa de Rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México, programa que se da mediante una coalición establecida entre instituciones públicas del Gobierno del Distrito Federal y Carlos Slim, un conocido empresario mexicano que fue de los grandes benefactores de las políticas neoliberales de Carlos Salinas de Gortari, al adquirir la empresa de telecomunicaciones Telmex. Así, el programa fue una alianza estratégica entre Andrés Manuel López Obrador, del PRD y jefe de gobierno en esa época, y Carlos Slim, cuyo objetivo fue mejorar la imagen, economía, arquitectura, y el imaginario colectivo del Centro Histórico de la ciudad. Mucho se ha dicho y escrito acerca de las transformaciones del Centro Histórico a partir del programa de rescate en la última década. Lo que es importante recordar es que el objetivo central del programa era reconstruir la materialidad del centro (edificios, fachadas, alumbrado, e infraestructura general) y crear una nueva imagen de la zona con el fin de hacerla un lugar atractivo para vivir e invertir; una zona limpia, segura y libre de ambulantes; es decir, “El SoHo de la Ciudad de México” (entrevista personal, julio de 2004).

Para lograr estos cambios materiales y simbólicos de la zona fue fundamental crear un proceso político distinto para la realización de este nuevo proyecto. Hasta entonces, las instancias más importantes en la gestión y el manejo del comercio ambulante en el Centro Histórico eran las delegaciones, mediante la Dirección General

Jurídica y de Gobierno (tanto en la Delegación Cuauhtémoc como en la Venustiano Carranza) y, en el ámbito central, la ahora llamada Subdirección de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la vía pública (cuadro V.1). Para poder vender en cualquier espacio público permisible en la ciudad un comerciante ambulante requiere tramitar un permiso en la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación correspondiente. El permiso es el acto administrativo por el cual la delegación otorga a una persona el uso de la vía pública para fines lucrativos. El interesado llena la solicitud, entrega documentos como comprobante de domicilio, identificación oficial, etc., y paga la cuota correspondiente (determinada por el artículo 304 del código fiscal), y espera a recibir el permiso en un periodo máximo de 30 días hábiles. Entre otras cosas, el solicitante debe identificar el espacio en el que pretende realizar sus actividades así como el giro comercial de las mismas. Por ende, el permiso es la vía institucional que da legitimidad a las ventas en espacios públicos. Dicho permiso es otorgado a partir de criterios establecidos por el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública de 1998. En el Centro Histórico el proceso era diferente, ya que existía desde 1993 un bando que prohíbe el ejercicio de comercio en la vía pública del Centro Histórico. Dada esta prohibición, la gestión de permisos se hacía por medio de organizaciones de comerciantes y funcionarios delegacionales mediante negociaciones directas, sobre todo aquellos encargados de la gestión de mercados y vía pública. Así pues, el comercio ambulante en el centro se regía por una lógica distinta en términos de la obtención y otorgamiento de permisos para ventas.

El objetivo del programa, en su intento por reubicar al comercio ambulante, fue vaciar de contenido político el proceso de negociación y debilitar su poder político a fin de alejarse de viejas estrategias clientelares. En 2004 el gobierno del D.F. creó una oficina para el mejoramiento integral del Centro Histórico, la cual sería supervisada por la Secretaría de Seguridad Pública, con el fin de centralizar todos los esfuerzos en materia de ambulantaje en el Centro Histórico en un cuerpo institucional, y desvincularlo de las delegaciones.

De acuerdo con el director de dicha oficina, “el propósito es que los ambulantes se den cuenta que ya no hay fisuras administrativas ni incongruencias internas dentro del gobierno. Al concentrar todos los poderes locales en un lugar, los líderes de ambulantes se van a dar cuenta que esta vez el cambio va en serio” (entrevista personal, junio de 2004). Entonces, una de las intenciones del programa en el plano discursivo era debilitar el clientelismo político y reducir el número de actores gubernamentales encargados de desalojar el comercio ambulante. ‘Menos fisuras administrativas’ implica menos oportunidades para los comerciantes de tener injerencia en la dirección del Programa de Rescate.

A pesar de dichos esfuerzos, este proceso evidentemente quedó lejos de la realidad. Para entender la divergencia entre la visión original del programa y lo que se vivió en la cotidianidad respecto al desalojo del comercio, el clientelismo político aquí es fundamental. Muchas de las dificultades a las que se enfrentaron las autoridades locales se derivaron, en gran medida, del legado priista que volvió clientes —y capital político— del Estado a los vendedores ambulantes. Dos consideraciones resaltan la importancia del clientelismo en el complejo proceso de desalojo del comercio ambulante: primera, que los comerciantes identificaron muchas de las “fisuras” del gobierno y las explotaron para su beneficio, sobre todo cuando llegó el momento de negociar los espacios en los nuevos mercados; segunda, que a pesar de los múltiples esfuerzos por remover y desalojar a los comerciantes de las calles, muchos han regresado de manera más dinámica.

Al momento del desalojo, la mayoría de los comerciantes ambulantes eran miembros de una de las 71 organizaciones entonces existentes. Las organizaciones eran sumamente heterogéneas; variaban de acuerdo con el tamaño, fundación y afiliación política. Cuando el PRD ganó la Jefatura de Gobierno en 1997, muchas de las grandes organizaciones de ambulantes que formaban parte de la CNOP se fragmentaron y algunos líderes del PRD estimularon la creación de nuevas organizaciones para que formaran parte de las bases clientelares del partido (Zarembert, 2005). Durante la reubi-

CUADRO V.1
Normatividad y autoridades que tienen injerencia en el comercio ambulante de la Ciudad de México

<i>Instancia</i>	<i>Función</i>	<i>Normatividad</i>
Secretaría de Gobierno: Programas Delegacionales y Reubicación del Comercio en la Vía Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajan en conjunto con las delegaciones en el desarrollo de padrón de comerciantes (SICOVIP). • Mesas de negociación (junto con las delegaciones) cuando hay programas de reubicación. 	Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública (1998)
Secretaría de Seguridad Pública del D.F.	Retiro de ambulantes en caso de que haya obstrucción del espacio público.	Ley de Cultura Cívica
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: Autoridad del Espacio Público	Planejar, diseñar, normar, emitir opinión, ejecutar y supervisar las obras públicas en la Ciudad de México que correspondan al desarrollo y equipamiento urbano del espacio público. Su injerencia sobre el comercio ambulante es indirecta por medio de canales de comunicación con la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública.	
Delegaciones políticas: <i>a) Dirección General Jurídica y de Gobierno</i> <i>b) Mercados y Vía Pública</i> <i>c) Dirección de Seguridad Pública</i>	<p>Funciones:</p> <p><i>a) Dirección que brinda permisos de venta en la vía pública.</i></p> <p><i>b) Dirección que regula la venta en la vía pública.</i></p> <p><i>c) Encargados de identificar irregularidades por la venta en la vía pública, en caso de que haya algún programa de desalojo o reubicación. Trabajan en conjunto con la SSPDF.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública (1998) • Código Penal (determina costo del permiso para vender en la calle)

Líder de gremio de ambulante

- Aceptar comerciantes y ubicarlos en ciertos espacios en la vía pública (o en mercados, dependiendo de las circunstancias).
 - Negociar con autoridades.
 - Negociar con comerciantes establecidos.
 - Representar a agremiados en diversas situaciones.
-

FUENTE: Elaboración propia. Es importante señalar que este cuadro desglosa de manera muy general las instancias que, de alguna manera, tienen injerencia con el comercio informal en la Ciudad de México. Sin embargo, la situación de la regulación del comercio ambulante varía mucho por delegación y por contexto específico; por ejemplo, en el caso del Centro Histórico existen otras instancias que tienen una importante función en el manejo del comercio ambulante, como son las Autoridades del Centro Histórico, las cuales, a pesar de que no tienen el poder para ejecutar una acción concreta en materia de comercio ambulante, tienen comunicación directa con la Secretaría de Gobierno que sí puede actuar. Asimismo, en algunos casos, los comités vecinales de cada delegación tienen mucho poder sobre la dirección de ciertas acciones dentro de la delegación.

cación de 2007, muchos de los miembros originales de la CNOP formaron lo que se llamó el Frente Alternativo de Trabajo (FAT), que dirigió una de las lideresas con más historia política en el PRI-CNOP. Sin embargo, como contrapeso político de este nuevo frente priista, se creó también el Frente Metropolitano de Organizaciones Populares (FMOP), el cual aglutinó a más de veinte organizaciones de comerciantes ambulantes del Centro Histórico y de Tepito afiliados al PRD. El PRD también trabajó de manera individual con líderes de organizaciones en un intento por reclutar a nuevos miembros (Alba y Labazé, 2008; Cross, 2005). Sin embargo, y como lo identifica Silva (2014), las organizaciones que no formaban parte de estos grandes bloques de agremiados tuvieron menos poder de negociación, por lo que finalmente fueron los últimos en la lista de prioridades del GDF en términos de obtener espacios para su reubicación. Así, mientras que el PRD discursivamente rechazó muchas de las prácticas del PRI, incluyendo sus estrategias corporativistas y clientelares que incorporaban al partido a organizaciones de comerciantes, el PRD en efecto replicó técnicas similares. La “democratización” del proceso electoral de la Ciudad de México no rompió las alianzas establecidas entre los líderes de organizaciones de venta ambulante y organismos estatales; de hecho, algunos argumentan que dichos vínculos aumentaron (Grisales, 2003; Osorio, 2007a).

Todo esto es importante en el contexto del programa, porque algunas organizaciones de comerciantes acudieron a sus aliados del PRD y otras a los del PRI para ejercer presión a fin de alterar ciertas estrategias del programa. De acuerdo con un diputado local, “mi relación con algunas organizaciones de ambulantes afiliadas al PRI en el Centro Histórico es una relación simbiótica, de defensa y ayuda mutua. Como miembro de la Asamblea, y con mis poderes de representación social y política, yo le doy a los líderes del PRI cualquier ayuda que necesitan cuando están en problemas” (entrevista, julio de 2004). Asimismo, diputados del PRD también mostraron su apoyo continuo a los líderes de ambulantes afiliados a su partido (Osorio, 2007b). Por su parte, los comerciantes apro-

vecharon este recurso político para tener injerencia respecto a tres aspectos generales en el proceso de reubicación. Una de ellas era la interrupción del programa en algunas calles específicas donde se ubicaban muchos miembros del FAT. Como un miembro anunció: “[...] nos acabamos de ver con el jefe de la policía [...] y él estuvo de acuerdo para detener las operaciones en contra de los vendedores ambulantes y nos aseguramos de que nuestros derechos serían respetados” (Brayman, 2003). La segunda cuestión fue exigir la notificación previa de las calles que iban a ser interferidas por el programa, para que así las organizaciones tuvieran tiempo de reorganizar sus redes en toda la ciudad y de dar cabida a los miembros potencialmente desplazados. Por último, algunas organizaciones ejercieron presión sobre las autoridades de la ciudad para negociar la adquisición de espacios en los nuevos mercados cubiertos, un proceso de reubicación que inició en 2004 y que culminó con la creación de 24 plazas cerradas a las que la mayoría de los vendedores fueron trasladados en 2007 (Osorio y Chávez, 2007). Después de más de tres años de negociaciones entre las asociaciones de venta ambulante y autoridades locales, los comerciantes acordaron reubicarse en mercados cerrados en octubre de 2007. Este acuerdo se estableció con la condición de que fueran cumplidos ciertos criterios: los mercados debían estar ubicados en zonas de alta densidad peatonal dentro del Centro Histórico y los espacios individuales dentro de los mercados debían tener las mismas dimensiones que los espacios en la calle; los mercados debían estar equipados con los servicios básicos, incluyendo electricidad, baños y zonas de descanso, y finalmente, los ambulantes podrían obtener derechos de propiedad de los locales ubicados dentro de los mercados. Con el objetivo de cumplir con estos requisitos, el gobierno del D.F. comenzó un importante proceso de expropiación de ciertos lotes del Centro Histórico, de los que adquirió 22 para la reubicación de más de 15 mil ambulantes (Ramírez y Servín, 2007). Asimismo, algunos mercados, ya abandonados, que habían sido construidos en los años noventa durante el gobierno del PRI, fueron renovados y otorgados a los líderes de ambulantes para la reubicación de sus miembros.

La política detrás de la distribución de estos mercados en 2007 siguió líneas similares a esfuerzos realizados por las antiguas dirigencias del PRI por reubicar a ambulantes en plazas comerciales dentro del Centro Histórico. Aproximadamente 30% de los espacios en las nuevas plazas comerciales fueron otorgados a 3 de las 70 organizaciones de ambulantes del Centro Histórico. Así, los grandes beneficiarios del programa de reubicación de comerciantes en estos nuevos mercados “formaron parte hace 14 años de la Confederación de Organizaciones Populares (CNOP) del PRI, cuando Marcelo Ebrard era Secretario General de Gobernación de la entonces regencia capitalina” (Osorio, 2008). Las negociaciones entre las autoridades capitalinas y los ambulantes se dieron en privado a puerta cerrada, y exclusivamente con los líderes de los grandes frentes. Como una lideresa afiliada al PRD declaró:

El que diga que el clientelismo terminó cuando el PRI dejó el poder en la ciudad no tiene idea. Hay utilitarismo político de todos los partidos. Todos los partidos han usado al sector informal. Cuando hay elecciones, ahí estamos votando por un partido específico; cuando hay campaña política, ahí estamos presentes. Los políticos nos usan a nosotros. Pero nosotros también los usamos a ellos. Nosotros teníamos nuestras demandas con la reubicación a mercados en el 2007. No íbamos a aceptar cualquier cosa. Esas demandas las pudimos hacer porque sabemos que somos capital político muy valioso [entrevista, julio de 2009].

La forma como se llevó a cabo la reubicación de comerciantes en mercados cerrados muestra la importante relación que existe entre, por un lado, la mal llamada lógica informal, erigida supuestamente por dinámicas que no involucran de manera determinante al Estado, y por otro, los procesos formales de regulación y gestión. La informalidad toca múltiples rubros formales tanto políticos como económicos, que hacen de la informalidad una práctica tolerada, admitida e incluso acomodada en la vida urbana cotidiana. No sólo existen acuerdos no escritos entre comerciantes

y autoridades capitalinas, sino también acuerdos mutuos con comerciantes establecidos en la zona, sobre horarios de trabajo, solidaridad de compraventa, espacios y horarios de venta y otras dinámicas vinculadas con intercambio de favores y necesidades.

Este vínculo entre lo formal y lo informal en el caso del programa de rescate del Centro Histórico se hace evidente también en las distintas formas en que los ambulantes se oponen al programa y transgreden los límites establecidos (Crossa, 2009). Efectivamente, hoy muchos de los ambulantes que en 2007 fueron reubicados en mercados cerrados han regresado a las calles del Centro Histórico a pesar de los múltiples esfuerzos por castigar de manera tajante su retorno. Su condición de venta ha cambiado, ahora son toreros que esquivan a la policía encargada de mantener las calles “limpias” de comerciantes. Los toreros navegan por calles, banquetas y espacios públicos del Centro Histórico a pesar de la presencia, cada vez mayor, de operativos especiales (como el operativo Centinela) y de policías que vigilan y regulan las calles. De hecho, algunos policías estratégicamente ignoran al ambulante; ejercen lo que Mountz y Curran (2009) llaman la “ilusión de control”. Así como los mismos ambulantes expresaron, incluso antes del desalojo: “la policía entiende nuestra situación. Quieren que nosotros seamos discretos. Ellos están aquí para asegurarse de que las cosas estén tranquilas y que no haya robos en las calles [...] a veces hasta nos protegen a nosotros de los ladrones” (entrevista, abril de 2004). Recientemente los ambulantes declararon que “los ‘polis’ nos entienden [sólo] nos piden que seamos discretos y que estemos atentos por si hay un operativo fuerte” (Fimbres, 2007).

REFLEXIONES FINALES

En este capítulo se exploró la gobernanza del comercio informal en la Ciudad de México partiendo de la preocupación y de las preguntas ¿qué tan ingobernable es esta actividad? ¿Se puede pensar en el

comercio ambulante como el lado invisible de la gobernanza, con énfasis en aquello que no es gobernado, o más bien es una forma de gobernanza que muestra las múltiples y contradictorias caras de la acción pública? Cuando pensamos en el ejercicio de gobernar la Ciudad de México nos encontramos frente a una serie de preguntas que necesariamente implican pensar en la relación que existe entre procesos que definimos como formales y aquellas prácticas que identificamos como informales. Esta relación no es más evidente que cuando analizamos la gobernanza del comercio ambulante en esta ciudad. Entre los múltiples factores que afectan la acción pública en relación con el comercio ambulante, uno que podría mencionarse como de los más importantes es precisamente la dualidad. Por un lado, *normas* que regulan las actividades en los espacios públicos (por ejemplo, la Ley de Cultura Cívica), así como aquéllas que ordenan el comercio ambulante, como el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, y las *reglas propias* de la vida cotidiana que en la mayoría de los casos distan de seguir dichas normas. Generalmente se les atribuye a las autoridades la primera función (de normar) y al comerciante la segunda característica (de crear reglas propias). Sin embargo, esta atribución no siempre es válida, ya que en muchas ocasiones son las propias autoridades quienes aplican las reglas propias y el comerciante el que sigue las norma. A partir de este esquema, la relación autoridad / comerciante históricamente ha sido una relación coyuntural que depende mucho de la postura (de permisión, tolerancia o intolerancia) de las autoridades frente al fenómeno del comercio ambulante: en momentos de menos tolerancia, la problemática del comercio ambulante ha generado conflictos intensos, como manifestaciones, enfrentamientos en las calles y desalojos violentos; en momentos de más tolerancia, la problemática del comercio ambulante ha estado presente mediante la silenciosa figura del policía dedicado a mantener cierto orden dentro del espacio público.

Así, entender cómo y quién gobierna la ciudad implica tomar en serio no sólo las prácticas y los actores visibles, formales y oficiales del actuar público, sino también explicitar los procesos in-

formales de negociación como parte fundamental del quehacer público urbano. La informalidad como práctica no es una condición que pertenece únicamente a los pobres y que se encuentra únicamente en las zonas marginadas de la ciudad, así como la formalidad no es un proceso que se ubica exclusivamente dentro del rubro del Estado o asociado a las prácticas de las poblaciones de mayor ingreso (McFarlane, 2012). Como nos muestra Roy (2005), el aparato del Estado tiene la facultad de determinar qué formas de informalidad prosperan y cuáles deberán desaparecer. En el caso de los comerciantes ambulantes, las relaciones históricas establecidas entre el Estado y los actores del sector popular hacen de la venta en las calles una práctica que toca múltiples espacios formales y, por lo mismo, un ejercicio tolerado y en algunos casos facilitado por el mismo Estado. Entonces, lejos de ser una actividad ingobernada, y lejos de ser una población ingobernable, el comercio ambulante en la Ciudad de México se gestiona, se organiza y se negocia de múltiples maneras, con múltiples actores y de formas dinámicas, unas veces más conflictiva que otras.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Carlos y Pascal Labazée (2008), “Liberalization, Street Vending and Violence”, en Kooning Kees (coord.), *Exclusion and Violence in Latin America*, Simposio en homenaje a Dirk Krui, Netherland Utretch, Utretch University.
- Brayman, Matthew (2003), “15 minutes with ... Alejandra Barrios Richard: Head of Mexico City Ambulantes Group Talks Tough on Indifferent Government, Money-Grubbing Shop Owners and Philanthropic Poses of Carlos Slim”, *Business Mexico*. Disponible en: <http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-2987598/15-minutes-with-Alejandra-Barrios.html>.
- Camp, Roderic (1990), “Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 6, núm. 1, pp. 85-107.

- Cochrane, Allan (1998), "Illusions of Power: Interviewing Local Elites", *Environment and Planning A*, vol. 30, pp. 2121-2132.
- Coppedge, Michael (1993), "Parties and Society in Mexico and Venezuela: why Competition Matters", *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, pp. 253-274.
- Cross, John (1997), "Debilitando el clientelismo: la formalización del ambulantaje en la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 4, pp. 93-115.
- Cross, John (1998), *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford, Stanford University Press.
- Cross, John (2005), "La política informal del ambulantaje y la democratización del Distrito Federal", *Memoria del Seminario: el ambulantaje en la Ciudad de México, investigaciones recientes*, México, PUEC-UNAM y CEMCA.
- Crossa, Verónica (2009), "Resisting the Entrepreneurial City: Street Vendors' Struggle in Mexico City's Historic Center", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, núm. 1, pp. 43-63.
- Davis, Diane (1997), "Confederación Nacional de Organizaciones Populares", *Encyclopedia of Mexico: History, Society and Culture*, Chicago, Fitzroy and Dearborn, pp. 289-293.
- Eisenstradt, Samuel y Luis Roniger (1984), *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fimbres, Sergio (2007), "Salen a 'torear': regresan ambulantes a las calles del Perímetro 'A' del Centro Histórico. Invaden cientos de vendedores las calles prohibidas para comercio informal", *Reforma. Ciudad y Metrópoli*, México, 16 de diciembre.
- Foweraker, Joe, Todd Landman y Neil Harvey (2003), *Governing Latin America*, Cambridge, Polity Press.
- Fox, Jonathan (1997), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", en Douglas Chalmers, Carlos Vilas, Katherine Hite, Scott Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra (coords.), *The New Politics of Inequality in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 391-420.
- Fox, Jonathan (2000), "State-Society Relations in Mexico: Historical

- Legacies and Contemporary Trends", *Latin American Research Review*, vol. 35, núm. 2, pp. 183-203.
- García-Guadilla, María Pilar (2002), "Democracy, Decentralization and Clientelism: New Relationships and Old Practices", *Latin American Perspectives*, vol. 126, núm. 29, pp. 90-109.
- Gay, Robert (1998), "Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 66, núm. 14, pp. 7-24.
- Grisales, Natalia (2003), "En Tepito todo se vende menos la dignidad": espacio público e informalidad económica en el Barrio Bravo", *Alteridades*, vol. 13, pp. 67-83.
- Hellman, Judith (1994), "Mexican Popular Movements, Clientelism, and the Process of Democratization", *Latin American Perspectives*, vol. 81, núm. 2, pp. 124-142.
- Hilgers, Tina (2005), "The Nature of Clientelism in Mexico City", ponencia presentada en la Conferencia Annual de la Canadian Political Science Association, Ontario, Canadian Political Science Association, 2-4 de junio. Disponible en: <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Hilgers.pdf>>.
- Hubbard, Phil y Tim Hall (1998), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Jonas, Andrew y David Wilson (1999), *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later*, Albany, State University of New York Press.
- Lauria, Mickey (1999), "Reconstructing Urban Regime Theory: Regulation Theory and Institutional Arrangements", en Andrew Jonas y David Wilson (coords.), *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*, Albany, State University of New York Press, pp. 125-139.
- Le Galès, Patrick (2011), "Urban Governance in Europe: What is Governed?", en Gary Bridge y Sophie Watson (coords.), *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Wiley-Blackwell, pp. 747-758.
- Leitner, Helga (1990), "Cities in Pursuit of Economic Growth: The

- Local State as Entrepreneur”, *Political Geography Quarterly*, vol. 9, pp. 146-170.
- Lomnitz, Larissa (1982), “Horizontal and Vertical Relations and the Social Structure of Urban Mexico”, *Latin American Research Review*, vol. 17, núm. 2, pp. 51-74.
- López, J. (2015), “Se instalan a sus anchas: Sin importar la violación a la Ley de Cultura Cívica, en las calles del centro se ejerce el comercio informal pese a presencia de policía”, *Reforma*, sección Ciudad, México, 24 de enero.
- Meneses, Rodrigo (2011), *Legalidades públicas: el derecho, el ambulantaje y las calles en el Centro de la Ciudad de México (1930-2010)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Meyer, Lorenzo (2000), “Los caciques: ayer, hoy, ¿y mañana?”, *Letras Libres*, diciembre.
- McFarlane, Colin (2012), “Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City”, *Planning Theory & Practice*, vol. 13, núm. 1, pp. 89-108.
- Mountz, Alison y Winifred Curran (2009), “Policing in Drag: Giuliani Goes Global with the Illusion of Control”, *Geoforum*, vol. 40, núm. 6, pp. 1033-1040.
- Osorio, E. (2007a), “Cambian informales de camiseta política”, *Reforma, Ciudad y Metrópoli*, México, 29 de enero.
- Osorio, E. (2007b), “Sacan la cara partidos por los ambulantes”, *Reforma, Ciudad y Metrópoli*, México, 11 de marzo.
- Osorio, E. (2008), “Repite GDF beneficios a ambulantes de 1993; dan más predios a líderes que violaron reordenamiento pasado”, *Reforma, Ciudad y Metrópoli*, México, 5 de febrero.
- Osorio, E. y Y. Chávez (2007), “La mayoría de los 24 predios que el gobierno entregó a los vendedores tienen deficiencias”, *Reforma, Ciudad y Metrópoli*, México, 15 de diciembre.
- Piattoni, Simona (2001), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ramírez, Brady y Mirna Servin (2007), “Somos los más interesados en

- que las nuevas plazas funcionen, dice Ebrard”, *La Jornada, Ciudad, México*, 15 de octubre.
- Robinson, Jennifer (2006), *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*, Nueva York, Routledge.
- Roniger, Luis (2004), “Political Clientelism, Democracy, and Market Economy”, *Comparative Politics*, vol. 36, núm. 3, pp. 353-375.
- Roy, Anaya (2005), “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, núm. 2, pp. 147-158.
- Silva Londoño, Diana (2014), “Entre el clientelismo y contienda: los desalojos de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México”, en María Luisa Tarrés, Laura Montes de Oca y Diana Silva Lodoño (coords.), *Arenas de conflicto y experiencias colectivas: horizontes utópicos y dominación*, México, El Colegio de México, pp. 257-294.
- Tokman, Victor E. (1995), *El sector informal en América Latina: dos décadas de análisis*, México, Conaculta.
- Varley, Ann (1993), “Clientelism or Technocracy? The Politics of Urban Land Regularization”, en Neil Harvey (coord.), *Mexico: Dilemmas of Transition*, Londres, British Academic Press, pp. 249-276
- Ward, Peter (1976), “The Squatter Settlement as Slum of Housing Solution: Some Evidence From Mexico City”, *Land Economics*, vol. 52, núm. 3, pp. 330-346.
- Ward, Peter (1978), “Self-Help Housing in Mexico City: Social and Economic Determinants of success”, *Town Planning Review*, vol. 49, núm. 1, pp. 38-50.
- Ward, Peter (2004), *Mexico megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, El Colegio Mexiquense.
- Woods, Michael (1998), “Rethinking Elites: Networks, Space and Local Politics”, *Environment and Planning A*, vol. 30, pp. 2101-2119.
- Zarembert, Gisela (2005), “Corporativismo informal? Organizaciones de ambulantes y partidos políticos a partir de la alternancia electoral en México, Distrito Federal (2000-2005)”, *Programa Regional de Becas de Clacso*. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2004/partidos/zare.pdf>>.

VI

ACCIONES PARA EL DESEMPEÑO COMPETITIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Jaime Sobrino**

En este capítulo se estudia la posición competitiva de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en los contextos nacional e internacional, así como las principales acciones y programas implementados por los gobiernos locales y federal para impulsar su competitividad. El capítulo concluye con recomendaciones de política para la formulación de mecanismos con mayor viabilidad para el fomento y la promoción económica de la metrópoli. El examen de la actuación del gobierno federal y de los gobiernos locales, estatales y municipales para la promoción del crecimiento económico y el fomento a la competitividad de la Ciudad de México pone de manifiesto dos grandes retos que deberán formar parte de la agenda política en el futuro inmediato: *i)* el reconocimiento de las características y naturaleza de la base económica metropolitana, y *ii)* la necesidad de una visión compartida y de ámbito metropolitano entre niveles de gobierno que reconozca la geografía metropolitana de la población y las actividades económicas.

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

ESLABONES DE LA COMPETITIVIDAD URBANA

En las primeras etapas del desarrollo capitalista, el crecimiento y la eficiencia de las zonas urbanas estaban en función de su tamaño y aprovechamiento de economías de aglomeración. En la fase de globalización, las ciudades con mayor éxito económico no son necesariamente las de mayor tamaño poblacional, sino aquellas que se insertan de manera más exitosa en el concierto internacional, por lo que la marcha de la economía de un país depende de la suerte de sus ciudades dentro de la red mundial de metrópolis, o de un crecimiento orientado a la inversión (Camagni, 2002; Lever, 1999; Malecki, 2002). Pero también puede ocurrir que el crecimiento económico del país y de sus principales ciudades esté supeditado a la atención del consumo interno.

Según la teoría económica espacial, una ciudad se concibe como un conjunto de mercados interrelacionados e interdependientes donde se localizan actividades económicas y cuyo funcionamiento depende de la actuación de diversos agentes públicos y privados. Desde esta perspectiva, el concepto de competitividad de una ciudad es más complejo y multidimensional respecto al de competitividad empresarial (Bailey, Docherty y Turok, 2002). Asimismo, es controvertido puesto que se argumenta que la competencia ocurre sólo entre empresas, por lo que unas ciudades no compiten con otras, sino que únicamente operan como espacios de localización de las actividades económicas (Krugman, 1994). Otros autores, en cambio, proclaman la pertinencia del concepto, posición compartida por quien esto escribe, y se concibe la competitividad urbana como el grado en el cual una ciudad, en comparación con otras ciudades en competencia, es capaz de atraer inversiones productivas que se traducen en generación de empleos e en incremento en los ingresos, al tiempo que aumentan y se consolidan sus amenidades culturales, atractivos recreacionales, cohesión social, gobernabilidad, y un medio ambiente adecuado para su población residente (Global Urban Competitiveness Project, 2005). A partir de este concepto, una economía urbana competitiva es aquella que

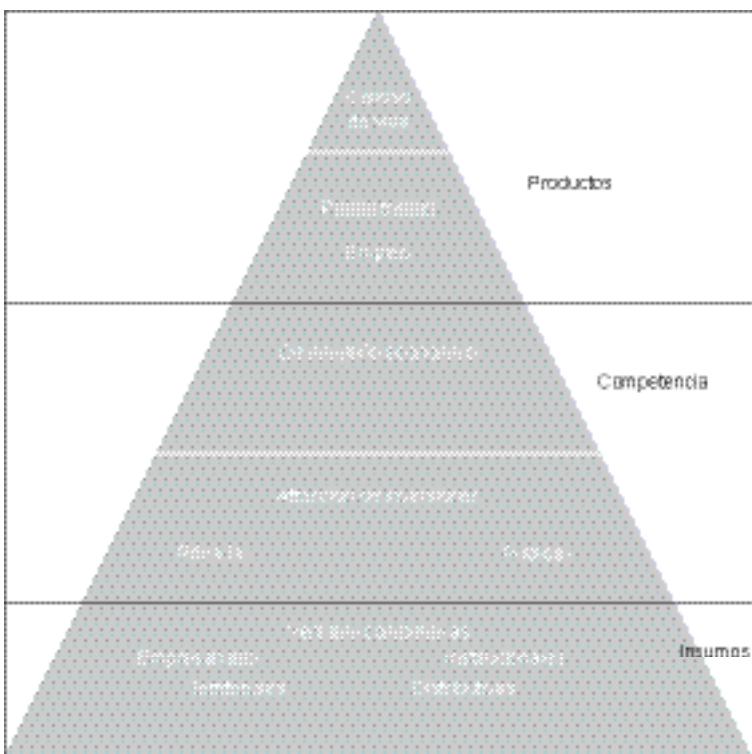
comparte seis atributos: *i)* generación de empleos calificados y bien remunerados; *ii)* producción eficiente de bienes y servicios; *iii)* oferta de bienes y servicios con alta elasticidad-ingreso de la demanda; *iv)* tasa de crecimiento económico que asegura condiciones para atender la oferta ocupacional; *v)* especialización productiva basada en oportunidades a futuro, y *vi)* potencial para ascender en la jerarquía del sistema urbano nacional o de la red global de metrópolis (Kresl, 1995).

La competitividad urbana engloba tres momentos para el crecimiento y prosperidad de una ciudad, que pueden ser representados en una pirámide competitiva (figura VI.1). En un primer momento, el de la *competencia*, las ciudades rivalizan por la atracción de inversiones productivas y de capital nacional o extranjero; estas inversiones incrementan el capital fijo de la ciudad y están orientadas a la producción de bienes y servicios (capital fijo). La competencia puede darse entre muchas o pocas ciudades y a una escala regional, nacional, continental o global.

El éxito en la atracción de inversiones está sujeto a una serie de factores o *insumos*, los cuales constituyen el segundo momento de la competitividad urbana y reciben el nombre de ventajas competitivas (Healey y Dunham, 1994; Porter, 1996). Las ventajas competitivas pueden dividirse en dos grandes categorías (Turok, 2005): *i)* las relacionadas con el tamaño o escala, y *ii)* las basadas en la calidad. En palabras de Peter Kresl (1995), las ventajas relacionadas con el tamaño son de naturaleza cuantitativa y se denominan determinantes económicos, en tanto que las ventajas basadas en la calidad son cualitativas y reciben el nombre de determinantes estratégicos.

Las ventajas competitivas relacionadas con el tamaño agrupan los atributos territoriales y distributivos de la ciudad, que operan con el concepto de economías de aglomeración generadas por la escala, el alcance (*scope*) y la complejidad de la zona urbana. Estas ventajas tienen que ver con atributos de la ciudad tales como tamaño de la población, posición geográfica, mercado de trabajo, acceso a insumos, facilidad de transporte, infraestructura para las

FIGURA VI.1
Momentos de la competitividad urbana



FUENTE: Elaboración propia a partir de Begg (1999: 802) y Deas y Giordano (2001: 1413).

telecomunicaciones, flujos de información y organización de las unidades productivas (Malecki, 2002). Las ciudades no requieren de un arreglo particular para ofrecer estas ventajas, como tampoco de la cooperación entre unidades económicas o entre agentes sociales.

Por su parte, las ventajas competitivas basadas en la calidad, que agrupan a las empresariales y a las institucionales, tienen que ver con la colaboración local entre empresas, la participación de

los gobiernos locales en la promoción económica de la ciudad y los acuerdos e interrelación entre agentes sociales. Estas ventajas competitivas no están definidas por el tamaño poblacional o importancia económica de la urbe, sino más bien por el ejercicio de prácticas de planeación, acuerdos formales y acciones informales. La creación, mantenimiento y mejora de estas ventajas están en función de la necesaria cooperación entre personas, ámbitos de gobierno y territorios (Arce, Cabrero y Ziccardi, 2005).

Cuando ocurre una actuación conjunta y coordinada entre los agentes público y privado, es decir asociaciones público-privadas, que incorporan además a la población residente, entonces se obtienen economías asociativas, las cuales no se crean con facilidad, pero de lograrse se obtiene un clima fiscal y regulatorio favorable para la inversión (Malecki, 2002). Esta actuación coordinada puede resultar ya sea en la planificación del desarrollo económico local para la expansión cuantitativa de su base económica actual o en la reestructuración cualitativa de su planta productiva (Kresl, 1998). Los modelos asociativos público-privado (*public-private partnerships*) tienen el propósito de definir y operativizar objetivos comunes, estrategias orientadas hacia el reposicionamiento de la ciudad, o lineamientos para el mantenimiento en el desempeño del área urbana (Etten, 2002; Shaw y Williams, 2004).

El tercer momento de la competitividad urbana es el de los efectos o *productos* en el desempeño económico de la ciudad y se refieren al aumento en la productividad, la generación de empleo, la ampliación cuantitativa o reestructuración sectorial de la base económica local, y el mejoramiento en la calidad de vida de la población residente. Los efectos de la competitividad entre ciudades se expresan mediante las siguientes variables: *i)* incremento en la productividad local; *ii)* cambio en el mercado urbano de trabajo, y *iii)* calidad de vida. La productividad es uno de los principales indicadores del crecimiento económico, ya que su elevación refleja el uso más eficiente de los factores productivos, lo que se traduce en el crecimiento del producto y contrarresta efectos inflacionarios por la reducción de costos (Guzmán, 1997). Los mercados de

trabajo son complejos por la yuxtaposición de modos de producción que se expresan en: *i*) unidades económicas basadas en compra-venta de fuerza de trabajo con relaciones de producción formales o informales; *ii*) unidades económicas de gran tamaño y capital nacional o transnacional que adquieren modelos de mercado del tipo monopólico, oligopólico o monopsónico, y *iii*) unidades domésticas basadas en trabajadores por cuenta propia (trabajadores a domicilio, trabajadores domésticos, autoempleados, arrendadores o personal subcontratado) (Pedrero, 2000). Lo anterior permite definir a los mercados urbanos de trabajo de manera más amplia que lo supuesto en el modelo clásico de trabajo asalariado y competencia perfecta.

Por último, en la base de la pirámide de la competitividad de las ciudades aparece la calidad de vida; esto es así porque en la definición genérica se entiende por competitividad territorial al grado en el cual las ciudades pueden producir bienes y servicios para los mercados regional, nacional e internacional, en tanto aumentan, de manera paralela, el ingreso real, el desarrollo sustentable y la calidad de vida de la población. La competitividad urbana tiene que ver con la estructura económica local, la durabilidad del crecimiento y los beneficiarios del desempeño macroeconómico local. La competitividad entre ciudades arroja mejores condiciones de productividad en las unidades productivas y un cambio en la oferta y demanda del mercado urbano de trabajo. Sin embargo, los mecanismos existentes para la prestación de servicios públicos corresponden a una lógica diferente y regulada por la eficiencia de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales, el sistema financiero nacional y la participación ciudadana. Unir los circuitos de competitividad local y calidad de vida constituye una de las tareas fundamentales que deben estar incluidas en la agenda de los gobiernos locales de México.

CONFORMACIÓN
Y DINÁMICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Según la delimitación oficial, en 2010 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) abarcaba 76 unidades político-administrativas de tres entidades federativas distintas: las 16 delegaciones del otrora Distrito Federal y ahora Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México, y el municipio de Tizayuca, del estado de Hidalgo (Sedesol, Conapo e INEGI, 2012). Su población sumó 20 millones de habitantes, lo que representa 18% de la total del país. Con tal tamaño de población, esta megaurbane era la tercera más poblada del mundo, abajo de Tokio con 37 millones y de Delhi con 22 millones de personas (United Nations, 2012).

El ritmo de crecimiento poblacional de la ZMCM fue superior al del contexto nacional hasta 1980, fecha en que concentró 22% de la población nacional. Este mayor dinamismo se sustentó por la atracción neta de población migrante proveniente de otras partes del territorio nacional. Sin embargo, a partir de 1980 su tasa de crecimiento poblacional ha sido inferior a la registrada en el total nacional y disminuyó así su concentración demográfica hasta 18% en 2010. Esta pérdida participativa ocurrió por un cambio en el saldo neto de la migración interna, puesto que la ZMCM se convirtió, del mayor polo de atracción neta de migrantes, al mayor nodo de expulsión neta en la migración interna del país.

Con el propósito de agilizar el análisis en este capítulo sobre la estructura y dinámica interna de la metrópoli, las 76 divisiones político-administrativas se dividieron en cuatro unidades territoriales: *i) ciudad central*, compuesta por las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; *ii) delegaciones de la Ciudad de México*, que agrupan a las 12 delegaciones restantes; *iii) municipios conurbados*, que suman 33 y en los cuales se extendía el tejido continuo de la mancha urbana en 2010, y *iv) municipios integrados*, 27 en total, los cuales no formaban parte de la mancha urbana continua de la metrópoli pero que, según la delimitación oficial, contenían asentamientos humanos

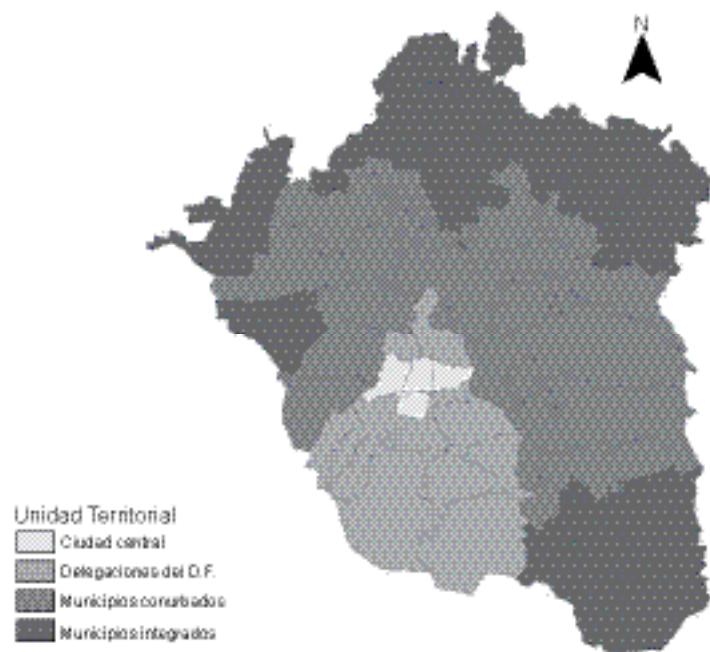
con elevada integración funcional hacia el tejido metropolitano (mapa VI.1). Estas 76 divisiones político-administrativas ocupaban una superficie de 7 819 kilómetros cuadrados, 0.4% del territorio nacional, de la cual 139 kilómetros correspondían a la ciudad central, 1 348 a las delegaciones de la Ciudad de México, 3 275 a los municipios conurbados y 3 058 a los municipios integrados.

La dinámica poblacional ha sido diferencial entre unidades territoriales (cuadro VI.1). Hasta 1980 las delegaciones de la Ciudad de México conformaron la unidad territorial con mayor concentración demográfica, con 43% de la población metropolitana. A partir de 1990 la unidad con el mayor monto poblacional fue la de los municipios conurbados, la cual participó con 51% de la población total de la metrópoli en 2010. La ciudad central, por su parte, tenía 31% de la población metropolitana en 1970, pero entre ese año y el 2000 perdió poco más de 1.2 millones de habitantes, con lo que su participación se desplomó a 9% para el último año. Durante la primera década del nuevo milenio, la ciudad central recobró el crecimiento poblacional, en gran medida por las acciones de política habitacional implementadas por el gobierno del aquel entonces Distrito Federal durante el periodo 2000-2006, y en especial el denominado *Bando 2*, el cual fomentó la construcción de viviendas en las demarcaciones centrales y pretendió inhibir la producción habitacional en el resto de las delegaciones de la Ciudad de México (Tamayo, 2007).

La dinámica diferencial en el crecimiento poblacional exhibido por unidad territorial ha sido consecuencia, en parte, de la migración interna, pero fundamentalmente de la movilidad residencial intra-metropolitana.¹ Por ejemplo, entre 2005 y 2010 el saldo de la migración intermunicipal de la ZMCM se ubicó en -151 mil personas, con una tasa de emigración neta de -1.5 personas por cada mil habitantes al año. Dicha tasa fue notablemente más elevada en las delegaciones de la Ciudad de México, con -2.8, en tanto que en la ciudad

¹ La estimación de la migración intermunicipal se obtuvo con información de los microdatos de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

MAPA VI.1
Ciudad de México: conformación según unidades territoriales,
2010



FUENTE: Elaboración propia.

central y los municipios conurbados fue de alrededor de -1, y en los municipios integrados registraron tasa positiva del orden de una persona por cada mil habitantes al año.

Por otro lado, la movilidad residencial intrametropolitana sumó 1.4 millones de personas durante el mismo periodo 2005-2010, siendo que los municipios integrados consiguieron la mayor tasa de movilidad residencial neta con 11.7 personas por cada mil habitantes al año, mientras que los municipios conurbados obtuvieron 2.9 personas; en contraste, la ciudad central tuvo una expulsión neta -1.1 personas y en las delegaciones del Distrito Federal la expulsión neta se ubicó en -5.5 personas por cada mil habitantes

CUADRO VI.1
Ciudad de México: población por unidades territoriales, 1970-2000

<i>Unidad territorial</i>	1970	1980	1990	2000	2010
<i>Miles de habitantes</i>					
Ciudad de México	9 282	14 457	15 564	18 397	20 117
Ciudad central	2 903	2 596	1 930	1 692	1 721
Delegaciones del D.F.	3 971	6 235	6 305	6 913	7 130
Municipios conurbados	2 149	5 246	6 822	9 089	10 301
Municipios integrados	259	380	506	703	965
<i>Distribución porcentual</i>					
Ciudad de México	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ciudad central	31.3	18.0	12.4	9.2	8.6
Delegaciones del D.F.	42.8	43.1	40.5	37.6	35.4
Municipios conurbados	23.1	36.3	43.8	49.4	51.2
Municipios integrados	2.8	2.6	3.3	3.8	4.8

FUENTE: Cálculos del autor, con información de los censos generales de población y vivienda.

al año. El mayor dinamismo poblacional registrado en los municipios integrados y en los municipios conurbados fue producto fundamentalmente de la movilidad residencial, en tanto que la pérdida participativa de población en las delegaciones del Distrito Federal se explicó tanto por la emigración neta como por la movilidad residencial.

A pesar del despoblamiento ocurrido en la ciudad central, esta unidad territorial continúa manteniendo la densidad de población más alta y con un valor en 2010 de poco más de 12 mil habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en las delegaciones disminuyó a cinco mil, a tres mil en los municipios conurbados y a 316 habitantes por kilómetro cuadrado en los municipios integrados. Estas densidades corresponden al valor bruto, ya que se compara la población total con la superficie total de las divisiones político-administrativas.

La estructura y la evolución de la geografía metropolitana del empleo es un tanto distinta respecto a la de la población, además de que proporciona un panorama general sobre la distribución territorial de las actividades económicas en el espectro metropolitano. Para el presente análisis se utiliza información de los censos económicos, es decir demanda ocupacional, en los sectores de la industria manufacturera, el comercio y servicios privados al consumidor, al productor y de carácter social (cuadro VI.2).

El primer cambio sobresaliente respecto a la distribución poblacional resalta la importancia de la ciudad central como espacio de demanda ocupacional en la metrópoli. En 1980 era la unidad territorial con la mayor concentración de empleo, y en 30 años perdió solamente ocho puntos porcentuales en su participación metropolitana, de 40 a 32%, lo que habla de su permanencia como área de la ciudad para la localización de actividades económicas (Salazar y Sobrino, 2010). A pesar del tamaño de la ZMCM, y si bien su estructura urbana podría ser de tipo policéntrico, esta megaurbe se caracteriza por la aún alta presencia de la ciudad central como lugar de demanda ocupacional. Asimismo, la estructura policéntrica de la ZMCM dista mucho de la conformación ideal propuesta

CUADRO VI.2

Ciudad de México: personal ocupado por unidades territoriales,
1980-2008 (miles de trabajadores)

<i>Unidad territorial</i>	1980	1988	1998	2008
<i>Total</i>				
Ciudad de México	1 762	1 929	2 918	4 331
Ciudad central	700	699	956	1 376
Delegaciones del D.F.	608	671	996	1 585
Municipios conurbados	437	540	919	1 285
Municipios integrados	17	20	46	85
<i>Industria</i>				
Ciudad de México	907	813	883	782
Ciudad central	237	177	166	121
Delegaciones del D.F.	358	319	325	284
Municipios conurbados	302	306	370	350
Municipios integrados	11	10	22	27
<i>Comercio</i>				
Ciudad de México	451	587	915	1 312
Ciudad central	215	231	274	320
Delegaciones del D.F.	144	204	316	439
Municipios conurbados	88	146	311	520
Municipios integrados	5	6	15	34
<i>Servicios</i>				
Ciudad de México	404	530	1 119	2 237
Ciudad central	249	291	516	936
Delegaciones del D.F.	106	147	355	862
Municipios conurbados	48	88	239	415
Municipios integrados	2	3	10	24

FUENTE: Cálculos del autor, con información de los censos económicos.

por Harris y Ullman (1945) para las ciudades norteamericanas. En este caso se trata más bien de un centro que ha ido expandiéndose de manera axial sobre algunas de las principales vialidades de las delegaciones del Distrito Federal, tales como Paseo de la Reforma, Insurgentes, Revolución y Periférico. Este centro ampliado ha hecho que las delegaciones del Distrito Federal concentren la mayor parte del empleo total de la metrópoli.

En contraparte, los municipios conurbados y los municipios integrados contenían en 2010 a 56% de la población de la ZMCM, pero sólo demandaban en 2008 32% del empleo en industria, comercio y servicios. En otras palabras, el Distrito Federal concentraba el grueso de la actividad económica metropolitana, en tanto que los municipios mexiquenses eran lugar preferente para la localización residencial. En la ciudad central había 1.3 residentes por cada empleo demandado, proporción que aumentaba a 4.5 en las delegaciones del Distrito Federal, a 8.5 en los municipios conurbados y a 11.4 en los municipios integrados. Tal distribución de la población y el empleo se traduce en un elevado volumen de viajes por motivo de trabajo de tipo periferia-centro, así como en graves problemas de congestión y movilidad. Con base en la encuesta origen-destino de 2007, del total de viajes por motivo de trabajo realizados en la Ciudad de México, 5.7 millones, el 52%, se originaron en el Distrito Federal y 69% terminaron en éste; de manera complementaria, los municipios metropolitanos contemplados en la encuesta generaron 48% de los viajes y atrajeron 31% de éstos (GDF, INEGI y Gobierno del Estado de México, 2007).

La demanda ocupacional está en función de la producción de bienes y servicios, por lo que es una demanda derivada. La ZMCM, y en especial el Distrito Federal, atestiguaron a partir de 1980 una reestructuración de su base económica. Esta reestructuración se entiende como un cambio cuantitativo y cualitativo en el qué, para quién, cómo y dónde se produce, y es resultado de una estrategia planificada de ajuste, o simplemente de una reacción (Dicken, 1992). La reestructuración experimentada fue una reacción y no una estrategia planificada, que consistió en un cambio desde la industria

manufacturera hacia los servicios personales y sociales. La ZMCM exhibió una desindustrialización, es decir una pérdida absoluta en la producción y en el empleo en la industria manufacturera, luego de haber sido un componente significativo de su estructura económica. En 1980 su demanda ocupacional en este sector sumaba 907 mil personas, y en 2008 dicho monto disminuyó a 782 mil trabajadores. La desindustrialización ocurrió fundamentalmente en la ciudad central, la cual perdió en 2010 casi la mitad de los ocupados que tenía en 1980, así como en las delegaciones del Distrito Federal (cuadro VI.1). Los municipios mexiquenses, por su parte, han mantenido el volumen de su demanda ocupacional en el sector.

La desindustrialización de la ZMCM fue resultado de la combinación de factores internos en la metrópoli (agudización de las deseconomías de aglomeración), de factores internos en el país (crisis económica de los ochenta que impactó con mayor ahínco la planta productiva de la ciudad), y de factores externos (derivados de la globalización y que suponen un mayor dinamismo en las actividades superiores del sector servicios, tales como los servicios financieros, al consumidor y de telecomunicaciones) (Sassen, 2000; Sobrino, 2012).

La dinámica en la demanda ocupacional del sector comercio por unidad territorial ha sido semejante a la experimentada según el crecimiento poblacional, lo que induce a pensar que el empleo en este tipo de actividades sigue a la población en un contexto intraurbano e intrametropolitano (Partridge y Rickman, 2003). La ciudad central concentraba 48% del empleo comercial en 1980, en tanto perdía hasta 24% de participación en 2010. Los municipios conurbados fueron entonces la unidad territorial con la mayor concentración de empleo comercial, con una participación de 40% en 2008. Por último, la reestructuración económica de la ZMCM hacia el sector servicios fue patente al observar el crecimiento en su demanda ocupacional: de 404 mil trabajadores en 1980 a 2.2 millones en 2010. Esta reestructuración se sumó a la preeminencia de la ciudad central como espacio receptor de este tipo de actividades,

de tal manera que en 2008 concentraba 42% de la demanda ocupacional metropolitana.

DESEMPEÑO COMPETITIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El PIB total nacional sumó 12 billones de pesos en 2010, a precios constantes de 2008, o un billón de dólares a precios constantes de 2005. De tal cantidad, dos billones de pesos se generaron en el Distrito Federal y 1.1 billones en el Estado de México (INEGI, 2014), siendo éstas las dos entidades federativas con mayor producción de riqueza, que participaron con 17 y 9% del total nacional, respectivamente.² La generación de riqueza en la industria manufacturera del país fue de dos billones de pesos, de los cuales el Estado de México produjo 252 mil millones de pesos, con lo que ocupó el primer lugar nacional al aportar 13% del total. El Distrito Federal, por su parte, aportó 181 mil millones de pesos, y quedó en lugar nacional con una participación de 9 por ciento.

Con el propósito de aportar elementos empíricos acerca de la condición competitiva de la ZMCM, el Distrito Federal y el Estado de México, en este capítulo se presentan los resultados de un índice de competitividad que sigue el procedimiento metodológico propuesto por Pengfei Ni (2007) (cuadro VI.3). La medición de la competitividad para las 32 entidades federativas y para las 88 principales ciudades del país se realizó mediante el manejo de un análisis factorial con el método de componentes principales, en el que se utilizaron cinco variables: *i)* logaritmo del PIB total; *ii)* tasa de crecimiento del PIB; *iii)* logaritmo del PIB por habitante; *iv)* tasa de ocupación, y *v)* índice de calidad de vida. La variable PIB representa la escala de la economía local, su participación en el mercado nacional y el potencial aprovechamiento de ventajas competitivas

² La información estadística sobre el PIB sólo contiene desagregación espacial por entidad federativa y no por municipio. Los 59 municipios de la ZMCM que pertenecen al Estado de México concentraban en 2010 73.6% de la población total de aquella entidad federativa.

Cuadro VI.3
Índices de competitividad según ámbitos territoriales

Estados			Ciudades					
Contexto nacional, 2003-2008			Contexto nacional, 2003-2008			Contexto global, 2007-2008		
Rango	Entidad	Factor	Rango	Ciudad	Factor	Rango	Ciudad	Factor
1	Distrito Federal	1.000	1	Monterrey	1.000	1	Nueva York	1.000
2	Nuevo León	0.935	2	Playa del Carmen	0.950	2	Londres	0.944
3	Baja California Sur	0.848	3	Ciudad de México	0.941	3	Tokio	0.790
4	Quintana Roo	0.790	4	Chihuahua	0.900	4	París	0.759
5	Querétaro	0.734	5	Ciudad del Carmen	0.867	5	Washington	0.696
6	Coahuila	0.719	6	Guadalajara	0.861	6	Los Ángeles	0.669
7	Baja California	0.714	7	Saltillo	0.845	74	Ciudad de México	0.448
8	Sonora	0.694	8	Mexicali	0.838	106	Chihuahua	0.395
9	Aguascalientes	0.684	9	Hermosillo	0.838	143	Monterrey	0.945
15	México	0.520	30	Toluca	0.684	185	Toluca	0.288

FUENTE: Ni (2008), y cálculos del autor con información del sistema de cuentas nacionales y censos económicos.

relacionadas con el tamaño (territorial y distributivo). La tasa de crecimiento del PIB ejemplifica el potencial desempeño para atraer inversiones productivas; el PIB por habitante estima el grado de eficiencia económica local; la tasa de ocupación ilustra el impacto de la atracción de inversiones productivas en el comportamiento del mercado de trabajo; por último, el índice de calidad de vida interpreta el acceso a factores colectivos por parte de la población residente.

La posición competitiva de las zonas urbanas está determinada en gran medida por el contexto territorial en el que se ubica, ya sea subnacional o nacional. El proceso que explica el desempeño competitivo opera en primera instancia a escala nacional o subnacional y no a escala de la ciudad (Polèse, 2005); en otras palabras, no es sensato pensar en la existencia de ciudades con un favorable desempeño competitivo ubicadas en entidades federativas o en países no competitivos, ya que estos territorios imponen el límite máximo de aprovechamiento de economías de aglomeración en el mediano y el largo plazos; esto se comprueba fehacientemente porque seis de las nueve ciudades con la mejor posición competitiva en el contexto nacional durante el periodo 2003-2008 se ubicaban en entidades federativas posicionadas entre las ocho más competitivas del país en el mismo lapso de estudio (2003-2008). Asimismo, el IMD (2010) ubicó a México en la posición 50 de 55 países en 2008, percentil 93, lo que establece el magro desempeño competitivo de la nación, que se traduce en que la urbe mejor posicionada entre las 500 principales ciudades del mundo fue la Ciudad de México, en el lugar 74 (Ni, 2008).

Entre 2003 y 2008 las ocho entidades federativas más competitivas del país se caracterizaban por estar ubicadas en la frontera norte del país (Nuevo León, Coahuila, Baja California y Sonora), en la región Centro (Distrito Federal y Querétaro), o con una base económica sustentada en la actividad turística (Baja California Sur y Quintana Roo). La frontera norte ha sido la región más exitosa durante la estrategia económica de apertura comercial; queda en segundo plano la región Centro. En cuanto a las zonas urbanas, cinco

de las nueve más competitivas estaban en la región de la frontera norte (Monterrey, Chihuahua, Saltillo, Mexicali y Hermosillo).

El Distrito Federal consiguió el primer lugar en el desempeño competitivo entre las entidades federativas del país en el periodo 2003-2008. Las variables que más aportaron para tal posición fueron el logaritmo del PIB per cápita (indicador de eficiencia económica) y el índice de calidad de vida (medida por el grado de bienestar de la población residente). El Estado de México, por su parte, se ubicó en la posición 15 debido a su baja puntuación en las variables logaritmo del PIB por habitante y a la tasa de ocupación. Es indudable que el desempeño competitivo del Estado de México estuvo muy por debajo de las expectativas derivadas de su aportación nacional al PIB total y al PIB de la industria manufacturera.

Por su parte, la ZMCM logró la tercera posición de competitividad entre las 88 principales ciudades del sistema urbano nacional en el periodo 2003-2008, sólo superada por Monterrey y Playa del Carmen. En este ejercicio, las variables más representativas para el puntaje de factor fueron el logaritmo del PIB por habitante (al igual que en las entidades federativas), y el logaritmo del PIB (indicador de la escala). De esta manera, la posición competitiva de las ciudades mexicanas estuvo relacionada tanto con el potencial aprovechamiento de economías vinculadas con la escala de la actividad económica como con la eficiencia de sus unidades productivas. La ZMCM registró una TCPA poco significativa, pero un incremento de 1% en su economía (algo así como 30 mil millones de pesos a precios de 2008) representa un aumento de 4% en Monterrey, 18% en Chihuahua, 22% en Saltillo y 29% en Mexicali.

El cuadro VI.3 muestra también la posición competitiva de las principales urbes del planeta, así como la ubicación de las tres metrópolis más representativas del país en el periodo 2007-2008. Como se observa, las ciudades globales de Nueva York, Londres y Tokio lideraron el listado, mientras que París se ubicó en la cuarta posición. La ZMCM fue la mejor ubicada del país, en el lugar 74, seguida por Chihuahua en el puesto 106 y Monterrey en el 143. En general, las 20 ciudades del país incluidas en el ejercicio se ubicaron

en una clasificación media-superior entre 500 ciudades del mundo. Para mejorar la posición competitiva de México en el concierto internacional y permearlo hacia su sistema urbano nacional, deberá avanzarse en tres frentes de manera simultánea: *i*) mejoramiento en la eficiencia microeconómica de las empresas; *ii*) formulación e implementación de políticas públicas explícitas para la promoción económica, y *iii*) concreción de acciones en el sistema urbano nacional para atraer inversiones productivas. La ZMCM representa el principal activo para el reposicionamiento competitivo del país, por lo que en esta urbe deberá trabajarse en la consolidación de sus fortalezas y en la corrección de sus debilidades.

ACCIONES PARA LA COMPETITIVIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El desempeño competitivo de una ciudad es resultado del aprovechamiento natural de las ventajas para la localización de actividades económicas, o de la generación de un ambiente de negocios propicio para la atracción de inversiones. Para el primer caso basta un gobierno que promueva y construya infraestructura y equipamiento, mientras que para el segundo hace falta una gobernanza para incorporar la participación de agentes privados (residentes, compañías, instituciones educativas) en el crecimiento económico local, de tal manera que se constituyan asociaciones público-privadas. En el caso de la ZMCM, su desempeño competitivo ha estado mucho más en función de la promoción y la construcción de infraestructura y equipamiento, y mucho menos de la incorporación de agentes privados para su promoción económica.

La infraestructura es el soporte material para la consecución de ventajas competitivas, en especial las territoriales y distributivas (Ding, Haynes y Liu, 2008). El usufructo de la infraestructura permite la realización de economías de aglomeración, las cuales consisten en la reducción en el costo de producción de las firmas como consecuencia de estar localizadas en un punto y no en otro en el

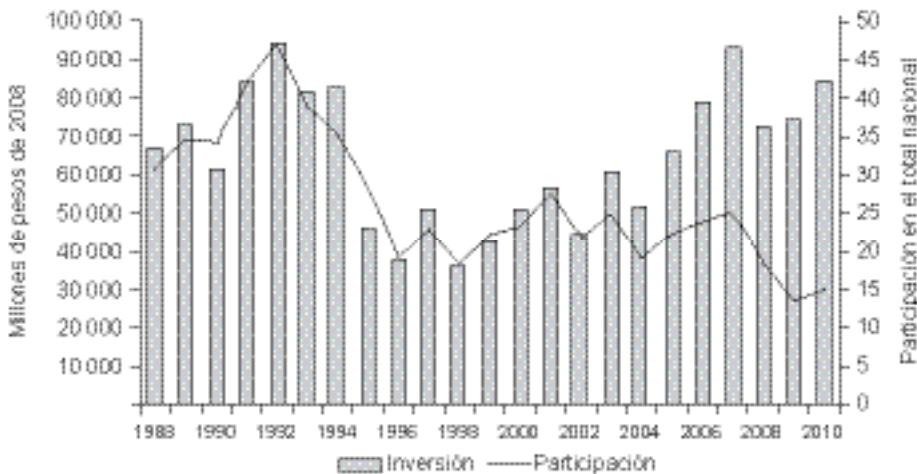
territorio (Clark, 2003), o las ganancias en productividad derivadas de la concentración geográfica de firmas y personas (Polèse, 2005). Asimismo, existe suficiente evidencia empírica sobre la relación positiva y estadísticamente significativa entre inversión en infraestructura y crecimiento económico (Aschauer, 1989; Button, 2000; Rozas, 2010). En el caso mexicano, la estructura y distribución del gasto público hace que el gobierno federal sea el encargado de realizar las grandes, y medianas, obras de infraestructura, la cual es contabilizada por medio de la inversión física, o anteriormente de la inversión pública federal.

Entre 1988 y 2002 la inversión física ejercida por el gobierno federal registró montos anuales con cierta consistencia por alrededor de 200 mil millones de pesos a precios constantes de 2008, pero con caída en relación con el PIB de 3.3 a 2%. Esta contracción participativa ocurrió en el marco de la crisis de las finanzas públicas de los años ochenta, de las acciones aceleradas para la apertura de la economía, de la crisis financiera de 1995, de los primeros años del efecto del TLC y de cierta recuperación de la inversión privada en los años noventa (Ros, 2010). Sin embargo, a partir de 2002 se observa un crecimiento anual sostenido de la inversión física, para alcanzar 556 mil millones de pesos en 2010 que representaron 4.7% del PIB, mientras que la inversión privada se estabilizó a niveles de 15% del PIB (Ros, 2010).

La inversión física ejercida en el Distrito Federal y en el Estado de México tuvo tres distintas etapas durante el periodo 1988-2010 (gráfica V.1).³ La primera comprendió de 1988 a 1992, donde hubo una tendencia ascendente tanto en el monto invertido, de 65 mil a 93 mil millones de pesos, como en la participación de estas entidades en el total invertido en todo el país, de 31 a 47%. En otras palabras, hacia principios de la década de los noventa el gobierno federal destinó casi la mitad de su inversión física a las entidades

³ La inversión sobre inversión física sólo se desagrega territorialmente por entidad federativa y no por municipio, por ello no se presenta información relacionada con la ZMCM.

GRÁFICA VI.1
Inversión física en el Distrito Federal y en el Estado de México, 1988-2010



FUENTE: Cálculos del autor, con información de los anexos estadísticos de los informes de gobierno del Poder Ejecutivo federal.

federativas sedes de la ZMCM; tal decisión pudo obedecer a que ésta fue una de las ciudades más golpeadas por la crisis económica de los años ochenta (Sobrino, 1992), pero también a los graves daños que ocasionaron los terremotos de 1985 en la infraestructura, equipamiento e inmuebles.

La segunda etapa ocurrió entre 1992 y 1998, años de consolidación de la apertura comercial e inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En estos años la inversión física ejercida en el Distrito Federal y el Estado de México retrocedió sensiblemente tanto en términos absolutos, de 93 mil a 36 mil millones de pesos, como en su participación en el total nacional, de 47 a 19%. La administración presidencial de Carlos Salinas se caracterizó por redimensionar la inversión física ejercida en la ZMCM en función de su importancia poblacional y por redistribuir territorialmente a favor de entidades con auge en su industrialización ante la apertura comercial (Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Puebla y Querétaro), así como sedes de producción petrolera (Campeche, Chiapas y Tabasco).

La tercera etapa cubrió desde 1998 y hasta el último año disponible al momento de redactar el presente capítulo (inversión aprobada para 2014). Entre ese año y 2010 el monto de la inversión ejercida en la ZMCM mostró una tendencia alcista y con valores de 36 mil a 97 mil millones de pesos. En términos relativos, la tendencia fue hacia un patrón estacionario en la participación del Distrito Federal y el Estado de México, con valores de alrededor de 22%, es decir cercanos a la contribución de la megaurbane en la generación nacional de riqueza. Entre las obras de infraestructura realizadas a partir de 2005 sobresalieron las siguientes: *i*) sistema 1 del Tren Suburbano de Pasajeros (Buenavista-Cuautitlán); *ii*) autopista Querétaro-San Martín Texmelucan, conocida como Arco Norte, construida en la modalidad de Asociación Pública Privada (APP); *iii*) Túnel Emisor Oriente, elemento puntal para la infraestructura del sistema hidráulico de la metrópoli, *iv*) plantas de tratamiento de aguas residuales, elementos complementarios para el sistema hidráulico, y *v*) cableado subterráneo para energía eléctrica.

trica en el Centro Histórico. Cabe mencionar que la inversión física del gobierno federal en la ZMCM se lleva a cabo sin un plan de acción, así como sin la innecesaria corresponsabilidad y coordinación con los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México.

La actuación del gobierno federal para el fomento a la competitividad de la ZMCM no se limita a la inversión física. El 22 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, en el cual se autorizó, dentro del ramo 23, “Previsiones salariales y económicas”, recursos para el “Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México”. En el ejercicio fiscal 2007 se le dio continuidad a esta zona metropolitana, en tanto que en 2008 también se canalizaron recursos a las zonas metropolitanas de las ciudades de Guadalajara, Monterrey, León, Puebla, Querétaro y La Laguna. En el ejercicio fiscal 2009 se adicionaron las zonas metropolitanas de Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz y Villahermosa.

A partir de 2008 estos apoyos forman parte del Fondo Metropolitano, o Fondos Metropolitanos, cuyo objetivo es destinar recursos para financiar planes y programas de desarrollo, ordenamiento territorial, estudios, evaluaciones, programas, proyectos y obras públicas de infraestructura y equipamiento en las zonas metropolitanas, de los que se espera que sus resultados e impacto contribuyan al logro de los siguientes fines: *i*) impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; *ii*) coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; *iii*) inducir la consolidación urbana mediante el aprovechamiento de los espacios vacantes, y *iv*) procurar el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas. El monto anual ejercido por éste entre 2007 y 2012 fue de alrededor de 7 mil millones de pesos a precios constantes de 2008, lo que

representa poco menos de 1% de los recursos destinados a la inversión física. El Distrito Federal y el Estado de México fueron el destino de poco más de 40% del ejercicio anual del fondo, recursos que le permitieron al Distrito Federal construir centros de transferencia y sitios de disposición final de residuos sólidos, en tanto que el Estado de México prefirió una estrategia de dispersión de la inversión en varios municipios conurbados e integrados a la Ciudad de México, donde se llevaron a cabo obras de infraestructura y urbanización primaria.

Los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, si bien ejercen recursos por una cantidad significativamente inferior respecto a la del gobierno federal, en principio tendrían lineamientos políticos y acciones más asertivos para promover la competitividad de la ZMCM. Lo anterior ha sido válido para el Distrito Federal, pero no para los municipios metropolitanos del Estado de México. Asimismo, estos gobiernos locales han emprendido alianzas con el sector privado a fin de promover directamente la competitividad de la ciudad o de fomentarla de manera indirecta.

Santa Fe es, sin lugar a dudas, el principal ejemplo en México de la formación de una asociación público-privada para promover crecimiento económico local. Este proyecto se analiza a profundidad en otro capítulo que forma parte de este texto, por lo que aquí sólo se mencionan las ideas centrales. El proyecto inició a principios de la década de 1980 como una iniciativa del gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal y un grupo interdisciplinario de arquitectos, urbanistas, ingenieros y hombres de negocios (Moreno, 2011). Esta asociación permitió transformar una de las áreas más degradadas de la ciudad en un megaproyecto, aprovechando las ventajas de su cercanía a vecindarios de alto nivel socioeconómico, como Chapultepec y Tecamachalco, así como el tránsito desde una economía local sustentada en la industria manufacturera hacia otra dinamizada por los servicios de orden superior. El proyecto se definió, y se le dio cuerpo, gracias a la formulación de un plan parcial de desarrollo urbano y a la creación de una agencia del gobierno del Distrito Federal (Servimex) facultada para habilitar y

vender suelo, regular el crecimiento urbano y sus usos del suelo y entablar asociaciones con el sector privado (Barros, 1993; Morán, 2006). La idea detrás del proyecto era ofrecer una localización alternativa y competitiva a la localización de las actividades económicas vinculadas con la globalización y la apertura comercial, tales como las oficinas corporativas o las sedes financieras.

Las principales acciones que en los últimos años han realizado los gobiernos locales para la competitividad de la ZMCM se resumen de la siguiente manera: durante el sexenio 2000-2006, la administración del Distrito Federal encabezada por Andrés Manuel López Obrador priorizó la formulación e implementación de una política social para la atención a familias de bajos ingresos y grupos vulnerables. En el plano económico se formularon programas parciales para definir áreas prioritarias, y se destacó la renovación del Centro Histórico, donde se llevaron a cabo asociaciones público-privadas para la restauración y el redesarrollo de edificios, mejoramiento de la infraestructura y equipamiento, oferta de espacios de oficina, apertura de establecimientos comerciales y fomento a la actividad turística (Vite, 2010).

La administración local 2006-2012 del Distrito Federal persiguió tres grandes propósitos para la ciudad: competitividad, equidad y sustentabilidad. Las acciones para sustentar la competitividad de la ciudad en el mediano y largo plazos se sustentaron en tres ejes rectores: *i*) mejorar la infraestructura económica, social y tecnológica; *ii*) promover la inversión productiva mediante un adecuado ambiente de negocios y el desarrollo de nuevos esquemas de financiamiento, y *iii*) consolidar la transformación económica de la ciudad, basada en la innovación y el conocimiento (Velázquez, 2010).

En materia de infraestructura, las más importantes acciones realizadas tuvieron que ver con la movilidad, tales como tres líneas del Metrobús, ocho corredores de transporte Cero Emisiones, la Línea 12 del Metro y diversas vialidades (GDF, 2012). Algunas de estas obras, como la modernización del Circuito Interior y la Línea 3 del Metrobús, se llevaron a cabo mediante una APP, mientras que la iniciativa privada se hizo cargo de la construcción y operación

de las primeras vialidades de cuota dentro del Distrito Federal, es decir las vialidades elevadas en el Anillo Periférico, Norte y Sur, y en la Supervía Poniente; estas tres vialidades suman una extensión de 38 kilómetros. Respecto al segundo eje, promover la inversión productiva, destacaron los incentivos fiscales para proyectos de infraestructura en el corredor Reforma-Centro Histórico, así como los créditos a pequeñas y medianas empresas, y las acciones para consolidar a la ciudad como destino turístico. Por último, en el eje de innovación y conocimiento se pretendía desarrollar cuatro ciudades del conocimiento (en el sur, enfocada al estudio de las ciencias médicas y genómicas; en el poniente, orientada a los servicios financieros especializados; en el norte, para desarrollar la industria manufacturera en los sectores de conectividad y telecomunicaciones, y la cuarta, que abarca a toda la ciudad, dedicada a la consolidación del sistema educativo. Este proyecto de ciudades del conocimiento no contó con un diseño viable, por lo que no hubo avances al respecto).

Por su parte, el gobierno del Estado de México ha enfrentado los retos de atender las necesidades sociales generadas por la expansión y la difusión del tejido urbano de la ZMCM en un número cada vez mayor de municipios, a la vez que atender el resto del territorio estatal. La disyuntiva ha sido, y sigue siendo, mirar los municipios metropolitanos como parte del territorio estatal o como unidades territoriales pertenecientes a una zona metropolitana. Las acciones emprendidas en los últimos años ponen de manifiesto que se ha optado por la primera alternativa, es decir sacrificar la perspectiva metropolitana.

Durante la administración 1999-2005, y específicamente en 2001, se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano con el propósito de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas de la entidad (Toluca y valle de México). En los hechos dicha secretaría ha fungido como órgano para la coordinación de agentes y comisiones que intervienen en el desarrollo metropolitano, y como agencia para la promoción de estudios

sobre el fenómeno metropolitano. No tiene funciones de inversión física ni administración de recursos financieros, ya sea del gobierno estatal, del gobierno federal o del Fondo Metropolitano.

Las principales acciones llevadas a cabo por las administraciones 1999-2005 y 2005-2011 del gobierno del Estado de México en los municipios metropolitanos de la Ciudad de México ponen de manifiesto la prioridad que se ha dado a la provisión de servicios públicos y a algunas vialidades de alcance regional. Sin embargo, no ha habido planteamientos explícitos hacia una estrategia de promoción económica, como tampoco una visión de carácter metropolitano. En materia económica, se procuró desregular la actividad empresarial, a partir del marco institucional para la apertura y promoción de empresas, además de avanzar en proyectos de capacitación para el trabajo, un sistema estatal de incubadora de empresas y un sistema único de gestión empresarial; tales acciones tuvieron una escala estatal, sin atender las particularidades de la estructura y dinámica económica de los municipios metropolitanos.

NOTAS FINALES

El examen de la actuación del gobierno federal y de los gobiernos locales—estatales y municipales—para la promoción del crecimiento económico y el fomento a la competitividad de la ZMCM ponen de manifiesto dos grandes retos que deberán formar parte de la agenda política en el futuro inmediato: *i)* el reconocimiento de las características y la naturaleza de la base económica metropolitana, y *ii)* la necesidad de una visión compartida y de ámbito metropolitano entre niveles de gobierno, teniendo en cuenta la geografía metropolitana de la población y las actividades económicas.

El gobierno federal no ha formulado, y mucho menos implementado, una política industrial activa, por lo que no hay certidumbre sobre las actividades económicas a fomentar, o las cadenas productivas a incentivar. Este fomento se lleva a cabo sólo de manera indirecta, mediante la inversión física para la creación de in-

fraestructura y equipamiento, pero sin tener un propósito específico para fomentar el crecimiento económico de determinados sectores de actividad o áreas del territorio nacional. Por tal motivo, la inversión física realizada en la ZMCM contribuye a acumular el capital social de la metrópoli, pero no coadyuva a fortalecer o a consolidar su base económica, como tampoco a apoyar su reestructuración económica, la cual ocurrió más por reacciones al escenario local, nacional y global que por una acción planificada.

Ante este escenario, los gobiernos estatales, y en menor medida los municipales, se han encargado de establecer lineamientos y acciones para la promoción de la actividad económica local; sin embargo, estas acciones tampoco han tenido como propósito la reestructuración económica metropolitana. En el marco de la nueva división internacional del trabajo, las políticas de desconcentración territorial y las acciones de los gobiernos locales desempeñan un papel primordial en la competencia por atraer inversiones. De hecho, la actuación de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo y la reconfiguración de espacios económicos se ha conformado como grandes temas de estudio de la ciencia regional a partir de la última década del siglo XX (Malecki, 1997). En México, las entidades federativas con mejor desempeño competitivo han sido aquellas donde los gobiernos estatales han formulado y puesto en marcha acciones explícitas para el crecimiento económico y la generación de empleos (Ruiz, 1999). Muchas de estas acciones se han llevado a cabo a partir de la elaboración de convenios con la iniciativa privada.

La ZMCM es la doceava metrópoli en el mundo según la generación absoluta del PIB. Esta riqueza representa casi 30% del PIB total nacional, del cual 20% se produce en el D.F. y 10% en los municipios metropolitanos. Las unidades económicas y domésticas que generan este PIB utilizan 12% de la superficie total metropolitana, mientras que alrededor de 50% del área urbana se utiliza para vivienda y otra tercera parte para vialidades, equipamiento y espacios abiertos. La estructura sectorial del PIB metropolitano se caracteriza por su terciarización, ya que en este sector se obtienen

tres cuartas partes del producto total de la metrópoli. Dentro del sector terciario sobresalen las actividades vinculadas con transporte, telecomunicaciones, servicios financieros y servicios profesionales y técnicos de apoyo a la producción.

El análisis anterior ha permitido llegar a tres grandes conclusiones: *i)* la reestructuración económica de la ZMCM fue más una reacción que una práctica planificada; *ii)* el gobierno federal ha participado en el desempeño competitivo de la metrópoli gracias a la producción y acumulación de infraestructura, pero no a la concreción de un plan o a la incorporación explícita de otros agentes para el crecimiento económico local, y *iii)* las acciones de promoción económica llevadas a cabo por el gobierno del Distrito Federal han sido más assertivas que las del Estado de México, además de que las primeras han involucrado a agentes privados y existe una intención explícita de mejorar la competitividad, pero sin el reconocimiento explícito de las ventajas derivadas de la especialización económica existente.

La planeación del desarrollo urbano y metropolitano de la ZMCM implica la adopción de diversos criterios de intervención urbana, abocados unos para la solución de los problemas sectoriales que enfrenta la ciudad y otros para el ordenamiento de los distintos ámbitos territoriales; estos criterios deben contener, por tanto, una dimensión espacio-sectorial. Desde el punto de vista de la actividad económica, los criterios de intervención sectorial deberán estar relacionados con el fomento y la promoción de las actividades en las que la Ciudad de México cuente con probadas ventajas competitivas, además de otras vinculadas con el conocimiento y la generación de innovaciones tecnológicas. Esto implicará una mayor terciarización de su estructura productiva al momento de continuar su desindustrialización.

Por otro lado, en los criterios de intervención espacial deberá definirse el tipo de estructura urbana que se quiere a futuro y las acciones prioritarias para su consecución. Hasta ahora se tiene una estructura urbana policéntrica donde los subcentros se han ido consolidando de manera cercana o contigua a la ciudad central.

Esta concentración implica un importante flujo de viajes por motivo de trabajo desde las unidades político-administrativas periféricas hacia las unidades centrales. La concentración de actividades económicas en torno a las delegaciones centrales y las demarcaciones continuas y contiguas a éstas ha propiciado la generación y aprovechamiento de economías de aglomeración. El propósito rector en estos territorios deberá ser consolidar dichas economías de aglomeración, además de ofrecer oportunidades de suelo para la localización de nuevas unidades económicas, así como para la reutilización de los espacios dejados por la industria manufacturera.

La Ciudad de México es la metrópoli más poblada del país y su estructura interna es la de mayor complejidad y hacia un perfil policéntrico por albergar distintas unidades político-administrativas que fungen como nodos concentradores de empleo, además de las cuatro delegaciones de la ciudad central. Cualquier estrategia, lineamiento o criterio de intervención para el fomento y la promoción económica de la metrópoli deberá perseguir lo siguiente: *i)* experiencias y mecanismos necesarios para lograr una gestión conjunta de ámbito metropolitano; *ii)* implementación de esfuerzos para elevar la competitividad de la metrópoli, y *iii)* propiciar que el desempeño competitivo se traduzca en una mejora en los niveles de bienestar de la población residente.

BIBLIOGRAFÍA

- Arce, Carlos, Enrique Cabrero y Alicia Ziccardi (2005), *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas / Miguel Ángel Porrua.
- Aschauer, David (1989), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, núm. 2, pp. 177-200.
- Bailey, Nick, Iain Docherty e Ivan Turok (2002), "Dimensions of City Competitiveness: Edinburg and Glasgow in a UK Context", en Iain Begg (ed.), *Urban Competitiveness*, Bristol, Inglaterra, The Policy Press, pp. 135-159.

- Barros, Manuel (1993), "Programa Santa Fe", en Guillermo Ramírez y Noemi Stolarski (coords.), *Proyectos urbanos y metropolitanos. Los retos de la Ciudad de México*, México, Fundación Cambio XXI, pp. 123-130.
- Begg, Iain (1999), "Cities and Competitiveness", *Urban Studies*, vol. 36, núm. 5-6, pp. 795-809.
- Button, Kenneth (2000), "New Approaches to Spatial Economics", *Growth and Change*, vol. 31, núm. 3, pp. 480-500.
- Camagni, Roberto (2002), "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?", *Urban Studies*, vol. 39, núm. 13, pp. 2395-2411.
- Clark, Audrey (2003), *Dictionary of Geography*, Londres, Penguin Books.
- Deas, Iain y Benito Giordano (2001), "Conceptualising and Measuring Urban Competitiveness in Major English Cities: An Exploratory Approach", *Environment and Planning A*, vol. 33, núm. 8, pp. 1411-1429.
- Dicken, Peter (1992), *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*, Nueva York, Guilford Press.
- Ding, Lei, Kingsley Haynes y Yanchun Liu (2008), "Telecommunications Infrastructure and Regional Income Convergence in China: Panel Data Approaches", *Annals of Regional Science*, vol. 42, núm. 6, pp. 843-861.
- Etten, Joris van (2002), "Public-private and Community Partnerships for Urban Low-Cost Housing in Indonesia", en Meine van Dijk, Marike Noordhoek y Emiel Wegelin (coords.), *Governing Cities*, Londres, Institute for Housing and Urban Development Studies, pp. 172-189.
- Global Urban Competitiveness Project (2005), *Mission Statement and Activities of the Global Urban Competitiveness Project*, Ottawa (mimeo).
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2012), *Sexto informe de gobierno. Resumen analítico*, México.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y Gobierno del Estado de México (2007), *Encuesta 2007. Origen-destino*, México.

- Guzmán, Alenka (1997), "Productividad y especialización manufactureras en México, Canadá y Estados Unidos, 1972-1994", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 3, pp. 179-191.
- Harris, Chauncy y Edward Ullman (1945), "The Nature of Cities", *Annals of the American Academy of Political Science*, vol. 242, núm. 1, pp. 7-17.
- Healey, Michael y Philip Dunham (1994), "Changing Competitive Advantage in a Local Economy: The Case of Coventry, 1971-1990", *Urban Studies*, vol. 31, núm. 8, pp. 1279-1301.
- Institute for Management Development (IMD) (2010), *World Competitiveness Yearbook*. Disponible en: <http://www.imd.org/research/publications/wcy/wcy_online.cfm>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014), *Banco de Información Económica*. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.
- Kresl, Peter (1995), "The Determinants of Urban Competitiveness", en Peter Kresl y Gary Gappert (eds.), *North America Cities and the Global Economy: Challenges and Opportunities*, Londres, Sage Publications, pp. 45-68.
- Kresl, Peter (1998), "La respuesta de la economía urbana al Tratado de Libre Comercio de América del Norte: planificar para la competitividad", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, núm. 4, pp. 695-722.
- Krugman, Paul (1994), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 2, pp. 28-44.
- Lever, William (1999), "Competitive Cities in Europe", *Urban Studies*, vol. 36, núms. 5-6, pp. 1029-1044.
- Malecki, Edward (1997), *Technology and Economic Development*, Londres, Longman.
- Malecki, Edward (2002), "Hard and Soft Networks for Urban Competitiveness", *Urban Studies*, vol. 39, núm. 5-6, pp. 929-945.
- Morán, Jorge (2006), "Santa Fe: de un tiradero de basura a un mega-proyecto urbano", tesis para optar por el grado de Maestro en Estudios Urbanos, México, El Colegio de México.
- Moreno, Marfa (2011), "Terciarización económica y la creación de clusters: el megaproyecto de Santa Fe en la Ciudad de México", en Alejandro

- Mercado y María Moreno (coords.), *La Ciudad de México y sus clusters*, México, UAM-Cuajimalpa / Juan Pablos Editor, pp. 147-187.
- Ni, Pengfei (2007), *Urban Competitiveness in China*, Beijing, Social Science Academic Press.
- Ni, Pengfei (2008), *Global Urban Competitiveness Report, 2007-2008*, Beijing, Global Urban Competitiveness Project-Chinese Academy of Social Sciences.
- Patridge, Mark y Dan Rickman (2003), "The Waxing and Waning of Regional Economies: The Chicken-egg Question of Jobs versus People", *Journal of Urban Economics*, vol. 53, núm. 1, pp. 76-97.
- Pedrero, Mercedes (2000), "La clasificación de la situación en el trabajo y los estudios de mercados de trabajo: el caso de los trabajadores a domicilio", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 3, pp. 583-612.
- Polèse, Mario (2005), "Cities and National Economic Growth: A Reappraisal", *Urban Studies*, vol. 42, núm. 8, pp. 1429-1451.
- Porter, Michael (1996), "Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy", *International Regional Science Review*, vol. 19, núms. 1-2, pp. 85-94.
- Ros, Jaime (2010), "Política fiscal, tipo de cambio y crecimiento en regímenes de alta y baja inflación: la experiencia de México", en Nora Lustig (coord.), *Los grandes problemas de México. IX: Crecimiento económico*, México, El Colegio de México, pp. 109-132.
- Rozas, Patricio (2010), "América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de infraestructura", *Revista de la CEPAL*, vol. 101, pp. 59-83.
- Ruiz, Clemente (1999), "Territorialidad, industrialización y competitividad local en el mundo global", en Clemente Ruiz y Enrique Dussel (coords.), *Dinámica regional y competitividad industrial*, México, UNAM / Fundación Friedrich Ebert / Editorial Jus, pp. 13-56.
- Salazar, Clara y Jaime Sobrino (2010), "La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 3, pp. 589-623.
- Sassen, Saskia (2000), *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, California, Pine Forge Press.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Consejo Nacional de Población

- ción (Conapo) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México.
- Shaw, Gareth y Allan Williams (2004), *Tourism and Tourism Spaces*, Londres, Sage Publications.
- Sobrino, Jaime (1992), "Estructura ocupacional del Sector Servicios en la Ciudad de México", Consejo Nacional de Población, *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, pp. 95-118.
- Sobrino, Jaime (2012), "Fases y variables vinculadas a la desindustrialización: un análisis en dos escalas territoriales", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, pp. 273-316.
- Tamayo, Sergio (2007), *Los desafíos del Bando 2*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Turok, Ivan (2005), "Cities, Competition and Competitiveness: Identifying New Connections", en Nick Buck, Ian Gordon, Alan Harding e Ivan Turok (coords.), *Changing Cities*, Hounds-mills, Inglaterra, Palgrave, pp. 25-43.
- United Nations (2012), *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. Disponible en: <<http://esa.un.org/unpd/wup/>>.
- Velázquez, Laura (2010), "Políticas e instrumentos para la competitividad de la Ciudad de México", en Jaime Sobrino (coord.), *Competitividad urbana. Una perspectiva global y para México*, México, El Colegio de México, pp. 397-412.
- Vite, Miguel (2010), "El desarrollo social de la Ciudad de México: una visión exploratoria", *El Cotidiano*, vol. 160, pp. 97-110.

VII

LOS MEGAPROYECTOS URBANOS Y LA POLÍTICA URBANA

GOBERNANZA Y GESTIÓN DEL DESARROLLO EN EL MEGAPROYECTO URBANO SANTA FE*

*Sergio Puente***

INTRODUCCIÓN

De los principales rasgos distintivos que caracterizaron al siglo XX destaca el acelerado proceso de urbanización a escala mundial y la apertura y globalización económicas. Su dinámica ha implicado de manera diferencial un desafío en la conceptualización e implementación de una política urbana que enfrente los problemas y requerimientos que ambos procesos han planteado a las principales ciudades receptoras, en términos de infraestructura y servicios urbanos, pero particularmente en la reconversión social y funcional de la estructura urbana y en la adecuación y especialización de la base económica. Uno de los instrumentos más significativos e icónicos que pueden caracterizar esta política urbana lo constituyen los megaproyectos urbanos, entendidos no simplemente en una versión acotada y restrictiva de “clústeres económicos”, que en el caso que nos ocupa sería el sector servicios, sino en la amplia yuxta-

* Agradezco la colaboración de José Luis Guadalajara Mendoza para la elaboración de este trabajo.

** Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

posición de funciones urbanas que conforman el valor de uso complejo urbano, propio de la conformación multifuncional histórica de la ciudad. En diferentes momentos y con diferentes lógicas de intervención, son ejemplos representativos de este tipo de proyectos urbanos, con impactos diferenciales en la estructura urbana, la reconversión de los *Docklands* en Londres, la *Postdamer Platz* en Berlín, *Pudong* en Shanghai y *La Défense* en París. El proyecto corporativo de Santa Fe, en la Ciudad de México, podría ser caracterizado en la misma lógica de intervención urbana, y posiblemente con un mayor impacto urbano.

Es en este contexto que el análisis del proyecto corporativo de Santa Fe en la Ciudad de México, abordado desde las estructuras y procesos puestos en marcha para fomentar la gobernanza del mismo, parte de una explicación de las motivaciones y la lógica que subyacieron en su concepción, los retos de la construcción de su viabilidad urbanística, económica y política; de los intereses involucrados en la toma de decisiones, la forma de sortearlos, y en general de su particular, compleja y contradictoria gestión urbana. Si se considera que el espacio en que se ubica constituía anteriormente un tiradero de basura, pese a tener una localización privilegiada en la estructura urbana de la ciudad en términos de formación de rentas urbanas, resulta paradójico que no estuviese contemplado explícitamente en los programas de desarrollo urbano de la ciudad, ya que este proyecto es el más importante y de mayor magnitud realizado hasta la fecha en la Ciudad de México, y actualmente referente icónico de modernidad. Por tales motivos, el megaproyecto de Santa Fe constituye un caso paradigmático para entender y caracterizar la lógica de una política urbana que, en el caso de México, transita, progresiva y contradictoriamente de procesos de producción social del espacio urbano no-gobernados a gobernados, o dentro de estos últimos, de coexistencia de funciones o espacios precariamente gobernados o parcialmente no-gobernados.

Las diferencias entre lo no gobernado y lo gobernado en lo urbano, si con ello se entiende esto último como aquellos asuntos

en los que algún actor —público, privado o de la sociedad civil— tiene la autoridad y la capacidad efectiva para controlar y conducir los procesos de producción social del espacio, no están claramente delimitadas en Santa Fe. Sin embargo, esta situación no debería extrañarnos en el caso de la Ciudad de México, pues si bien existen los marcos formales, normativos, que en principio regulan el uso del suelo en la figura de los programas de desarrollo urbano, gran parte de su formulación e implementación se ha caracterizado precisamente por esa ambigüedad, en ese tránsito de lo no gobernado a lo gobernado, o viceversa: de procesos de urbanización informales, regularizados posteriormente y que paradójicamente afectan la lógica formal de la normatividad urbana al no ser observada o bien ser observada discrecionalmente en función de los intereses específicos y coyunturales, principalmente del sector inmobiliario, propios de los procesos de valorización en la producción social del espacio urbano. Muchas son las circunstancias que han provocado esta situación, y en el caso de Santa Fe, para comprenderlas es necesario rastrear su origen hasta los esquemas mediante los cuales se concibió y planificó, así como a los esquemas de gestión que se fueron modificando a lo largo del tiempo y los intereses políticos que han estado presentes en Santa Fe, en tanto símbolo de globalización y modernización económica de la Ciudad de México (Pérez Negrete, 2010).

En la actualidad, los problemas e indeterminaciones de la gobernanza en el megaproyecto Santa Fe obedecen a distintos factores, entre los que se destacan: 1) situarse en los ámbitos de competencia de dos delegaciones, de lo cual a su vez se desprenden: 2) problemas de coordinación e indeterminaciones en el alcance de las responsabilidades; 3) insuficiencia de recursos para satisfacer las crecientes demandas del megaproyecto; 4) la incidencia de dos administraciones, en ocasiones de distinto partido político, en una demarcación territorial que funciona de manera orgánica; 5) el nulo funcionamiento del fideicomiso público, figura jurídica para resolver las contradicciones de gestión entre las dos unidades político-administrativas; 6) el periodo de ajuste y “acostumbramiento” ne-

cesario por parte de las autoridades, para retomar la gestión de un área que previamente estuvo gestionada por actores sociales y privados, y 7) los retos de la coexistencia —o colindancia— de algunas de las áreas urbanas de mayor plusvalía y con mayores ingresos en el país con zonas altamente pauperizadas, con problemas de servicios y una imagen urbana deteriorada, contraste que ilustra las agudas condiciones de desigualdad en el país, y los retos para la difusión y generalización de los beneficios del desarrollo urbano y económico. Todos estos procesos se encuentran en pleno curso, y del acomodo de actores, intereses y acuerdos explícitos e implícitos con que se rige la gestión se desprende la particularidad de la gobernanza de un caso único en el contexto mexicano.

LO GOBERNADO Y LO NO GOBERNADO: LA EVOLUCIÓN DEL MEGAPROYECTO URBANO SANTA FE

Las fases de desarrollo del megaproyecto Santa Fe

De manera esquemática, para comprender la evolución del megaproyecto Santa Fe podrían mencionarse cuando menos tres etapas características, en cada una de las cuales distintos actores han desempeñado un papel central en su gestión: una *etapa inicial* dominada por actores políticos y del sector público con intereses vertidos en la zona, y una gestión descoordinada entre las delegaciones y Servimet (Servicios Metropolitanos);¹ una *etapa de transición*

¹ Servicios Metropolitanos (Servimet) es una empresa de participación estatal mayoritaria, constituida el 25 de julio de 1977. Forma parte de la Administración Pública del Distrito Federal (art. 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.), y tiene como función primordial promover, concertar y realizar acciones inmobiliarias estratégicas para coadyuvar al cumplimiento de las acciones y programas de desarrollo del Distrito Federal, así como administrar y operar estacionamientos públicos en inmuebles y vías públicas para reducir el déficit de espacios en zonas de alto conflicto vial y concertar acciones con los sectores público, privado y social para la construcción y administración de obras y servicios básicos. Ha estado a cargo del

ción, con un modelo de gestión público-social privada, con una participación destacada de la figura de Asociación de Colonos de Santa Fe (ACSF), y una tercera etapa que bien podría denominarse de *indefinición*, vigente en la actualidad, en espera de la puesta en marcha del Fideicomiso Público y la descoordinación entre delegaciones para la gestión pública de la zona.

La evolución del megaproyecto y sus retos actuales pueden rastrearse en sus propósitos originales y sus destinatarios implícitos, en tanto que en apariencia Santa Fe surgió como un enclave aislado del resto de la ciudad, pero mediante condiciones de localización con un alto potencial urbano, orientado tanto a grandes grupos corporativos como a sectores de más altos ingresos, con la intención de inscribir a México en el curso y las demandas de la globalización. En esta lógica, pueden identificarse como los principales beneficiarios los actores políticos que promovieron el proyecto: el sector inmobiliario, el sector empresarial, y los grupos sociales más influyentes.

En sus inicios no se trataba de un proyecto con impactos directos, evidentes e inmediatos sobre el resto de la ciudad, además de que no estaba contemplado explícitamente en los programas de desarrollo urbano de la época. De tal carácter contingente, entonces, pueden rastrearse de igual manera varios de los retos actuales. Santa Fe se conecta con la avenida Reforma, una las principales vías de la Ciudad de México que articula el Centro Histórico de la ciudad con la salida, al poniente, hacia la ciudad industrial de Toluca. No obstante, su localización original en la periferia de la ciudad supuso distintos problemas con las zonas colindantes, tanto ambientales, relacionados con el manejo de los riesgos asociados a las barrancas que circundan Santa Fe, como por el mencionado contraste socioeconómico con las colonias vecinas, como ocurre en el caso del tradicional pueblo de Santa Fe y la colonia

mantenimiento del área y de la estructura de respiración de los pozos de viento para permitir la salida del gas natural generado por los residuos bajo tierra que se encuentran en la zona de Santa Fe, después de que en 1987 fuera clausurado un depósito de basura.

Carlos A. Madrazo, así como los pueblos originarios de San Mateo Tlaltenango y San Bartolo Ameyalco.

Con todo, y al margen de las vicisitudes y contradicciones que han estado surgiendo con el tiempo, también es posible identificar impactos positivos en la imagen y la estructura urbana de la Ciudad de México, como la reconversión del antiguo relleno sanitario, la consolidación de un área económicamente dinámica, un polo de atracción de capitales y un núcleo de alta recaudación fiscal, sobre todo a partir del impuesto predial.

Por su relevancia, cada etapa de desarrollo de Santa Fe tuvo, de manera diferencial, indistintamente el apoyo de los jefes de gobierno de la Ciudad de México, principalmente Hank González y Camacho Solís, motivados ambos por sus aspiraciones políticas. Posteriormente, los actores se vuelven más colectivos: Servimet, la Asociación de Colonos de Santa Fe, el Fideicomiso, etcétera.

Si bien el actor-promotor de la implementación del proyecto estaba en la figura de Servimet, en su operación, paradójicamente, las principales atribuciones no fueron asumidas por las unidades político-administrativas correspondientes (las delegaciones), sino por las asignadas a la ACSF, coalición de actores que aglutinó tanto a corporativos, hoteles, pequeñas empresas, vecinos, etc. Esta fue una manera pragmática de resolver potenciales conflictos políticos y de competencia territorial entre las delegaciones y con ello un primer intento por fomentar una mayor corresponsabilidad entre los actores, gestionar los problemas heredados y aquellos que comenzaban a exacerbarse (por ejemplo, la congestión vial, el ambulantaje, la inseguridad). Independientemente de que los resultados hayan sido insuficientes, constituye un experimento relevante de gestión público-social privada.

Sobre estas bases puede interpretarse entonces el tránsito entre distintas modalidades de gestión de la zona, desde su concepción hasta su implementación y operación.² Desde la década de 1950,

² La reconstrucción histórica se retoma de Moreno Carranco (2011), del Plan de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe (2012) y de documentos de

Santa Fe comienza a ser utilizado como tiradero a cielo abierto; en los ochentas se agotan las minas de arena, y en 1981 el entonces presidente José López Portillo dona 20 hectáreas para lo que sería la Universidad Iberoamericana, uno de los primeros desarrollos de la zona. Tres años después, en 1984, Miguel de la Madrid publicó la expropiación de poco más 426 hectáreas: “[...] para destinarlas a la lotificación de fraccionamientos para vivienda de sectores populares [...] para la construcción de edificios públicos y jardines, así como la creación de un nuevo tiradero de desechos sólidos” (DOF, 27 de julio de 1981).

Los eventos clave de 1987 fueron la finalización del Plan Maestro de Uso de Suelo y Regeneración de Santa Fe, así como la caracterización del área como Zona Especial de Desarrollo Controlado (Zedec), con el propósito rehabilitar la zona. En 1990, por otra parte, se elaboró el Programa de Mejoramiento y Rescate Santa Fe, que incluyó el plano de usos de suelo de 1989. Fue autorizado para su instrumentación en 1992 por la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. El Plan Maestro de Uso de Suelo y Regeneración de Santa Fe fue autorizado para su instrumentación en 1992 por la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, y se crea la Comisión de Coordinación del Programa de Mejoramiento y Rescate de Santa Fe para dar seguimiento a su ejecución. Se enajenaron los terrenos expropiados en 1984 a favor de Servimet y se otorgó a la paraestatal la responsabilidad del desarrollo, la realización de los proyectos, la venta de terrenos; la construcción de infraestructura, así como los honorarios, impuestos y derechos producto de las operaciones hechas en el área.

Un hito en la historia de Santa Fe fue la constitución de la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe” (ACSF) en 1994, que en términos de la propia asociación “tiene como objetivo central la representación de los propietarios, promisarios y arrendatarios de inmuebles localizados en Santa Fe”.

la Asociación de Colonos de Santa Fe. Disponible en: <http://www.colonossantafe.com/?page_id=22>, consultado el 16 de julio de 2013.

En 1995 se publica la normatividad de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (Zedec) Santa Fe. En este documento se enmarca la intervención del gobierno para la creación y construcción de un nuevo “centro donde se concentran una serie de actividades, principalmente de servicios, que permitan darle a la Ciudad una alternativa de desarrollo que satisfaga la creciente demanda de suelo para la construcción” (*DOF*, 11 de enero 1995), a partir de la cual quedan definidas 850 hectáreas para la Zedec Santa Fe.

En términos *urbanísticos*, los eventos más relevantes fueron el decreto en 1997 del Programa Parcial de Santa Fe, y en 2000 su actualización como instrumento normativo del desarrollo urbano de la zona. No fue sino hasta más de una década después que se actualizaron los instrumentos con la expedición del decreto que contiene el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe, el 18 de abril de 2012 (*ALDF*, 2012b).

Por otra parte, en términos de *gestión*, un evento relevante tuvo lugar el 5 de marzo de 2004, fecha en que se constituyó el Fideicomiso Colonos Santa Fe, como resultado de un convenio de aportación del 23 de febrero de 2004, con el objetivo de ejecutar acciones de infraestructura básica y servicios requeridos “ante la desatención de Servimex y las delegaciones de Álvaro Obregón y Cuajimalpa que argumentaban no tener obligación de hacerlo, ya que no se les había hecho entrega de las mismas como parte del fraccionamiento” (Asociación de Colonos de Santa Fe, 2013). Finalmente, en 2012 desaparece este Fideicomiso con el objetivo de ser sustituido por un Fideicomiso Público; no obstante, a la fecha este último instrumento ha carecido de funcionalidad, lo cual constituye un reflejo de las complejidades de la gestión de este megaproyecto urbano, mismas que se analizarán en los siguientes apartados.

*Relevancia de Santa Fe en la estructuración urbana
de la Ciudad de México*

Santa Fe constituye un caso atípico de desarrollo urbano controlado en la Ciudad de México, desde su constitución como Zedec, y los planes de desarrollo urbano sucesivos: el Plan Maestro de Uso de Suelo y Regeneración de Santa Fe y los planes parciales de desarrollo urbano de 1997, 2000 y 2012, que han controlado densidades, las áreas especiales y los usos del suelo de la zona. Una de las principales fuentes de discrepancia para la gobernanza del mega-proyecto es su ubicación entre dos delegaciones: 75% en Álvaro Obregón y 25% en Cuajimalpa de Morelos (figura VII.1). Por otra

FIGURA VII.1
Ubicación de Santa Fe conforme al Programa Parcial
de Desarrollo Urbano de 2012



FUENTE: Programa Parcial de Desarrollo Urbano (ALDF, 2012b).

parte, el área geográfica se ubica en alrededor de 9.6 km², área que puede contextualizarse en torno a otros proyectos similares, como los *Docklands* en Londres, con una extensión de 2.8 km², y *La Défense* en París, con 1.6 km². Tanto el área como la competencia dual de dos delegaciones han significado dificultades para la adecuada prestación de servicios públicos y la construcción y mantenimiento de infraestructura en Santa Fe.

Desde su formalización en 1987, el megaproyecto de Santa Fe se definió con la información de extensas áreas verdes y espacios destinados a la construcción de viviendas, áreas que combinadas abarcaban cerca de 50% del terreno; a este respecto, sin embargo, se han señalado distintas problemáticas, ya que en realidad las áreas verdes más amplias son dos barrancas inaccesibles, un campo de golf privado, el antiguo relleno sanitario y tiradero de basura (Moreno, 2011: 168). Por otra parte, es notable que si bien las vialidades y el equipamiento urbano abarcaron las mayores áreas (35%), en la práctica han sido rebasados por la demanda cotidiana, y el flujo automovilístico que produce importantes congestiones en la zona en horas pico (cuadro VII.1).

Entre los factores externos que han supuesto problemas para la zona se encuentra el importante flujo de población flotante, principalmente en los días laborales. Conforme a estimados del Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) de 2012 (ALDF, 2012b), alrededor de un cuarto de millón de personas circula diariamente por la zona, constituido principalmente por empleados corporativos, estudiantes universitarios y población local; así como por consumidores en las zonas comerciales. Tal situación, por su parte, también representa costos implícitos para los residentes de la zona, que para 2015 se estimaban en poco más de 41 mil habitantes (cuadro VII.2). Todos los actores que conviven cotidianamente en la zona pueden poseer necesidades únicas, y en los procesos de toma de decisiones, son la capacidad de representación y el poder de negociación de cada uno los que han determinado la definición de los proyectos urbanísticos materializados y las acciones de mejora —de infraestructura y servicios— que se han privilegiado.

CUADRO VII.1
Usos del suelo en el Plan Maestro de 1987

<i>Uso del suelo</i>	<i>Hectáreas</i>	<i>Porcentaje</i>
Áreas verdes y de preservación ecológica, con especial atención en cuencas y barrancas que cruzan el predio	215	25
Viviendas de todos los niveles	170	20
Zonas comerciales que consisten en 23 has para el Centro Santa Fe y 7 has para un conjunto de tiendas de autoservicio	32	4
Parques corporativos, entre los que destaca Peña Blanca con 57 has y Cruz Manca con más de 20 hectáreas	80	10
Servicios educativos, como la Universidad Iberoamericana (20 has)	32	4
Centro de ciudad, con usos y actividades comunitarias	16	2
Vialidades y equipamiento urbanos, como el vaso regulador y la planta de tratamiento de aguas negras	298	35
<i>Total</i>	<i>843</i>	<i>100</i>

FUENTE: Plan de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe (2012).

CUADRO VII.2
Población flotante en Santa Fe

<i>Población</i>	<i>Valores</i>
Habitantes (2015, proyectado)	41 460
Empleos permanentes (2009)	78 000
Empleos temporales (2009)	40 000
Promedio de visitantes diarios (2010)	100 000
Estudiantes (2011)	15 000
Flujo diario estimado (población flotante)	233 000

FUENTE: Plan de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe (2012).

No obstante su orientación multifuncional de alto perfil y su planeación, Santa Fe padece de múltiples deficiencias producto en parte de las indeterminaciones y complicaciones de su esquema de gestión fragmentada. Como se desprende del PPDU de 2012, algunos de los problemas actuales conciernen a: una cierta desarticulación de funciones urbanas, una baja densidad de población, numerosos conflictos viales y de transporte, y saturación en horas pico que dificultan la movilidad interna. Por otra parte, diversos problemas que se han reiterado respecto al tema de vialidades y movilidad son en parte resultado de factores derivados del propio diseño urbanístico de la zona:

El modelo conceptual de Santa Fe es el de un enclave urbano; largas y amplias avenidas corren longitudinalmente, la autopista México-Toluca prácticamente divide al proyecto en dos, se cuenta con pocos accesos y salidas, dificultando el ingreso al área desde las calles transversales. El resto de las calles longitudinales son circulares o callejones sin salida; las calles transversales son escasas — muchas de ellas *cul-de-sac* o caminos privados—. Lo que resulta en un trazado urbano desarticulado que promueve urbanizaciones cerradas. Las calles están claramente pensadas para el tráfico interno, dificultando el cruce del megaproyecto, lo

cual refuerza aún más su condición de enclave urbano [Moreno, 2011: 164].

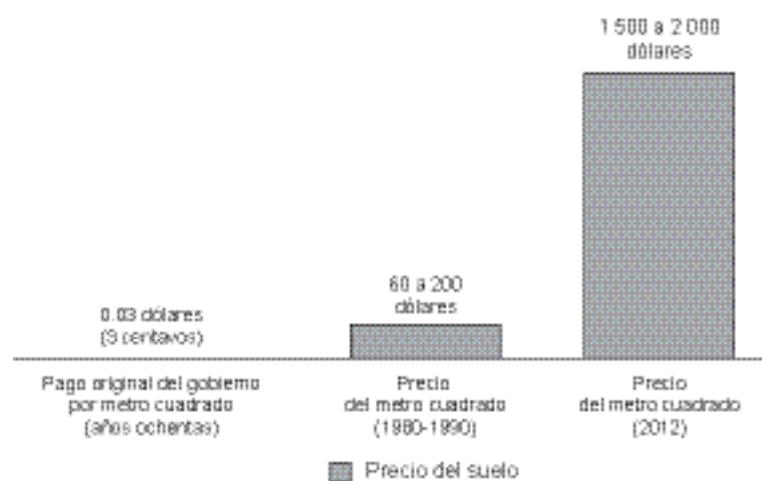
En cuanto a la fiscalidad, hay indicios de una alta recaudación de impuestos en la zona. Conforme a cifras de la Asociación de Colonos de Santa Fe, la zona genera alrededor de 8% de lo que se recauda en impuesto predial en tan sólo el 0.03% del territorio del Distrito Federal, y un índice de pago superior a 70%, lo que equivale a más de 800 millones de pesos, si bien la asignación se distribuye entre las distintas delegaciones. A manera de ejemplo, el pago aproximado de predial en un departamento de 100 m² es de 17 mil pesos anuales.

Con todo, Santa Fe constituye un referente icónico de la arquitectura moderna de la Ciudad de México. Como contraparte, también materializa un proyecto urbano desarticulado y contradictorio, contrapuesto a sus áreas circundantes, y un enfrentamiento continuo entre el impulso al desarrollo y las inercias de una economía en crisis recurrentes. Una ilustración de tales contradicciones se encuentra en el mercado inmobiliario, que continúa siendo escenario de importantes proyectos y desarrollos urbanos y al mismo tiempo padece de dificultades para la venta final, por ejemplo de viviendas y departamentos. El incremento exponencial de los precios del suelo (gráfica VII.1) pudo haber originado una especulación inmobiliaria con resultados heterogéneos a la fecha, los cuales han abonado los problemas de baja densidad de habitantes y una representación desigual entre los actores con intereses vertidos en la zona.

Caracterización comercial de Santa Fe

La orientación funcional prevista en la planificación original del megaproyecto, la definición de la zona como motor económico y la promoción hecha por Servimet hacia finales de la década de 1980 tuvieron sus primeros resultados en la atracción de los corporativos

GRÁFICA VII.1
Cambios en el precio promedio del suelo



FUENTE: Elaborado conforme a datos de Moreno (2011) con datos de Servimet, y Asociación de colonos de Santa Fe.

e instituciones “fundadores” de Santa Fe. Entre dichas entidades se encuentran empresas como Bimbo, Televisa y la Universidad Iberoamericana, que se consolidaron en la zona en la primera mitad de la década de 1990. Actualmente, en la zona de City Santa Fe se ubican muchos de los principales edificios y corporativos del país y las sedes de empresas transnacionales con incidencia en México y América Latina.

Conforme a datos del PPDU de 2012, en este año existía una superficie de oficinas estimada en alrededor de 960 000 m² y cerca de 250 corporativos (cuadro VII.3), con edificios que en la zona de Cruz Manca —o City Santa Fe— cuentan con edificios que alcanzan 37 niveles de altura. Además de los ya mencionados, entre los principales corporativos se encuentran los grupos Banorte, Santander, Serfín, Microsoft, Hewlett-Packard, Quaker State, José Cuervo, entre muchos otros.

CUADRO VII.3
Santa Fe: número de corporativos y superficie de oficinas

Categoría	Delegación		
	Álvaro Obregón	Cuajimalpa	Total
Corporativo	128	117	245
Superficie de oficinas (m ²)	528 500	431 500	960 000

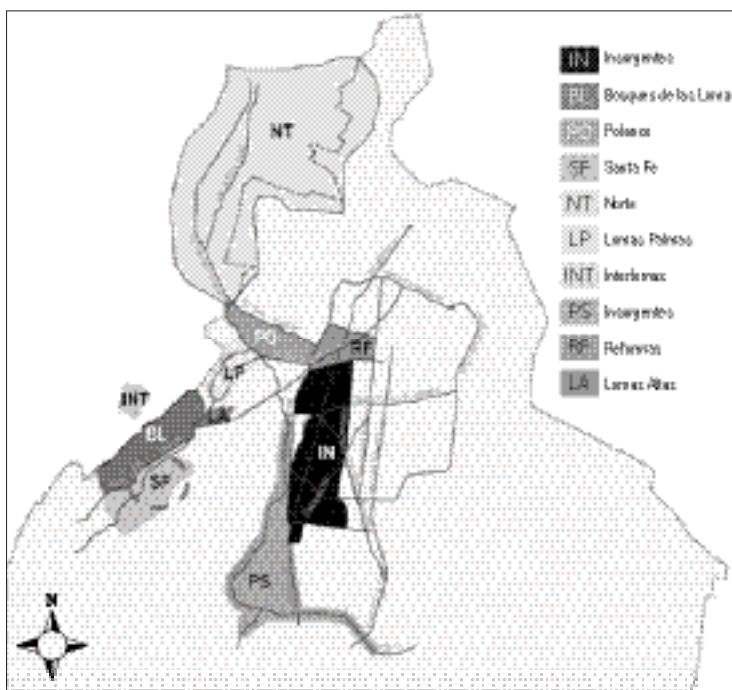
FUENTE: Plan de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe (2012).

En términos de la oferta comercial, conforme a cifras publicadas por el *Real Estate Market & Lifestyle* (2012), Santa Fe cuenta con 4 centros comerciales, entre los que destaca el Centro Comercial Santa Fe, que data de 1993, además de otros tantos aún en proyecto: Park Plaza, MRP Santa Fe y Garden Santa Fe. Además es sede del centro de convenciones Expo Bancomer, con una oferta de 14 hoteles y otros tres en proyecto; 40 salas de cine, más de 230 restaurantes, y otros servicios para la población residente, los trabajadores de la zona, los estudiantes y los visitantes.

SANTA FE EN EL CONTEXTO DE LOS CORREDORES CORPORATIVOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el contexto urbanístico de la Ciudad de México, la oferta de espacios corporativos en Santa Fe se ubica en la periferia, al poniente de la ciudad, colindando con el corredor Lomas de Chapultepec (figura VII.2). Con cifras del PPDU (2012), Santa Fe concentra 13.8% de la superficie total de oficinas de la ciudad, con rentas que oscilan entre 20 y 25 dólares por metro cuadrado en edificios de mayor categoría (clase A+); otras cifras, sin embargo, indican que en la zona se ubica el 30% del espacio corporativo disponible (Moreno, 2011: 168); en cualquier caso, el inventario de Santa Fe es uno de los más amplios de la ciudad, sólo por debajo del corredor de la avenida Insurgentes. Según la categoría de los inmuebles, en la Ciudad de México 33% se encuentran en la categoría más alta (A+),

FIGURA VII.2
Principales corredores corporativos de la Ciudad de México



FUENTE: Colliers International. Disponible en: <www.colliers.com/es-mx/mexicity>.

25% en categoría A y 42% en la categoría B. Por otra parte, en Santa Fe más de la mitad de dicha oferta se ubica en la categoría más alta. Cabe señalar, sin embargo, que las diversas problemáticas de la zona han hecho que en Santa Fe el precio promedio en las tres categorías no sea el más alto de la ciudad, pues se ubica por debajo de otros corredores como Reforma, Polanco, Lomas-Palmas, Bosques de las Lomas y Lomas Altas. Conforme a la oferta disponible de espacios corporativos de alta categoría (A+), el crecimiento de corporativos puede seguir orientándose a la zona de Santa Fe.

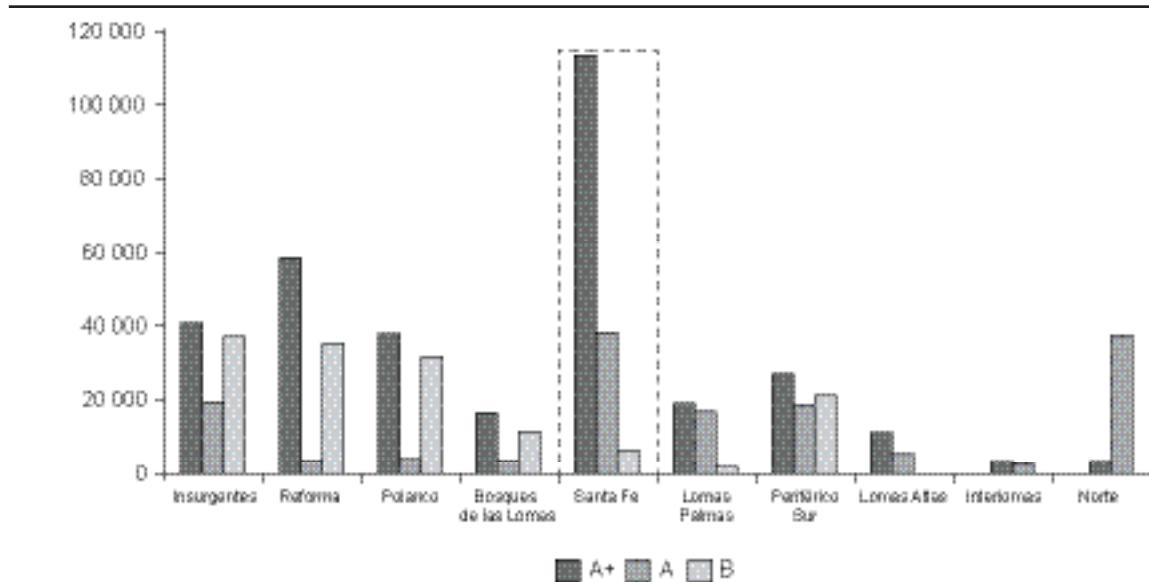
El potencial de la zona de Santa Fe también se observa en la oferta disponible de espacios corporativos. En el monitoreo de 6.7 m² de inventario realizado por Colliers International (2013) en los diez principales corredores corporativos de la Ciudad de México, mientras a nivel agregado la disponibilidad se ubica en torno a 9% del total del espacio, en Santa Fe dicha cifra es de 14%, principalmente dirigida espacios de clase A+ (52%), clase B (30%) y clase A (18%), que representan aproximadamente 625 mil m². Después de Santa Fe, los corredores con mayor oferta disponible se ubican en Reforma, Polanco y la avenida Insurgentes (gráfica VII.2). Ciertamente la concentración de espacios de la categoría más alta en Santa Fe implica mayores retos para la ocupación del espacio por los precios de los mismos, y de igual forma una menor diversidad de empresas y prestadores de servicios, lo cual supone riesgos para la creación de sinergias entre unidades económicas.

ESQUEMAS DE GOBERNANZA: LOS ACTORES EN JUEGO

La singularidad del megaproyecto, diseñado y programado centralmente, su ubicación periférica en el contexto de la Ciudad de México y sus requerimientos de financiamiento para atender las exigencias de una zona dirigida al sector servicios de alto nivel y a sectores afluentes de la población, han provocado que la distribución de responsabilidades para la prestación de servicios y la construcción de infraestructura pública constituya una fuente constante de incertidumbres, tanto de presupuesto como del alcance de las responsabilidades de los actores involucrados. Aunado a ello, la injerencia potencial de dos alcaldías en la zona (Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos), en ocasiones gobernadas por partidos de diferente enfoque político, supone retos de coordinación y riesgos para la adjudicación de los deberes cotidianos en la zona. Como una posibilidad para solventar tales retos, en 2004 se constituyó el Fideicomiso Colonos de Santa Fe, administrado por la

GRÁFICA VII.2
Oferta disponible en edificios clases A+, A y B por corredor (m²)

[278]

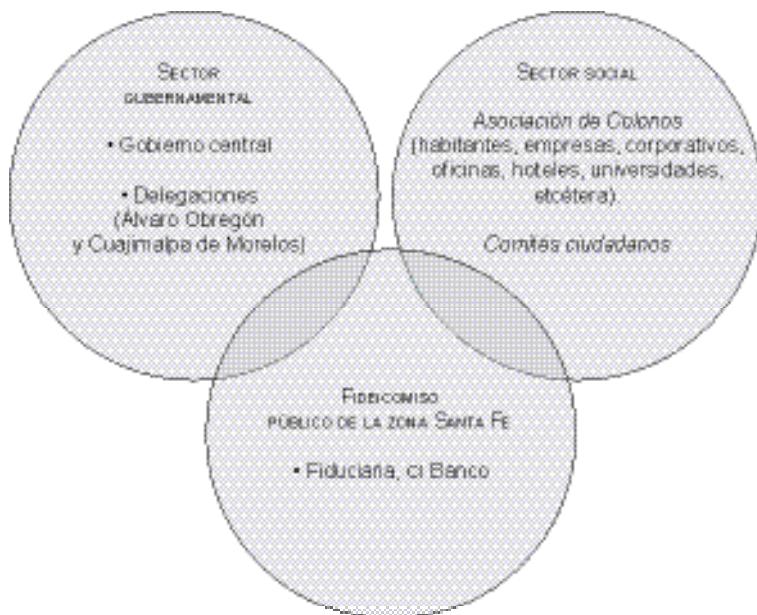


FUENTE: Colliers International (2013). Disponible en: <www.colliers.com/es-mx/mexicocity>, consultado el 19 de julio de 2013.

propia Asociación de Colonos, que hasta 2012 se encargó de las acciones pendientes en materia de servicios e infraestructura.

Los cambios realizados con posterioridad, sobre todo el término del Fideicomiso Colonos de Santa Fe y la transición hacia un fideicomiso público, que se analizará posteriormente, muestran una creciente complejidad del entramado de actores con intereses vertidos en Santa Fe. Dichos actores provienen tanto del sector gubernamental como del sector “social”, los grupos inmobiliarios y los integrantes del fideicomiso público (figura VII.3). En las siguientes líneas se analizarán las distintas lógicas de los actores públicos y privados, y los efectos que han tenido en la gobernanza del megaproyecto Santa Fe.

FIGURA VII.3
Actores involucrados en la gestión de Santa Fe



FUENTE: Elaboración propia.

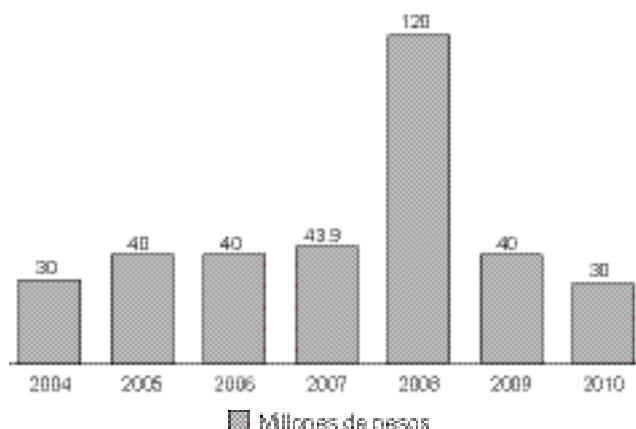
Los actores gubernamentales: las delegaciones y el gobierno central

Entre los actores públicos, uno de los puntos de controversia en la asignación —y adopción— de responsabilidades en materia de servicios e infraestructura surge luego de la lectura de la reglamentación por parte de los actores. Un ejemplo de ello se presentó en las relaciones entre las delegaciones y Servimex. En dicho conflicto, como lo refiere Moreno (2011: 179), se argumentó por parte de las delegaciones una escasez de recursos y una violación potencial a la ley en los casos de intervención en la prestación de servicios, mientras que por Servimex, encargado de la construcción de la infraestructura pública, no podía encargarse de su mantenimiento por constricciones en su naturaleza, esto es, por la imposibilidad de asignar recursos de su presupuesto para dicho fin so pena de incurrir en faltas normativas. De esta situación puede observarse que el propio esquema formal y los instrumentos previstos para la gestión de la zona dan pie a dificultades para su funcionamiento cotidiano.

La insuficiencia de recursos también ha sido una problemática constante. Mediante la conformación del Fideicomiso Colonos de Santa Fe en 2004, el compromiso original fue la asignación de 120 millones de pesos anuales para el cumplimiento de sus funciones; sin embargo, como se aprecia en la gráfica VII.3, dicho monto fue incumplido sistemáticamente, con excepción del año 2008, mientras que en los otros años alcanza sólo un tercio, lo que explica en parte las problemáticas por la insuficiencia de obras y servicios.

En la transición entre el término del Fideicomiso Colonos de Santa Fe y el fideicomiso Público, la responsabilidad de la prestación de servicios y reparación fue asumida por las delegaciones, si bien con insuficiencia de recursos para aspectos básicos de alumbrado público, áreas verdes, pavimentación, bacheo, etc. Más aún, la asignación de responsabilidades entre la Dirección General de Obras Pública del Distrito Federal (DGOP), las delegaciones y otras instancias del gobierno central puede seguirse transfiriendo entre instancias (cuadro VII.4).

GRÁFICA VII.3
Recursos entregados por el GDF
al Fideicomiso Colonos de Santa Fe, 2004-2010



FUENTE: Elaborado con base en información de Asociación de Colonos de Santa Fe. Disponible en: <http://www.colonossantafe.com/?page_id=22>, consultado el 27 de enero de 2014.

CUADRO VII.4
Presupuesto asignado por las delegaciones en 2013
para la prestación de servicios y la realización de obras públicas
(millones de pesos)

Delegación	Presupuesto total (mdp)	Presupuesto a Santa Fe (mdp)	Porcentaje
Álvaro Obregón	1 695	30	1.77
Cuajimalpa de Morelos	878	20	2.28
Total	2 573	50	1.94

FUENTE: Elaborado con base en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013, para las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos (ALDF, 2012a), y en notas periodísticas (Montes, 2013; Ramírez, 2013).

La adscripción de áreas del territorio de Santa Fe a delegaciones distintas, y el trazado del PPDU con la partición en la carretera México-Toluca, conllevó riesgos de una posible aplicación de criterios distintos en la asignación de permisos para edificios y construcciones; por ejemplo, distintas densidades, número de pisos, etcétera. A la fecha, pese a los comentarios y sugerencias vertidos, por ejemplo, por la Asociación de Colonos, no se contempla la adscripción de Santa Fe en una sola autoridad administrativa. En otros términos, un marco normativo y operativo común, elaborado consensualmente y de manera participativa, puede constituirse en un eje rector para el desarrollo de la zona.

Las prioridades de gestión también pueden ser distintas, así como la relevancia que tiene Santa Fe para cada delegación. La frontera geográfica, artificial desde un punto de vista funcional, provoca inefficiencias o traslapes en determinados proyectos urbanísticos. Esto se evidenció, por ejemplo, en entrevista con la Asociación de Colonos respecto a la construcción de un paseo cultural que implicó demoler parte de la calle Dos, perteneciente a la Delegación Cuajimalpa, mientras que dicho proyecto pudo haberse realizado en una zona incluso más favorable en Álvaro Obregón. Esto es, las obras o iniciativas podrían ubicarse incorrectamente ante una falta de atribuciones de alguna de las delegaciones para actuar en territorio de la otra.

Este tipo de situaciones refleja un problema de descoordinación entre delegaciones. El diferencial de prioridad asignada a Santa Fe también puede producir diferencias que a la larga podrían manifestarse en dos entornos claramente diferenciados, pese a su contigüidad física.

Los actores sociales y el sector privado: la Asociación de Colonos de Santa Fe

Los primeros corporativos que se instalaron en la zona fueron los fundadores de la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe (ACSF),

ante las referidas carencias observadas en materia de servicios e infraestructura, la falta de acción gubernamental y el incumplimiento de contratos por los propios desarrolladores.

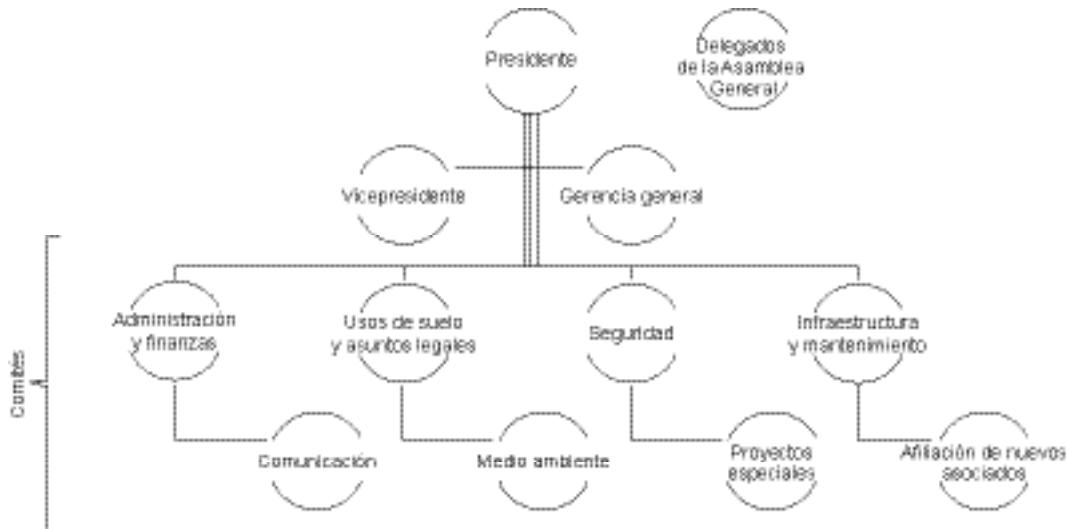
Constituida en 1994 como asociación civil, la ACSF funciona mediante un consejo directivo y tiene como objetivo representar tanto a los vecinos de los desarrollos habitacionales como a los corporativos, hoteles, instituciones educativas, hospitales, multicorporativos, empresas y centros comerciales de la zona. El propósito expreso de la Asociación es “agrupar a los propietarios, promisorios y arrendatarios de inmuebles localizados en el Fraccionamiento Santa Fe, sin distinción de sexo, raza, religión o nacionalidad”.

En cuanto a su funcionamiento, la Asociación opera mediante representación, no como democracia directa; esto es, cada colonia selecciona a su representante, quien acude a la mesa directiva de colonos. Algunas de las colonias son: Bosques de Santa Fe, Cumbres de Santa Fe, La Loma, Centro de Ciudad y Cruz Manca. En su administración cotidiana, por otra parte, funciona por medio de un reducido número de personal, un encargado de asuntos jurídicos, un ingeniero que se encarga de las revisiones de alumbrados, bacheos, etc., un administrador, un contador y una persona encargada de las redes sociales y la comunicación. La toma de decisiones se da mediante una asamblea anual y mesas de trabajo mensuales (figura VII.4).

Las funciones de la Asociación han cambiado con el tiempo. Como se señaló anteriormente, de 2004 a 2012 fue la encargada de la prestación de servicios públicos mediante la figura del fideicomiso Colonos de Santa Fe: áreas verdes, iluminación, bacheo, limpia, regulación del ambulantaje, trabajos emergentes, verificación del cumplimiento de reglamentaciones en las edificaciones, e interactuando con organismos como la CFE para asegurar la existencia de los permisos correspondientes; así como de temas de seguridad pública mediante la Policía Bancaria e Industrial, para reportar a las autoridades competentes las incidencias que se presentasen durante un periodo dado.

FIGURA VII.4
Estructura administrativa de la Asociación de Colonos de Santa Fe

[284]



FUENTE: Elaboración propia con base en información de Asociación de Colonos de Santa Fe. Disponible en: <<http://www.colonossantafe.com/>>, consultado el 15 de agosto de 2013.

NOTA: Todos los comités tienen el mismo rango jerárquico.

Ante la finalización del fideicomiso privado, la principal función de la ACSF se ha trasladado a la representación de los asociados ante el gobierno, además de la realización de propuestas ante las autoridades. La acción conllevó al debilitamiento de una figura que, de modo exclusivo y permanente, actuaba de manera concertada. Como contraparte, la propuesta de constitución de un fideicomiso público tiene el potencial de facilitar el flujo de recursos para la zona y de ser un medio con mayor capacidad de incidencia ante las restantes instancias del Gobierno de la Ciudad de México.

En entrevista con la ACSF (el 9 de diciembre de 2013), se mencionó que:

Actualmente la Asociación de Colonos de Santa Fe, además de cubrir las tareas de gestión, comunicación y difusión de información oportuna a los asociados, que como órgano de representación vecinal le compete, los ejes de acción de la Asociación de Colonos en este periodo serán dos: facilitar e incentivar los flujos peatonales y procurar lo necesario para tener un medio ambiente agradable y sano para toda la población que vive, trabaja, estudia o visita Santa Fe.

En particular, los objetivos de la Asociación de Colonos se enlistan en el cuadro VII.5.

Los miembros y el potencial para la coordinación de actores en Santa Fe

Actualmente la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe cuenta con 64 miembros activos, entre los cuales destacan 20 corporativos empresariales, algunos de ellos de carácter transnacional. A raíz de la transición en el régimen de gobernanza que tácitamente se ha instituido en la zona, esto es de un modelo de gestión público-privado a uno exclusivamente público pero inoperante, el número de miembros de la Asociación descendió de alrededor de 250 en años anteriores a sólo una cuarta parte de dicha cifra, como se infiere de información brindada

Cuadro VII.5
Objetivos de la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe

- Administrar, por sí o por medio de personas físicas o morales designadas para el caso, servicios de utilidad para los Asociados.
- Representar a los Asociados, tanto individual como colectivamente, ante las Autoridades Federales, Estatales o Municipales, así como ante toda clase de instituciones particulares, personas físicas, etc., en lo que se relacione con sus propiedades en Santa Fe o con problemas derivados del hecho de tener su domicilio en dicha zona.
- Cumplir y hacer que se cumplan las características de Santa Fe en general y en particular las normas de diseño, construcción, uso de suelo e infraestructura señaladas en el Plan Maestro emitido por “el Gobierno del D.F.”, para lograr el desarrollo ordenado en Santa Fe.
- Pugnar por todos los medios a su alcance, por fomentar las relaciones entre todos los habitantes de Santa Fe y por que en éste se observen la honestidad y la buena fe.
- Infundir en los habitantes de Santa Fe, conciencia clara de los deberes que deben cumplir y los esfuerzos que deben realizar en el aspecto cívico, para el mejoramiento y conservación de Santa Fe.
- Fomentar el desarrollo de ideas, iniciativas, estudios, proyectos, etc., de los Asociados, y aplicarse a la realización de los que se consideren benéficos para los Asociados y para la zona y sus habitantes en general.
- Proporcionar orientación a todos los Asociados que la soliciten, en asuntos relacionados con transacciones de inmuebles, obligaciones fiscales y Municipales, servicios públicos, etc., en lo concerniente a esta zona.
- Llevar a cabo toda clase de actos y contratos, adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, necesarios para el cabal desarrollo y cumplimiento de los fines de la Asociación.
- La realización de estos objetos excluyen todo lucro, sin perjuicio del cobro de cuotas por los servicios que preste, los que servirán para cumplir los destinos señalados en el artículo noveno de estos estatutos

FUENTE: Asociación de Colonos Zedec Santa Fe. Disponible en: <http://www.colonossantafe.com/?page_id=16>, consultado el 11 de diciembre de 2013.

por la ACSF. Este descenso podría implicar para los siguientes años una reducción en la influencia directa de los residentes y un nuevo arreglo de poder entre estos y otros grupos interesados en la zona.

En la gráfica VII.4 puede apreciarse la composición de los actores involucrados en la ACSF, se destaca la participación de varias de las universidades privadas más importantes de la ciudad (Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad del Valle de México, entre otras), grandes centros comerciales (Centro Santa Fe, Zentrika y Garden Santa Fe), el Centro Médico ABC que prácticamente concentra a la totalidad de la infraestructura de salud en la zona, así como centros de exposiciones y los corporativos nacionales y transnacionales antes señalados. No obstante dicha composición, si bien en años recientes el número de asociados ha disminuido significativamente, el potencial de la Asociación para movilizar demandas, interactuar con las autoridades e incluso implementar medidas directamente sigue siendo alto.

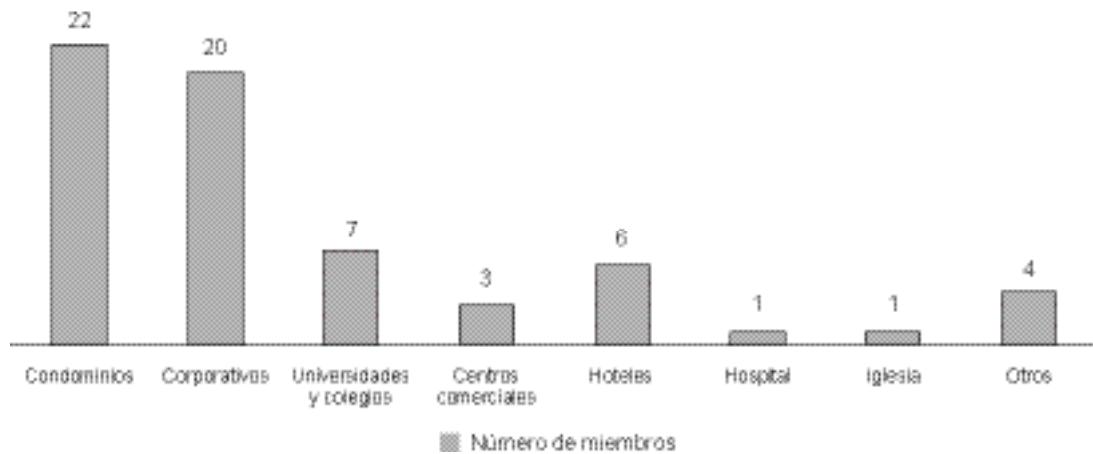
RETOS DE GOBERNANZA: INDETERMINACIONES EN LA GESTIÓN

Del fideicomiso privado al fideicomiso público

Con la publicación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de 2012 (PPDU) (ALDF, 2012b) se previó la conformación de un nuevo fideicomiso público que tendría como objetivo garantizar el mejor flujo de los recursos para la atención de las problemáticas urbanas de la zona. La conversión del fideicomiso privado al público fue coordinada por la Subsecretaría de Planeación Financiera de la Secretaría de Finanzas del GDF; para ello se previó la canalización de 30 millones de pesos a la Secretaría de Obras y Servicios para Santa Fe, se ajustó el programa 2012 del anterior fideicomiso y de realizó una serie de acuerdos con la Asociación de Colonos, con lo que, finalmente, el 31 de diciembre de 2012 se dio por concluido el trabajo del Fideicomiso Colonos Santa Fe.

GRÁFICA VII.4
Miembros activos de la Asociación de Colonos de Santa Fe, 2014

[288]



FUENTE: Información proporcionada por Asociación de Colonos de Santa Fe, 2014.

Pese a todo, el nuevo fideicomiso ha enfrentado problemas de tipo administrativo, toda vez que desde su reconocimiento en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 15 de febrero de 2013 no le han sido asignados recursos presupuestales para los ejercicios 2013 y 2014. Ante la ausencia de una instancia de coordinación urbana que dé coherencia al proyecto y a la imagen urbana, actualmente las funciones se reparten entre las delegaciones con un presupuesto asignado por el GDF para atender las áreas de su jurisdicción.

Los objetivos de la nueva figura, conforme al contrato de fideicomiso público para su constitución, consisten en:

Instrumentar acciones que mejoren la calidad de vida de los habitantes y visitantes de la Zona de Santa Fe [...] [y] Conforme al Decreto o al Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Santa Fe que se encuentre vigente, coadyuvar a ordenar y acondicionar el Centro Urbano Santa Fe a fin de reforzar su integración metropolitana, promover su desarrollo sostenido, incluyente y sustentable, y garantizar su gobernabilidad, tendiendo a mejorar la calidad de vida de sus habitantes (Cláusula quinta).

En este planteamiento, cabe destacar el uso del término “incluyente”, que requeriría tanto de un esquema de acción para que los beneficios de la zona pudiesen derramarse a las áreas aledañas, como de la plena inclusión de todos los actores en la definición e implementación de las prioridades, en un marco corresponsable y participativo.

En términos operativos, para cumplir con sus fines el nuevo fideicomiso posee una nueva estructura (cuadro VII.6).

Formalmente el fideicomiso público debía sesionar cuatro veces al año previa convocatoria de su presidente o del secretario técnico, y los acuerdos ser válidos sólo si están presentes tres representantes del gobierno del Distrito Federal y tres de la Asociación de Colonos. No obstante, en este nuevo esquema la ACSF tiene voz, pero no voto (cuadro VII.6), por no ser de funcionarios públicos. En el anterior esquema las decisiones se tomaban directamente

CUADRO VII.6
Estructura del Fideicomiso Público de la Zona Santa Fe

<i>Miembros con voz y voto</i>	<i>Miembros con voz, pero sin voto</i>
1. Presidente honorario: <ul style="list-style-type: none">• El Jefe de Gobierno del Distrito Federal	4. Tres representantes de la Comunidad de Santa Fe: <ul style="list-style-type: none">• Los tres miembros nombrados por la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe
2. Presidente del Comité Técnico: <ul style="list-style-type: none">• Oficial Mayor del GDF (3 integrantes titulares y 3 suplentes)	5. Otros miembros sin voto: <ul style="list-style-type: none">• El Contralor General del GDF• El Director General de Contralorías Internas• El Director de Evaluación y Comisariado de Entidades• El Delegado Fiduciario de CI Banco, S.A.
3. Representantes del GDF: <ul style="list-style-type: none">• El Secretario de Finanzas• El Secretario de Obras y Servicios• El Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda.	

FUENTE: Elaboración propia con base en Asociación de Colonos de Santa Fe. Disponible en: <http://www.colonossantafe.com/?page_id=22>, consultado el 6 de noviembre de 2013.

en la Asociación de Colonos, y el reto residía en asegurar una toma de decisiones democrática. Así entonces, el cambio de esquema, más que constituirse en un experimento de gobernanza común, constituye un paso hacia un esquema centralizado de gestión. Por otra parte, pese a su alto potencial como órgano coordinador y como mecanismo para transparentar y garantizar un buen manejo del recurso público, este nuevo esquema habrá de enfrentar el reto de equilibrar los porcentajes destinados a las acciones de gobierno de Santa Fe.

No obstante, hasta la fecha la inoperancia de dicho esquema, y el paso de una figura que concentraba actores y se responsabilizaba en exclusiva de los servicios hacia una gestión fragmentada por medio de las dos delegaciones y finalmente a un esquema público, conlleva retos específicos para la concertación a la vez que oportunidades para la delimitación de responsabilidades, la pronta solución de los eventos emergentes y la uniformidad en imagen urbana y servicios.

Debilidades y potencialidades para un desarrollo urbano concertado

Durante muchos años Santa Fe ha acumulado diversas problemáticas producto en parte de los distintos esquemas de gestión experimentados desde sus comienzos. Por otra parte, la alta plusvalía de los terrenos ubicados en Santa Fe es terreno fértil para la especulación inmobiliaria, en detrimento de un esquema más ordenado que permita asegurar densidades adecuadas conforme al PPDU y evitar en la medida de lo posible la subocupación de la oferta residencial y corporativa.

Algunos ejemplos representativos de conflictos emergentes, que hablan de los retos de gobernanza, se refieren tanto a proyectos de urbanización como al uso de los espacios públicos. En el primer caso existe una controversia vigente respecto a una propuesta del PPDU para construir 5 200 viviendas en el predio denominado La Mexicana. Este proyecto significaría un aumento significa-

tivo de la densidad urbana, con una mayor ocupación horizontal del territorio, y una modificación en las tendencias de crecimiento poblacional, con las presiones que se sumarían a las ya existentes en materia de servicios y congestión. Sin embargo, podría especularse que, en el fondo, la potencial reticencia que podría existir por parte de algunos actores, de incrementar la densidad horizontal, responde principalmente a evitar la construcción de viviendas para la población de ingresos medios, algo que podría incidir negativamente, de manera diferencial, en el valor del suelo y en la imagen de exclusividad que hasta la fecha ha caracterizado a Santa Fe.

Lo que interesa aquí es destacar la actuación de los actores sociales, en este caso la ACSF, quien se amparó contra la iniciativa del programa parcial y consiguió la reducción de la densidad pretendida de alrededor de 8 000 viviendas. Pese a todo se mantienen posiciones encontradas y la reticencia a aceptar la construcción de más viviendas sin que se cuente con la infraestructura necesaria, una adecuada red hidráulica, vialidades, transporte y accesos internos, una estación de bomberos, en su lugar, se propone la construcción de un parque público para la convivencia, es decir, que La Mexicana se constituya como un área verde y no como un área con densidades residenciales o comerciales.

En este mismo tenor pueden observarse las discusiones en torno a los terrenos de los predios de Prados de la Montaña y la Alameda Poniente. En el primer caso se trata de un antiguo terreno utilizado como relleno sanitario, clausurado en 1994, cumpliendo en 2013 su periodo de clausura, con lo que podrá analizarse su apertura al público y su uso como parque público en sus 25 hectáreas de terreno. En el caso de la Alameda Poniente, sin embargo, conforme a información obtenida mediante entrevista con la ACSF, existe la sospecha de que aún existen emanaciones de gases debido a la falta de un proceso como el que se llevó a cabo en Prados de la Montaña.

De igual manera, las problemáticas se agudizan ante la carencia de otras obras de infraestructura, como es el caso de una subestación de energía eléctrica para abastecer la demanda residencial

y de edificios corporativos; de igual manera, la insuficiencia en la dotación de agua, que ha conducido al pago de pipas de agua para edificios y residencias, aunque en la actualidad Santa Fe ya cuenta con una empresa concesionada para el tratamiento de agua, lo que podría facilitar su abastecimiento y la mejora de la red hidráulica.

Por otra parte, resulta de interés señalar la existencia de diversos proyectos propuestos por la ACSF en materia urbanística. No es trivial la iniciativa mostrada por este actor social privado, como potencial para favorecer un esquema de gobernanza cooperativo y la formación de sinergias.

Entre las principales deficiencias se encuentran los servicios de agua potable, drenaje, manejo de residuos y vigilancia. Asimismo, en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano (ALDF, 2012b) se identifica la presencia de problemáticas como el uso irregular de espacios públicos (comercio ambulante, tráfico, espectaculares, etc.), inseguridad e irregularidad en el servicio de vigilancia, así como inseguridad entre los potenciales inversionistas interesados en establecer su residencia o empresa por la situación de los servicios.

LO GOBERNADO Y LO NO GOBERNADO

Un examen general de las problemáticas de Santa Fe, muestran un escenario de incertidumbres sobre el presente y el futuro de la zona. A la existencia de discusiones sobre la determinación de responsabilidades sobre los eventos ocurridos en determinadas áreas, se suma a las disputas sobre los usos del suelo y en general sobre el uso de los espacios públicos. Los ejemplos que se mencionan a continuación son una muestra de los espacios de gobierno y no gobierno en temas que han escapado en parte al foco de atención y a su inclusión dentro de una agenda formal de actuación gubernamental.

Retos de la gestión en un megaproyecto urbano

Problemas de transporte y accesibilidad

Para dar una idea respecto a la compleja problemática de la gestión del transporte y las vialidades en la zona de Santa Fe, desde luego no ajena a las del conjunto de la Ciudad de México y de muchas de las grandes ciudades del mundo, quizá convenga señalar algunas de las cifras publicadas por el *Real Estate Market & Lifestyle* (2012) sobre este tema. En la actualidad, Santa Fe cuenta con tres rutas del sistema RTP (Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal) que provienen de La Villa, Bucareli y Mixcoac-San Mateo-Santa Fe, así como con tres rutas de colectivos con derivaciones, 43 bases autorizadas de taxis y 36 no autorizadas, 13 de taxis ejecutivos, así como automóviles particulares que en conjunto transportan a un cuarto de millón de población flotante diariamente en un territorio de 9.6 km². La congestión es un problema crónico de la zona, con todas las externalidades negativas que se derivan de ello. Por otra parte, se han realizado esfuerzos para facilitar la movilidad hacia Santa Fe, esto es, la accesibilidad, entre los cuales destaca la creación de la supervía poniente, una de las más importantes obras de infraestructura de los últimos años, con una extensión de 8 km y que conectan al sur de la Ciudad de México con el poniente en un tiempo aproximado de 15 minutos, con la posibilidad de ser usada por el servicio público de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) de la Ciudad de México, y por vehículos particulares mediante un cobro; se conforma así un libramiento para articular Toluca y Cuernavaca.

Vialidades y movilidad interna

Íntimamente asociada a la congestión vial, la insuficiencia de transporte público y el exceso de taxis “pirata”, Santa Fe posee una significativa carencia de pasos peatonales y otras cuestiones asociadas que constituyen ejemplos típicos de otras tantas áreas de la

ciudad, como obras inconclusas y escombro, por iniciativas tanto gubernamentales como privadas, así como la proliferación de comercio ambulante, que atiende una demanda de alimentos baratos para muchos de los trabajadores de la zona, baches y daños en la carpeta asfáltica, entre otros. Por otra parte, si bien las distancias relativamente cercanas entre distintos puntos de Santa Fe y las dificultades para la circulación en automóvil podrían hacer pensar en la posibilidad de extender el programa de bicicletas a esta zona, varias son las dificultades al respecto, entre las que se encuentran las pendientes muy inclinadas, así como la distancia al centro de reparación de las eco-bicis en la colonia Escandón, aproximadamente 8 km (en línea recta) hasta Santa Fe.

Estos problemas expresan una deficiente gestión de servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y del uso del espacio público, potencialmente producto del vacío de responsabilidades que plantea la transición del pasaje de un fideicomiso privado a uno público. Es clara la expresión de una deficiente gobernanza y de los desafíos a futuro del acelerado crecimiento que ha tenido el megaproyecto. De no contar con una gestión urbana concertada, de eficiente gobernanza entre todos los actores involucrados, un proyecto que va a impactar drásticamente el futuro de Santa Fe, positiva o negativamente, en términos de accesibilidad y movilidad urbana e incremento de la población flotante e impacto en valor del suelo, es el tren rápido que conectaría a la ciudad de Toluca con la Ciudad de México, ya que su trayecto está proyectado para que pase por la avenida Vasco de Quiroga, la principal de Santa Fe, con una estación, en principio, inmediata al centro comercial donde se encuentra el vaso regulador; esto ha generado la inconformidad de la ACSF por no apegarse al programa parcial de Santa Fe. La inconformidad también fue manifestada por la Asociación de Colonos del Pueblo de Santa Fe, ya que consideran que este proyecto tendrá un efecto negativo en su patrimonio histórico. El litigio queda en suspenso y demanda una compleja estrategia de concertación y de compensación a los diferentes actores que se verán afectados, para hacer viable la implementación de dicho proyecto.

Medio ambiente

Otra cuestión, menos comentada en los debates mediáticos sobre Santa Fe así como en las iniciativas y en la agenda gubernamental, concierne a los aspectos medioambientales. Además de los retos aún pendientes, como dar solución a los antiguos rellenos sanitarios sobre los que se construyó el megaproyecto, es importante recordar que Santa Fe se encuentra rodeada de barrancas que actualmente se encuentran contaminadas y llenas de basura, lo que resulta paradójico dado el paso que se dio de convertir antiguos rellenos sanitarios en uno de los megaproyectos urbanos más icónicos y económicamente significativos de la Ciudad de México y del país. En este sentido, una alternativa pendiente sería la implementación de un plan de manejo especial que contemple la coordinación entre las dos delegaciones en las cuales se ubica Santa Fe y la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. Asimismo, será básico hacer uso de los estudios para las declaratorias de Áreas de Valor Ambiental de las barrancas elaboradas por el Gobierno de la Ciudad de México y, por su parte, atender las descargas de aguas negras que se hacen a cielo abierto en las barrancas de Tlayacapa y Atzoyapa desde las áreas de Bosques de Santa Fe, como lo reporta la ACSF.

La peatonalización y la convivencia

Es algo común decir que Santa Fe fue planeado para la circulación en automóvil, incluso al grado de resultar agresivo para el peatón, y una visita rápida bastaría para confirmar dicha situación. Sin embargo, la apropiación de algunos espacios para uso público constituye un reflejo de las presiones ejercidas por la población sobre los trazos originales; actualmente en La Loma, particularmente en la avenida Bernardo Quintana se ha instaurado un circuito de corredores, y en la zona de Cruz Manca se ha constituido en un sitio que favorece la convivencia y la peatonalización. En todo caso, estos aspectos están orientados a la reducida población

que habita dentro del polígono previsto en el PPDU que está constituido en su mayoría por población de clase media alta y alta. Otro aspecto más profundo y problemático de la convivencia lo representan las relaciones del megaproyecto Santa Fe con las áreas colindantes pobres. En parte este problema obedece también a un asunto de planeación urbana. El Plan Maestro de Uso de Suelo y Regeneración de 1987 ya visualizaba a Santa Fe como una suerte de enclave corporativo, no influenciado por el entorno circundante, con una arquitectura y un concepto propios, sin ninguna relación con las tradiciones y la herencia histórica del Pueblo de Santa Fe. Los PPDU más recientes, si bien reconocen dicha problemática, no contemplan una estrategia de integración social o urbana, por lo que un tema relevante para la zona en su conjunto consiste en la identificación de mecanismos para la creación de sinergias que impulsen el desarrollo y aminoren las profundas desigualdades que existen entre Santa Fe y su entorno.

Gobernanza privada en asuntos públicos o gobernanza pública en asuntos privados

En el debate entre los límites de las responsabilidades generales y las que a cada actor competen, en Santa Fe pueden evidenciarse tanto aspectos de injerencia de lo privado sobre asuntos públicos, como a la inversa. Los ensayos para la conformación de un modelo de gestión social público-privada, con la participación de la ACSF en un papel central, surgió como mecanismo para intervenir en problemas públicos urgentes que no recibían la atención debida por parte de las autoridades (producto a su vez de una indeterminación de los actores responsables en su solución y de la escasez de recursos).

No obstante, este modelo de gestión también pudo exacerbar un retramiento de los propios actores, tanto por las limitaciones normativas del alcance de sus deberes como por el fenómeno del “polizón”, el *free rider*, con actores que gozaron de los beneficios

de la gestión colectiva sin necesariamente involucrarse ni participar en la misma. De tal manera, este esquema de gestión constituyó un modelo innovador detonado por carencias percibidas colectivamente.

En general, muchas de las problemáticas analizadas son de ciertas áreas de “no gobierno”, o más precisamente de un gobierno insuficiente y con esquemas inoperantes, aunado a la escasez de recursos humanos y financieros por parte de los responsables en turno (tanto en el periodo de gestión por parte del Fideicomiso Colonos Santa Fe, como en la actual gestión fragmentada). No obstante, podría argumentarse que, en un sentido, el origen de muchas de las indeterminaciones de la gestión se encuentra en los inicios históricos de la zona, así como de la determinación de responsabilidades entre Servimex y las dos delegaciones.

Así, a la pregunta sobre qué es gobernado y qué no es gobernado, una primera respuesta general sería que, en general, es gobernado todo aquello que típicamente compete a las autoridades locales, servicios y obras, pero de manera descoordinada e insuficiente y desaprovechando o incluso eliminando la posibilidad de sinergias y retroalimentación entre los diversos actores interesados en la zona. En lugar de avanzar hacia un esquema novedoso, los esquemas implementados invitan a pensar en un retroceso hacia un modelo más limitado de gestión. Por otra parte, lo no gobernado concierne a una participación consensuada y con poder real para actuar sobre la zona, así como a otros retos asociados:

- La consolidación de una autoridad administrativa de coordinación y gestión.
- Espacios públicos insuficientes.
- El desarrollo incluyente de las zonas adyacentes.
- Actualización del Programa Parcial del Desarrollo Urbano, que incluya la franja norte del PPDU y reconozca la realidad funcional de Santa Fe.

CONSIDERACIONES FINALES

Santa Fe constituye la cara opuesta de lo que ha sido el proceso dominante en la producción social del espacio urbano de la Ciudad de México: la urbanización irregular, precaria y periférica; es referente icónico de la polarización urbana que la caracteriza. Santa Fe coexiste con asentamientos humanos de bajos recursos, irregulares algunos, ubicados en barrancas y con el milenario pueblo de Santa Fe, ya integrado precariamente a la Ciudad y del cual deriva su nombre.

Desde el punto de vista inmobiliario y de impacto urbano, el megaproyecto Santa Fe ha sido exitoso; aparte de los retos de gobernanza ya citados existen otros, institucionales y financieros, que será imperativo resolver para garantizar que Santa Fe tenga efectos multiplicadores positivos para al resto de la ciudad. Uno de ellos es la formación avanzada de plusvalías así como su recuperación y equitativa redistribución, en especial de las áreas circundantes, mediante una coherente acción planificadora y una gestión concertada de los múltiples actores que participan en la conformación del valor de uso del complejo urbano, es decir, una eficiente gobernanza urbana. De no ser así, Santa Fe terminará siendo un “enclave urbano”, más que un “megaproyecto urbano”.

BIBLIOGRAFÍA

ALDF (2012a), *Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal VI Legislatura.

ALDF (2012b), *Decreto que contiene el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la “Zona Santa Fe” de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano para las Delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal V Legislatura.

Asociación de Colonos de Santa Fe (2013), *Asociación de Colonos Zedec*

- Santa Fe*, México. Disponible en: <<http://colonossantafe.com/colonos>>.
- Colliers International (2013), *Colliers International Ciudad de México*, México. Disponible en: <www.colliers.com/es-mx/mexicocity>, consultado el 19 de julio de 2013.
- Entrevista con Óscar Moreno, presidente de la Asociación de Colonos de Santa Fe, 23 de enero de 2014.
- Montes, Rafael (2013), “Pedirán presupuesto para mantenimiento de Santa Fe”, *El Universal*, México, 18 de noviembre.
- Moreno Carranco, María (2011), “Terciarización económica y la creación de clusters: el megaproyecto de Santa Fe en la ciudad de México”, en Alejandro Mercado Celis y María Moreno Carranco (coords.), *La ciudad de México y sus clusters*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa/Juan Pablos Editor, pp. 143-188.
- Pérez Negrete, Margarita (2010), *Santa Fe: ciudad, espacio y globalización*, México, Universidad Iberoamericana.
- Ramírez, Kenya (2013), “GDF se hará cargo de servicios públicos y seguridad en Santa Fe”, *Excélsior*, México, 16 de mayo.
- Real Estate Market & Lifestyle (2012), “Santa Fe, imán de inversiones”, *Real Estate Market & Lifestyle*, núm. 8.

VIII

EL FIDEICOMISO DEL CENTRO HISTÓRICO

UNA TENTATIVA DE ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (1990-2001)

*Stéphanie Ronda**

¿Quién puede hoy dudar de la gobernabilidad de la zona más céntrica de la Ciudad de México, la zona mejor definida, la zona cuya identidad y de la que el interés para el conjunto de la metrópoli es difícilmente cuestionable? ¿Quién puede cuestionar el consenso que da lugar a esta política pública referente a la legítima preservación de una zona de monumentos históricos inscrita en la lista del patrimonio mundial desde 1987? ¿Quién puede imaginar que la zona sobre la que están puestos los ojos de la nación desde al menos cuatro décadas pueda escapar a la vigilancia del gobierno de la ciudad? Y, sin embargo, este capítulo intenta mostrar que lejos de ser una evidencia, la gobernanza del centro histórico plantea problemas y permite interrogar, desde nuestro punto de vista provechosamente, las modalidades de gobierno, así como la implementación de una política pública presentada desde los años ochenta como relativamente convencional. ¿Qué metrópoli de América Latina o de Europa no ha conocido una política de preservación de su centro histórico?

Mientras la protección del patrimonio cultural (en todo caso en lo que se refiere al patrimonio arqueológico, histórico y artístico) en México compete sin equívoco, desde 1966, al gobierno federal

* Maestría en Estudios Políticos, Science Po Aix, Francia

(Ronda, 2008), la política de rehabilitación de los centros históricos es una política eminentemente urbana, reivindicada por los gobiernos locales (Capron, Ronda y Salin, 2003). Una inmersión en la historia de esta política es muy instructiva en cuanto a la lucha de poder entre los diferentes niveles de gobierno. La injerencia directa del gobierno federal desde que el área fuera declarada zona de monumentos históricos (*DOF*, 11 de abril de 1980) se suma a las responsabilidades del gobierno local—Departamento del Distrito Federal (DDF) en 1997, Gobierno del Distrito Federal (GDF) a partir de ese momento—. Así, las autoridades involucradas deberán imaginar dispositivos institucionales capaces de coordinar las diferentes acciones realizadas en el centro histórico y promover una política de regeneración del mismo.

Desde que se circumscribe la zona de monumentos en sus perímetros A y B, su situación de excepción en el derecho urbanístico ofrece la oportunidad de experimentar con figuras institucionales *ad hoc*; en los años ochenta era el Consejo del Centro Histórico, figura clásica de lo interministerial de la que formaban parte las instituciones públicas implicadas (art. 7, *DOF*, 11 de abril de 1980, modificado en el *DOF* del 14 de febrero de 1984). A pesar de la constitución de un comité directivo escoltado por dos secretarías (técnica e histórica), la actividad del Consejo, a la luz de lo que hoy se conoce, fue reducida¹ y sin embargo continuó existiendo formalmente hasta 2001 (*DOF*, 15 de agosto de 2001), aunque había caducado desde la reforma política del Distrito Federal de 1996. Por el contrario, a partir de 1990 y durante toda la década se adoptó una fórmula original con el Fideicomiso del Centro Histórico (FCH), figura tomada del derecho privado. Desde entonces, un actor de tipo privado está a cargo de la regeneración integral del centro histórico y de coordinar las diversas medidas y con las autoridades públicas y los habitantes del mismo.

¹ Dos reuniones en 1984, una sesión extraordinaria en 1987 en la que intervino el presidente de la república Miguel de la Madrid, y una reunión en 1988 (CCHCM, 1988).

Es esta la gobernanza que nos proponemos analizar con especial interés en la elección de esta figura y de la acción en términos de coordinación del fideicomiso entre 1990 y 2000. De este modo es posible preguntarse con mayor precisión sobre el tipo de gobernanza, es decir, de coordinación vertical y horizontal, y sobre la imbricación público-privada en México. Al esclarecer lo que para el Fideicomiso implica ser una institución privada, así como las limitaciones a las que se enfrenta su acción, se pretende aportar un ángulo original a la definición de gobernanza en la vida de México, de describir empíricamente una figura institucional que *a priori* se asimila a lo que numerosos estudios califican de “asociación público-privada” (Le Galès, 1995a). El contexto en México coincide con el observado en los países desarrollados, donde se pone en marcha la asociación público-privada: escasez de recursos financieros, repliegue del Estado, “problema de la eficacia y legitimidad del Estado” (Le Galès, 1995a: 60). Sin embargo, “La naturaleza pública o privada de un actor no permite deducir un tipo de comportamiento” (Le Galès, 1995b: 60). Es lo que demuestra el análisis empírico del Fideicomiso del Centro Histórico de México en la medida en que el comportamiento de este actor, tomado del derecho privado, ilustra particularmente bien la “interferencia” de fronteras entre público y privado. Este caso permite asimismo observar un modelo original de coordinación de la acción pública alejado de la clásica reunión interministerial donde los diferentes actores involucrados expresan sus posiciones y promueven la representación que tienen de su rol. El análisis fino de lo que está en juego en esta coordinación permite relativizar la idea de una perdida de control por parte de las autoridades públicas sobre una política urbana específica, así como la imagen de un sector privado que impondría intereses de particulares. Por ello, el estudio del FCH y de su comportamiento constituye un punto de observación irremplazable de las lógicas de gobernanza (Kooiman, 1993: 2), entendida como un modo no jerárquico de control, una cooperación intensa entre los actores (públicos y privados) (Mayntz, 1998: 7), un modo de coordinación horizontal y vertical en una acción pú-

blica cada vez más fragmentada (Le Galès, 1995b: 56-60). Pero son sobre todo los límites de esta gobernanza, que serán identificados, el lugar de un sector privado en una política pública que sigue estando limitado por la arquitectura administrativa y las normas jurídicas. De hecho, el balance del Fideicomiso es más bien de éxito limitado, sin estar sus medios ni su acción a la altura de las expectativas.

Antes de entrar al fondo de la cuestión, debe insistirse en lo complicado que es analizar esta institución. Aunque se trata de financiamiento público, por su naturaleza privada el acceso a la información está limitado; sus archivos no están sometidos a las obligaciones a las que se encuentran sujetos los documentos de instituciones públicas, lo cual limita su publicidad. Esto permite, por otra parte, comprender por qué las direcciones sucesivas tienen dificultades para asegurar una continuidad en la acción del Fideicomiso. Esta continuidad pasa por la estabilidad del personal que de alguna manera es la memoria “viva” del Fideicomiso, sobre todo cuando los directivos salientes toman con ellos los archivos y documentos. El acceso a parte de esos archivos nos ha sido otorgado por un miembro del comité técnico.

¿A qué obedece el hecho de elegir un dispositivo privado y en qué es efectivamente privado? *I)* Esta pregunta nos lleva a reflexionar sobre la naturaleza misma del actor principal de la política de rehabilitación del Centro Histórico de la Ciudad de México, *II)* Concebido para coordinar la acción pública en materia de rehabilitación del centro histórico, el FCH se coloca como interlocutor privilegiado de las instituciones y de los habitantes del centro; sin embargo, esta función se pone continuamente en entredicho, lo que afecta su valoración.

EL FCH: UN CARÁCTER PRIVADO PARA UNA MISIÓN PÚBLICA

Sería un error pensar que la figura de fideicomiso fue creada para el Centro Histórico de la Ciudad de México; esta forma institucio-

nal, tal y como es usada en el derecho mexicano, es algo inédito en el derecho francés.² Se trata de una institución *ad hoc* derivada de un contrato entre dos partes. El fideicomiso (*acte fiduciaire* o *fiducie* en francés) (Cornu, 2003: 395-396) es un complejo mecanismo de transmisión de un bien de una persona a otra por medio de un tercero. La doctrina jurídica mexicana aborda la cuestión para tratar de definir más claramente la naturaleza del fideicomiso privado, y los autores coinciden en la complejidad y en los diferentes usos de esta figura jurídica (Dávalos, 1984; Domínguez, citado por Dávalos, 1984).

Junto al fideicomiso privado existen —y ésta es la gran originalidad de dicho mecanismo en México— los fideicomisos públicos. Su creación obedece a la voluntad de hacer intervenir al Estado federal en proyectos puntuales, incluso en ámbitos en los cuales no solía intervenir anteriormente (Dávalos, 1984; Ramírez Saiz, 1989: 29; Soberanes, 1993: 54). La creación de un fideicomiso público puede así constituir una referencia para identificar las prioridades gubernamentales, pero también los procesos de especialización de la administración pública. Sin embargo, no fue la opción seleccionada por las autoridades locales en 1990, pues prefirieron el contrato privado, aunque sus finalidades, así como la organización de su comité técnico, parecían más conformes con las de un fideicomiso público. En suma, se trata en esta parte de explicar por qué y cómo un actor privado cumple con una misión de utilidad pública.

LAS MOTIVACIONES DEL FIDEICOMISO

El cierre de los años ochenta constituyó un contexto favorable para el Centro Histórico de la Ciudad de México. Su inscripción en la lista del patrimonio mundial en 1987 fue propicia para re-

² Según Carlos Felipe Dávalos, México es el país que más ha experimentado esta forma de transmisión de bienes (Dávalos, 1984: 382).

flexionar acerca de la arquitectura institucional. De entrada, el asunto fue encontrar fuentes alternativas de financiamiento y luego administrarlas, lo que la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal intentó hacer mediante la figura de “transferencia de potencialidad”. Al mismo tiempo, se trataba de responder a los criterios internacionales en boga a principios de los años noventa.

La transferencia de potencialidad y su fideicomiso

Para el exsecretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Distrito Federal (Sedue-DF), al momento de la creación del FCH no era posible hacer una rehabilitación completa y sostenible del centro sin la participación de los propietarios; la autoridad pública puede invertir recursos públicos para revocar las fachadas —Alejandra Moreno evoca en ese sentido un programa de 1978—; sin embargo, no puede intervenir respecto al interior de los edificios. Esta funcionaria insiste en cuanto al carácter mixto de los fondos para la rehabilitación del centro histórico, y es en virtud de esta combinación que se impuso un fideicomiso privado. Según ella, en los años noventa los gastos de operación eran públicos, pero la mayoría del financiamiento para la revitalización del centro histórico provenían de un mecanismo financiero específico puesto en marcha desde 1988: la transferencia de potencialidad. Adoptado por el regente Ramón Aguirre al final de su mandato, este instrumento es sobre todo utilizado por su sucesor, Manuel Camacho. El principio de la transferencia está basado en una ficción: el centro histórico, dada la forma cómo está dotado en términos de equipamiento en servicios e infraestructuras, permite una intensidad de construcción seis veces superior a su área; sin embargo, esta potencialidad de construcción está prohibida en la zona de monumentos históricos (*DOF*, 19 de julio de 1988). La figura permite de esta manera transferir a otras zonas esa potencialidad; en suma, un propietario que posee un terreno en una zona diferente al centro histórico podrá construir

un inmueble más grande y elevado que el que está autorizado en el programa de desarrollo urbano de dicha zona. Por un ingenioso cálculo, esta intensidad es transformada en recursos financieros que serán destinados al mantenimiento o a la restauración de algún inmueble en el centro histórico. Dicho instrumento permitiría responder a la presión de los promotores inmobiliarios, quienes, según Alejandra Moreno, están listos para invertir en el centro, pero en inmuebles que no tienen restricciones en términos de altura. El DDF otorgó permisos de construcción para las zonas de crecimiento reciente, aunque no exclusivamente. Los inmuebles del centro que fueron beneficiados por la transferencia de potencialidad fueron seleccionados por los propios promotores: fue así como pudo ser restaurado El Colegio de San Ildefonso. La adopción de este instrumento financiero constituye un evento que marca la historia del FCH en la medida en que crea un precedente: para administrar los fondos provenientes del sistema de transferencia de potencialidad se crea un fideicomiso privado. En efecto, la séptima cláusula del acuerdo del sistema de potencialidad estipula que es necesario constituir un fideicomiso privado “para la captación y la aplicación de recursos financieros para el programa de revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de México”. Se sabe que ese fideicomiso existe con número de contrato 143-3 y que funcionó: el DDF pasó contratos con diversos propietarios (particulares, generalmente comerciantes o empresarios inmobiliarios) para la transferencia de potencialidad a diversas zonas.³

Los funcionarios que apoyaron la idea de la creación de un sistema de transferencia de potencialidad fueron también quienes estuvieron en la creación y la forma que debía tomar el Fideicomiso del Centro Histórico (contrato núm. 166). Según Alejandra Moreno, la idea innovadora residía en el hecho de que era necesaria

³ Para Alejandra Moreno la transferencia se realizó principalmente a la zona de Santa Fe, pero se establecieron algunos contratos para zonas centrales, como, por ejemplo, la colonia Cuauhtémoc, la avenida Paseo de la Reforma (*DOF*, 27 de enero de 1994), e incluso la colonia Roma (*DOF*, 4 de enero de 1994a, 4 de enero de 1994b).

rio captar fondos privados, por lo que el Departamento del Distrito Federal tenía que estar en condiciones de administrarlos; la decisión se inclinó entonces por un organismo de naturaleza privada cuyo funcionamiento asegurara una participación dominante del DDF. Es por ello que el comité técnico del Fideicomiso fue concebido de tal manera que los representantes del DDF tuvieran el mayor poder de decisión. El sistema promovido por el equipo de Alejandra Moreno consistió entonces en un organismo que captara los fondos privados, el fideicomiso de transferencia de potencialidad, y un organismo que se encargara de la orientación de esos fondos: el FCH. Sin embargo, la relación entre esos dos organismos fue oscura y un tanto limitada y el FCH adoleció de falta de fondos, mientras que la transferencia de potencialidad entre 1990 y 1995 funcionó de manera inmejorable. El FCH no tiene ninguna injerencia en el sistema de transferencia de potencialidad; de hecho, los recursos obtenidos por medio del sistema de transferencia se depositan en la cuenta del fideicomiso constituida con ese propósito, la cual es manejada a discreción por el DDF. Tampoco existe ningún mecanismo automático entre los dos fideicomisos; así, las solicitudes de financiamiento del FCH se elaboran caso por caso, de lo que son testimonio las actas del Comité Técnico del FCH.⁴ Como el fideicomiso de transferencia de potencialidad es privado, la dotación financiera obtenida por éste no depende del presupuesto del gobierno; de este modo, aunque se asemeja a una contribución sobre la plusvalía, ese financiamiento privado es utilizado a discreción.

Desde su creación el FCH ha sido financiado con fondos públicos, aunque su condición legal le permite también recibir financiamiento privado. Tal característica dificulta el trabajo de investigación respecto a la parte financiera, sobre todo porque la información no es pública.⁵ Por otra parte, los informes de actividades del FCH

⁴ En 1994 el DDF autoriza un apoyo financiero por 300 mil pesos provenientes del fideicomiso de transferencia de potencialidad (acta del 18 de abril de 1994).

⁵ Insistimos en el hecho de que en 2000 el personal del Fideicomiso nos mostró su amplia disposición a cooperar, cuando no tenía ninguna obliga-

son imprecisos respecto a lo que es financiado por vía del FCH y lo que es financiado por otros actores. ¿Qué papel tiene el presupuesto del FCH? ¿De dónde provienen los fondos? El presupuesto del Fideicomiso es una mezcla de recursos propios (inversiones realizadas con la primera dotación financiera al momento de su creación, movimientos de compra y venta de un patrimonio inmobiliario derivado de donaciones y, en fin, emolumentos recibidos en el ejercicio de sus funciones como gestor para la obtención de subvenciones) y de una línea de financiamiento autorizada por el órgano de la administración encargado del desarrollo urbano del DDF (actas del 21 de enero de 1994) (cuadro VIII.1).

Los ingresos anuales del Fideicomiso no son elevados, sólo cubren los gastos de funcionamiento. Con ese presupuesto es difícil financiar las actividades o programas. Existen líneas excepcionales de financiamiento que no se incluyen en el presupuesto anual, pero sólo se recurre a ellas de vez en cuando y responden a demandas específicas para proyectos específicos (véase la solicitud al Fideicomiso para realizar trabajos en uno de los inmuebles del FCH).⁶ Lo que, sobre todo, muestra este cuadro es la evolución de la participación del DDF en los ingresos del Fideicomiso: desciende alrededor de 61% entre 1994 y 1995, algo que preocupa sobremanera a los miembros del comité técnico.

Durante esos años el DDF invirtió poco en el rescate de calles, y dejó a los propietarios y comerciantes asumir el peso financiero de la restauración de las calles seleccionadas; su participación se limitó a organizar y promover la iniciativa. Respecto a eso el FCH responde al motivo por el que fue creado: impulsar y estimular la participación social en la política de revitalización del centro histórico. Ahora bien, este apoyo del DDF al funcionamiento del FCH se desmorona a partir de 1995; de hecho, la gestión de Margarita

ción de dejar que un investigador consultara su contabilidad. Para obtener algunos datos relacionados con las finanzas, debimos cruzar información de distintas fuentes.

⁶ Inmueble ubicado en los números 41 a 43 de la calle República de Cuba (FCH, 1998-1999: 6).

CUADRO VIII.1
Ingresos anuales del Fideicomiso en pesos

<i>Año</i>	<i>Fuentes propias</i>	<i>DDF</i>	<i>Total</i>
1993	3 575 000	2 375 000	5 950 000
1994	2 512 150	2 282 000	4 794 150
1995	3 912 189	870 004	782 189
1996	3 468 983	1 000 000	4 468 983
1997	4 183 950	1 200 000	5 383 950

FUENTE: Actas de sesiones ordinarias VIII, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI. Archivos privados.

Sánchez en el FCH se da sin el apoyo financiero del DDF, lo que de alguna manera explica su falta de dinamismo e iniciativa.⁷ En 1997, René Coulomb, con amplio respaldo del nuevo jefe de gobierno, inició una nueva etapa para el FCH: el financiamiento público que se le concede aumenta y permite al FCH realizar un programa estratégico para el centro histórico.⁸ Desde entonces, para algunos, la mayoría de los recursos del Fideicomiso provienen de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) (entrevista del 3 de abril 2002), y para otros esos recursos siguen siendo limitados e impiden que el Fideicomiso responda a las expectativas generadas.⁹ Ahora bien, para concluir sobre este tema, debe señalarse que entre 1990 y 1997 el funcionamiento del FCH fue garantizado prin-

⁷ A un miembro del comité técnico que expresa su preocupación frente a la falta de apoyo financiero del gobierno en 1995, el titular de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (DGRUPE) le responde que el Fideicomiso debe realizar una solicitud al DDF para aumentar las aportaciones del gobierno para el próximo año. Acta del 21 de julio de 1995.

⁸ Entre 1998 y 2000 se transfieren 400 millones de pesos para la ejecución de 146 proyectos en los que participó el FCH. A este respecto, cabe preguntarse si esos recursos fueron efectivamente ejercidos por parte del Fideicomiso o si correspondían a una línea presupuestal concedida por el gobierno del Distrito Federal (FCH, 2001: 1).

⁹ “Otra cosa, no hubo presupuesto suficiente. También debe haber un presupuesto, y además un financiamiento federal” (entrevistas del 19 de febrero de 2002).

cipalmente por fondos propios y que, por su parte, el GDF incrementó su participación a partir de 1997, por eso la imagen de un fideicomiso que faltó a su misión de atraer capitales privados para la política de regeneración del centro histórico es muy marcada;¹⁰ no hay que olvidar que se trataba de su primera misión.

Cumplir las condiciones del BID

Otra motivación para la creación del FCH, según el antiguo director de desarrollo urbano de la Seduvi en 1997, radica en atraer y administrar fondos provenientes de un organismo internacional (entrevista del 3 de abril de 2002). En efecto, algunos organismos comienzan a interesarse seriamente en los centros históricos latinoamericanos; un mes antes de la creación del FCH, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concede un crédito a la Ciudad de Quito en Ecuador para financiar una cooperación técnica a propósito de la rehabilitación de su centro (BID, 1990). El monto relativamente modesto de ese préstamo marca sin embargo el inicio de negociaciones que desembocarán en un préstamo record en 1994 para un proyecto de ese tipo.¹¹ Así entonces, se buscó no solamente prestar a organismos públicos, sino favorecer la creación de organismos mixtos y promover la participación del sector privado (Rojas y Castro, 1999). En 1997 la UNESCO participó también en un fondo común mediante el financiamiento de un proyecto de durabilidad social (Carrión, s/f: 6), lo que convierte el caso de Quito y de su empresa del centro histórico en un modelo de gestión para una política de rehabilitación. Poco antes de la creación del Fideicomiso, algunas personas, que posteriormente integrarán el comité técnico del Fideicomiso, se reunieron con el representante del

¹⁰ Entrevista del 3 de abril 2002: “No está mal en sí que nosotros [el GDF] demos dinero al Fideicomiso, pero cuando le damos un peso, ellos deberían encontrar diez pesos privados”.

¹¹ Se trataba de 40 millones de dólares concedidos al municipio de Quito para la rehabilitación de su centro histórico (Rojas y Castro, 1999).

BID en México: se dio la garantía de apoyo para la obtención de recursos, si y sólo si, se trataba de una institución privada (entrevista del 19 de febrero de 2002).

Sin embargo, es difícil determinar cuánta influencia pudo tener el BID en la imposición de un modelo institucional: la idea de establecer una institución privada había sido asimilada en 1988 y los encuentros con representantes del BID no hubieran podido modificar esa decisión. En un principio, la idea, de dotarse de un organismo híbrido, es decir de un organismo competente para administrar bienes provenientes tanto del sector público como del privado, corresponde a los tiempos que corren y a los modelos de gestión que difunden tanto el BID como el Banco Mundial, que comienza por esos años a diversificar su acción y a interesarse en los gobiernos de las ciudades (Lorrain, 2003). Sin embargo, el actor privado en el que se está pensando se asimila más a la visión que tenía el Banco Mundial de ese sector en los años ochenta, a saber, el conjunto de ONG, grandes empresas o asociaciones de la llamada sociedad civil (Lorrain, 2003: 388). Se puede pensar que los actores que están detrás de la fórmula del FCH para la Ciudad de México tenían en mente la posibilidad de obtener un préstamo internacional y entonces adelantarse adoptando los criterios institucionales que tales organismos difundían en esa época; una apuesta que, en ese caso preciso, no fructificó, pues si bien el Banco Mundial autoriza un préstamo a México en 1993 para un proyecto que comprende la regeneración de centros históricos, no sería para el FCH.

El funcionamiento del FCH

El fiduciario del FCH es una asociación civil, lo que implica que el contrato del Fideicomiso es de naturaleza privada. Es un Patronato creado *ad hoc* para la realización del contrato de Fideicomiso, con el fin de desempeñar el papel de su fiduciario; por lo tanto, el Patronato dona un presupuesto inicial para el funcionamiento del FCH, suma a la que de cualquier modo renuncia la asociación a

favor del comité técnico en 1992 (modificación al contrato del 10 de abril de 1992). La lista de miembros fundadores del Patronato muestra la preeminencia de personalidades del sector privado, ya sea de empresarios de renombre o de periodistas. Por el contrario, el presidente y el secretario de la asociación son personas conocidas por los cargos políticos que han ocupado: Tulio Hernández fue gobernador del estado de Tlaxcala, diputado y senador por el Partido Revolucionario Institucional; Antonio Ortiz Mena fue secretario de Hacienda y director del Banco de México. Ningún documento permite saber si las diferentes personalidades participaron en la donación inicial de 50 millones de pesos; a ese respecto (FCH, s/f), ciertos elementos sugieren que la mayoría de la dotación financiera inicial provenía del DDF, suposición suscrita por Alejandra Moreno: el presupuesto del funcionamiento en un principio es otorgado por el DDF, con la idea de que el resto sería financiado principalmente por transferencia de potencialidad. En cualquier caso, la actividad del Patronato es reducida, se reúnen en raras ocasiones y pocas veces con sus representantes presentes en las reuniones del comité técnico (entrevista del 19 de febrero de 2002).

El comité técnico (CT) es el organismo clave del Fideicomiso, es quien designa al director general del FCH y, sobre todo, quien establece los estatutos que deberá seguir el director general. Al seno de este comité se tejen las relaciones del director del Fideicomiso con las autoridades públicas, en especial con los funcionarios del Distrito Federal encargados de las cuestiones urbanas. Junto al comité técnico, la estructura del FCH está controlada por el director general; el equipo del FCH evoluciona en función de los cambios de dirección, si bien es posible identificar cierta estabilidad en los puestos. La idea de un director del FCH totalmente autónomo para decidir las líneas de acción que seguirá su organismo es matizada luego que se examinan las actas de las sesiones del comité técnico: su lectura muestra que el director general propone y que el comité técnico adopta o rechaza los proyectos. Sin embargo, esta división del trabajo no es tan clara ni es constante en el tiempo; en todo caso,

es claro que el comité técnico estudia incluso los asuntos más triviales que se plantean a la administración del Fideicomiso.

Entre 1990 y 1998 se registraron 23 sesiones del comité técnico; el cuadro VIII.2 muestra que esas reuniones ordinarias fueron minimizadas o incluso prácticamente eliminadas durante la gestión de Margarita Sánchez Gavito (1995-1997).

Sin embargo, debe señalarse que junto a las sesiones ordinarias pudieron haberse realizado sesiones extraordinarias; desafortunadamente es difícil hacer una lista exhaustiva de ellas (Sesión extraordinaria del 10 de septiembre de 1996).

Conocer a las personalidades que participan en el comité también es complicado; las fuentes escritas tienen disparidades y las entrevistas no permiten llenar los vacíos de información. Sin embargo, algunos elementos pueden considerarse. Los representantes del DDF son elegidos por el regente sin que se encuentre definida su función en el contrato del Fideicomiso; no obstante, el principal representante es el secretario a cargo de los asuntos urbanos (independientemente del nombre que tenga esa secretaría), y le sigue el titular de la Delegación Cuauhtémoc (actas del 15 de diciembre de 1995).

CUADRO VIII.2
Sesiones ordinarias del comité técnico
del Fideicomiso

Año	Número de sesiones
1990-1993	13
1994	5
1995	2
1996	0
1997	1
1998	2

FUENTE: Actas de las sesiones VIII, XV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXI. Archivos privados.

Sabemos que de 1992 a 1993 Alejandra Moreno, entonces titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Distrito Federal (Sedue-DF) desde 1988 y luego de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (Sedesol-DF) en 1992, presidió el comité técnico. Las actas de las sesiones del comité técnico (actas del 29 de septiembre de 1992 y del 21 de enero de 1994) dan cuenta de su asistencia. A partir de esos datos y del hecho de que esta funcionaria participó activamente en la creación del FCH, puede pensarse que estuvo muy presente durante los primeros años de la gestión del arquitecto Samuel Valenzuela (1990-1995) al frente del Fideicomiso. En enero de 1994 se da un cambio de presidente (acta del 21 de enero de 1994): Alejandra Moreno es sucedida por Jorge Gamboa, entonces coordinador general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (CGRUPE).¹² Puede constatarse cierta continuidad en la representación del DDF ante el comité técnico hasta 1997. Jorge Gamboa ocupa el puesto de director general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica de 1988 a 1993 como parte del equipo de Alejandra Moreno, probablemente fue quien concibió la transferencia de potencialidad.¹³ Gamboa conocía lo que se discutía al seno del Fideicomiso incluso antes de formar parte de éste, puesto que fue el representante del DDF en 1994. A partir de ese año, otro funcionario aparece esporádicamente en las sesiones del comité técnico: Fernando Torroella Labrada, quien desde 1988 fue el director de Administración de Uso del Suelo y de la Reserva Territorial de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (DGRUPE). Este funcionario conocía igualmente a fondo la transferencia de potencialidad, puesto que en algunas ocasiones firmó contratos de transferencia que fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. El equipo más cercano a la secretaría entre 1988 y 1994 es también el que toma el

¹² Hubo incertidumbre en la administración encargada del desarrollo urbano entre 1994 y 1995, fecha de creación de la Seduvi, por lo que la CGRUPE aparece como tutelar del sector.

¹³ Los contratos de transferencia de potencialidad estaban firmados por este funcionario en 1994.

relevo para el centro histórico durante la gestión del nuevo titular de la Seduvi en 1995, Juan Gil Elizondo (director de Reordenación urbana en los años ochenta).¹⁴ A partir de la gestión de René Coulobm (1997-2000), no tuvimos acceso a las actas de las sesiones, pero sabemos que fue el jefe del Gobierno del Distrito Federal quien presidió el comité técnico; la directora saliente se congratula de ese cambio (acta del 6 de junio de 1997). Esto constituye un éxito para el equipo del Fideicomiso, que reivindicaba desde hacía algunos años esa modificación (FCH, s/f); se trata entonces de mostrar que la autoridad más importante está plenamente comprometida con la revitalización del centro histórico y que esta última constituye una prioridad política; se trata también de suprimir un eslabón administrativo entre el FCH y el jefe de gobierno. Enseguida se verá un ejemplo de la importancia de la relación directa, aunque es imposible verificar si el nuevo jefe de gobierno siguió participando de manera efectiva en el comité técnico o si envió a un representante.

Este panorama de los funcionarios del Distrito Federal que asisten a las reuniones del comité técnico llama la atención sobre el nivel jerárquico y el servicio gubernamental más importante que se involucran en la rehabilitación del centro histórico. En cuanto a Alejandra Moreno, no hay duda sobre su motivación y grado de involucramiento en el “programa de revitalización”. La constancia de su interés por el centro histórico hace pensar que el programa de revitalización constituye en esa época una de sus prioridades. Desde entonces, no extraña que la secretaría participe regularmente en el comité técnico del Fideicomiso, lo que será menos frecuente después.

Por otro lado, existe una relativa estabilidad de los demás miembros del comité; el caso del representante de la Cámara de Comercio es particularmente explícito a este respecto. Manuel Tron (titular) y su suplente son ratificados en sus funciones en la sesión

¹⁴ Un texto sobre el sitio del Congreso de la Unión indica que la Seduvi fue creada sobre la base de la antigua DGRUPE (<www.cdhdf.org.mx/index.php?id=rec0996>, última consulta el 30 de enero, 2014].

de enero de 1994. El hecho de que el suplente haya participado en casi todas las sesiones entre 1990 y 2001 confiere a esta representación cierta permanencia, sobre todo si sabemos que la presidencia de la Cámara es anual. Este comité evoluciona con el tiempo y la principal modificación se da en 1995: las instituciones federales competentes en materia de patrimonio y la empresa Servicios Metropolitanos (Servimet),¹⁵ con capital mayoritariamente del Distrito Federal, son invitadas a participar (cuadro VIII.2). El director del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) es el titular del comité técnico, pero durante cinco años será su suplente Salvador Aceves, entonces coordinador nacional de Monumentos Históricos, quien asistirá a las reuniones. Más adelante nos adentraremos un poco más la importancia de la integración de esos dos miembros al comité técnico (véase la parte 2).

El funcionamiento y la organización del Fideicomiso dependen en gran parte de la personalidad del director general, pues cada director imprime un toque personal y este toque depende a su vez de la manera en que es percibida la acción del Fideicomiso. Los estatutos del Fideicomiso sobre su nominación son claros: el director es nombrado por el comité técnico. Ahora bien, esta nominación refleja el poder de decisión del DDF al seno del comité técnico.

Ninguna fuente permite saber más sobre la nominación del primer director, Samuel Valenzuela (1990-1994). La salida de éste es propicia para hacer cuestionamientos: el acuerdo núm. XV.3, votado en la reunión del 18 de abril de 1994 del comité técnico, ratifica a Valenzuela en su función de director por tres años; sin embargo, sabemos que renuncia, un año más tarde, en la sesión del 6 de marzo de 1995. Esta renuncia coincide con la llegada al comité técnico del equipo en materia urbana del nuevo regente Óscar Espinoza. Las actas constan que el comité técnico y el regente nombraron en su lugar a la lic. Margarita Sánchez Gavito el 3 de marzo de 1995. Esta nominación pone de manifiesto que las decisiones se toman fuera de las reuniones del comité técnico, en la

¹⁵ Creada el 25 de julio de 1977.

medida en que la última sesión tuvo lugar en septiembre de 1994 y en tal sesión no fue mencionada la decisión sobre la nueva directora. Sánchez Gavito no es arquitecta, posee una formación en pedagogía y en psicoanálisis clínico. La mayor parte de su carrera profesional se había desarrollado en el campo de las finanzas internacionales. Su trayectoria muestra también su participación en la política en los años ochenta como diputada federal. La nueva directora no es, al momento de su nominación, especialista en centros históricos; su nombramiento obedece a la idea de que el Fideicomiso debe ser capaz de encontrar y convencer a los inversionistas privados de participar en el programa de rehabilitación del centro histórico.

La llegada de René Coulomb al frente del Fideicomiso en 1997 marca el regreso a ese puesto de una personalidad más experimentada, por sus publicaciones y por su involucramiento en el tema de los centros históricos. Esta nominación, por otra parte, revela la imposición del jefe de gobierno en lo relativo a la nominación. René Coulomb es alguien cercano al candidato del Partido de la Revolución Democrática al puesto de jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997, Cuauhtémoc Cárdenas, y le apoya en la campaña. Participa en la elaboración de un pequeño libro programático, “Una ciudad para todos” (Álvarez, 2002), eslogan de la campaña en la que participan universitarios de renombre que luego se desempeñarán en el gobierno (Roberto Eibenschutz, titular de la Seduvi; Emilio Pradilla, director del Fideicomiso estratégico de la zona metropolitana y René Coulomb). Desde la campaña, el interés del futuro director del FCH está en el centro histórico; de hecho, su contribución al libro trata ese tema. En el equipo de sociólogos y urbanistas que acompañan al futuro jefe de gobierno, él aparece como el especialista del centro histórico. René Coulomb combina dos atributos importantes: especialista del tema y universitario, cercano a Cuauhtémoc Cárdenas y poseedor de una experiencia importante en el mundo asociativo. Su nominación permite mostrar que el jefe de gobierno impuso su elección al comité técnico. El asunto de la nominación se sitúa

entonces en la relación personal que existe entre el candidato y el Jefe de gobierno del Distrito Federal.

Un arquitecto, un administrador y un sociólogo se sucedieron entre 1990 y 2001 en el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México; cada uno imprimió una dinámica propia y prioridades distintas en función de los medios a su disposición; cada uno, a su manera, participó en la configuración de la imagen que proyecta el FCH. Organismo híbrido, instrumento financiero, cualquiera que sea la forma o las motivaciones que dieron lugar a su creación, a lo largo de su existencia el Fideicomiso fue esencialmente —y para el conjunto de los actores involucrados— percibido como un “facilitador”, un “intermediario”, un “mediador”: un intermediario entre los habitantes o propietarios del centro histórico y las autoridades públicas; y un facilitador para la obtención de subvenciones o para estimular a los inversionistas.

**“PROMOVER”, “CONCERTAR”, “FACILITAR”:
EL PAPEL DE INTERMEDIARIO**

Al momento de su creación el Fideicomiso tiene once misiones (acuerdo del 18 de diciembre de 1990) y en 1993 se agregan otras seis (acuerdo del 27 de septiembre de 1993). Estas misiones pueden clasificarse en tres categorías: las que se refieren a una intermediación entre población y administraciones, las que hacen del Fideicomiso un organismo de colocación de inversiones y las que establecen al Fideicomiso como un consejero, un especialista en temas de rehabilitación del centro histórico. El papel financiero del FCH, sin embargo, parece ser marginal, particularmente en la medida en que la rareza y la disparidad de las fuentes no nos permiten saber más. Por el contrario, la función de asesoría del FCH es claramente más perceptible y es posible ver cómo este organismo se posiciona con el tiempo como especialista del centro histórico. Sin insistir en este aspecto, deben sin embargo subrayarse los esfuerzos durante la gestión de René Coulomb en 1997, en la elaboración de

un Programa Estratégico para el Centro Histórico, que ofreció al Fideicomiso la oportunidad de participar en la planificación de la ciudad. Para los propósitos de este capítulo, parece más oportuno descifrar la gobernanza del centro histórico, analizar los mecanismos de coordinación que promueve el Fideicomiso, tanto verticales como horizontales, o incluso entre los propietarios y los habitantes del centro histórico.

INTERMEDIARIO O FACILITADOR CON LA POBLACIÓN

El papel de intermediario entre propietarios o locatarios y administraciones para facilitar trámites constituye la misión fundamental del Fideicomiso (cláusulas 3a, 3d y 3f del contrato de Fideicomiso del 18 de diciembre de 1990). Esta misión es constante y efectiva durante la existencia del Fideicomiso y proporciona una parte de sus recursos. Independientemente del contrato, la idea de que el Fideicomiso debe fungir como intermediario o facilitador es mencionada frecuentemente: Alejandra Moreno explica que el Fideicomiso, más que proveedor de financiamiento, era un facilitador orientado a la promoción. En 1997, dentro del Fideicomiso, los empleados tenían la misma percepción: el Fideicomiso no es un abogado, tampoco otorga permisos; es un organismo facilitador, más cercano a la gestión; un traductor (entrevista del 7 de marzo de 2002). Otros reconocen ese papel, pero lo consideran limitado:

el problema del fideicomiso es que no se le dan herramientas, medios, no se le dan recursos. Un fideicomiso sin patrimonio, sin capacidad de crédito, se convierte únicamente en facilitador de cosas, en una especie de diálogo entre los diferentes actores [entrevista del 26 de febrero de 2002].

Los programas a cargo del FCH en materia de imagen urbana le dan la ocasión de ejercer plenamente este papel. El programa ¡Échame una manita! es anunciado en 1992 como uno de los com-

ponentes del programa de rescate integral del centro histórico presentado al regente del Departamento del Distrito Federal (FCH, 1993: 1). Se trata de alentar al sector privado para que participe en la rehabilitación del centro histórico (Valenzuela, 1994: 13). En esa óptica, el Fideicomiso se encarga de convencer a los propietarios de arreglar las fachadas de sus inmuebles y de emprender trabajos de mantenimiento. Según el responsable de la época, Salvador Valenzuela, se registraron 867 trabajos en inmuebles del centro. Se dividieron las acciones entre obras públicas (reconstrucción de banquetas, trabajos de drenaje y de infraestructura, reparación y remplazo de mobiliario urbano en mal estado) y trabajos privados, es decir, renovación y reparación de fachadas (FCH, 1993: 9-10). Los inversionistas que participaron en ese proyecto fueron sujetos de deducciones fiscales. Contrariamente a lo que podría pensarse, las obras públicas realizadas en 1993 en el marco de este programa fueron financiadas casi en su totalidad por las cotizaciones de los comerciantes establecidos en cada una de las calles. Del mismo modo, las demás obras, que de hecho eran las renovaciones de fachadas, fueron mayoritariamente llevadas a cabo por sus propietarios; treinta y dos fachadas fueron restauradas por el Departamento del Distrito Federal, con un costo de 600 mil pesos (equivalente a la cuarta parte de la suma invertida por los propietarios). El trabajo del Fideicomiso en el marco de ese proyecto fue reunir fondos, fungir como el titular de la cuenta bancaria sobre las que se realizaban los depósitos, ello con el propósito de dar confianza a los habitantes (FCH, 1993: 12), desconfiados ante las instituciones administrativas consideradas por ellos como corruptas. El FCH debió también organizar la negociación entre interesados y autoridades públicas (en este caso la Delegación Cuauhtémoc), y sobre todo convencer a las personas involucradas de participar en el proyecto.

Sin ser un programa verdaderamente integral, ni completamente innovador, quedó sin embargo la idea de que la participación de los habitantes funcionó relativamente bien, en especial gracias a la intermediación del Fideicomiso. Sin poner en duda la buena

voluntad y las dificultades que enfrentaron los miembros de este organismo para convencer a los habitantes, hay que recordar que al mismo tiempo la autoridad pública, el DDF, utilizó un argumento muy eficaz para convencer: las expropiaciones. Durante 1992, varios decretos de expropiación por causa de utilidad pública permitieron al Departamento del Distrito Federal convertirse en propietario de alrededor de treinta inmuebles; “las acciones de mejoramiento y de ordenamiento del desarrollo urbano del centro histórico de la ciudad de México” son declaradas de utilidad pública (*DOF* del 29 de diciembre de 1992). El programa de rescate constituyó así, para las autoridades, la ocasión de resolver problemas legales de propiedad: cuando no se identificaba al propietario, se recurría a la expropiación. Pero la expropiación constituye sobre todo un arma de disuasión; en efecto, los propietarios recalcitrantes a la implementación del programa de rescate en sus calles saben que las autoridades no dudarán en utilizar todos los medios a su alcance para presionarlos. Este elemento redujo considerablemente el poder de convocatoria del Fideicomiso.

Durante la década de los noventa, el Fideicomiso siguió tratando de convencer a los propietarios de actuar en sus bienes. Los equipos que se sucedieron a la cabeza de este organismo lanzaron, cada uno con mayor o menor éxito, programas o planes; es el caso de *¡Vivir el Centro!*, durante la gestión de Margarita Sánchez Gavito, quien se inscribe en la línea del programa precedente pero sin repetir el éxito del anterior eslogan en materia de participación ciudadana. Los informes de actividades hasta el año 2000 mencionan siempre el número de inmuebles en los que se realizaron trabajos.

¡Échame una manita! y *¡Vivir en el Centro!* son dos programas emblemáticos de las gestiones de S. Valenzuela y de M. Sánchez. En su contexto, el Fideicomiso impulsó un trabajo sobre la imagen urbana que, aunque limitado a algunas calles, tuvo como objetivo crear un efecto “bola de nieve” en los habitantes y los comerciantes del centro histórico; de hecho, en adelante los propietarios recurrieron al Fideicomiso para que éste les ayudara a obtener subvenciones y deducciones fiscales. Así, el Fideicomiso cumplió bien su

misión de intermediario entre propietarios y administración, de favorecer las inversiones en la rehabilitación del centro histórico, y las discusiones al seno del comité técnico dan testimonio de casos precisos de intervención del FCH.¹⁶ Con el paso de los años, el Fideicomiso ha logrado posicionarse como interlocutor entre la población y las administraciones. Pero el fortalecimiento de ese papel depende también, y de manera importante, de las relaciones con las administraciones en cuestión. Aunque el contrato le asigna funciones de coordinador de esta acción pública, las relaciones interinstitucionales son complejas y la geometría variable en razón del nivel de gobierno con el que es necesario lidiar; y ése es el verdadero problema o drama del FCH: más que negociar o impulsar, debe lidiar.

LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Las relaciones que mantiene el FCH con las instituciones públicas involucradas en el centro histórico varían en función de los proyectos y de los trámites. Para abreviar, abordaremos estas relaciones interinstitucionales desde una sola perspectiva, la del involucramiento del FCH en los trámites administrativos. El procedimiento para tramitar un permiso de construcción o de demolición debe realizarse en la zona federal, en el INAH o en el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), en la Delegación Cuauhtémoc y en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (antes SEDUE). Como el FCH no expide ninguna autorización, resulta lo mismo que el propietario realice su trámite en el Fideicomiso o que acuda directamente al INAH para obtener cualquier autorización; lo que cuenta es la eficacia de recurrir al Fideicomiso. Este recurso no es obligatorio para los propietarios y es problemático para el FCH en la medida

¹⁶ Intervención ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal para obtener una subvención que representaría 70% de la suma invertida por un propietario (acta del 10 de septiembre de 1996).

en que parte de su autofinanciamiento proviene de ese papel de intermediario. En 1997 (acta del 17 de marzo de 1997), la directora del Fideicomiso estimó que alrededor de la mitad de los trabajos efectuados en el centro histórico no pasaron por el Fideicomiso; la principal causa de ello estuvo relacionada con el hecho de que éste no logró reducir el tiempo necesario para efectuar esos trámites.¹⁷ La visibilidad del Fideicomiso como promotor de proyectos de inversión o como intermediario entre administración y administrados distaba mucho de ser asimilada. Sin ventajas serias como, por ejemplo, facilitar los trámites administrativos, los administrados y sobre todo los inversionistas no tenían gran interés por dirigirse a una instancia que no aceleraba ni facilitaba la obtención de las autorizaciones.

El FCH adoptó desde entonces tres estrategias con el fin de reducir la temporalidad de los trámites y de acercarse a las instituciones involucradas en su realización: estableció convenios puntuales; implementó e institucionalizó mesas de trabajo, y propició la participación directa de las instancias involucradas en el comité técnico.

La primera estrategia fue difícil de concretar debido a que, por su naturaleza, es de tipo informal. Se trató de acuerdos “de buena fe” que no comprometían jurídicamente a ninguna de las partes. Un acuerdo de este tipo se estableció con el objetivo de reducir el tiempo para el análisis de expedientes de parte del INAH (acta del 18 de abril de 1994). Ahora, los resultados de esta negociación en particular fueron modestos en la medida en que la temporalidad de los trámites continuó siendo el *leitmotiv* recurrente de las reuniones del comité técnico. Se solicitó también al representante del DDF en el comité técnico acudir con el secretario de finanzas del departamento a fin de adecuar los procedimientos internos a los tiempos para la obtención de subsidios fiscales (acta del 15 de diciembre de 1995). En la misma sesión ordinaria se pidió a la Dele-

¹⁷ En una sesión del CT de 1995 se reitera el hecho de que los trámites siguen sin agilizarse (acta del 15 de diciembre de 1995).

gación Cuauhtémoc apoyo para agilizar los trámites a su cargo; las reuniones del comité técnico del FCH fungieron como espacio de diálogo directo para el director y los representantes de las administraciones.

La segunda estrategia surgió de cierto modo luego del fracaso de la primera: en 1995, todavía debido a la lentitud de los trámites administrativos, el comité técnico decidió implementar mesas de trabajo que habrían de reunir a todas las autoridades involucradas en el otorgamiento de autorizaciones: la Delegación Cuauhtémoc (subdelegación del centro histórico), el INAH (de hecho la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos: CNMH), el INBA (Dirección de Arquitectura) y la Seduvi (Dirección de la Administración y Uso del Suelo y la Subdirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos) (acta del 6 de marzo de 1995). Si bien carecían de existencia legal y de competencias jurídicas, las mesas de trabajo crearon un espacio de intercambio institucional. La dirección del Fideicomiso se encargó de moderar los debates, al conservar una “posición neutra frente a los proyectos presentados” (acta del 6 de marzo de 1995). En 1995 se celebraron trece sesiones en las que se discutieron proyectos de gran envergadura. Entre enero y octubre de 1996 se organizaron otras quince sesiones (acta del 6 de marzo de 1997), las cuales se llevaron a cabo regularmente, lo que da cuenta de la necesidad de un espacio de esa naturaleza. El formato pareció funcionar tan bien que se retomaron las sesiones durante la gestión de René Coulomb; se organizaron las “mesas de proyectos integradas por las instituciones miembros del Comité del Centro Histórico, con atribuciones en el otorgamiento de permisos y licencias, con el objetivo de facilitar la aprobación y la supervisión de los proyectos en el centro histórico” (FCH, 1998-1999: 12), e insistió en su esfuerzo por institucionalizarlas.¹⁸ No conocemos más sobre los resultados de esas mesas de trabajo ni cuáles fueron las posiciones

¹⁸ En el citado documento se menciona un acuerdo de colaboración entre el INAH, el INBA y el GDF, del 19 de julio de 1999, del cual no encontramos ningún rastro.

de las diferentes instituciones respecto a los proyectos discutidos. A pesar de notorios esfuerzos, el problema recurrente del Fideicomiso no había sido resuelto en 1995; los trámites administrativos efectuados seguían careciendo de un tratamiento más rápido e individualizado:

A pesar de la existencia de la mesa de trabajo en la que participan el INAH, el INBA, la Seduvi y la Delegación Cuauhtémoc, los trámites no son suficientemente rápidos para generar una respuesta en tiempo y bajo la forma que esperan los inversionistas [acta del 21 de julio de 1995].

Una tercera estrategia para facilitar el acercamiento entre las instancias federales consiste en su integración en el comité técnico. El comité está obligado a estudiar la posibilidad de una participación del INAH y el INBA con el objetivo de "facilitar" los procedimientos administrativos (acta del 21 de julio de 1995). También se propone la integración de un representante de la procuraduría fiscal del D.F. a fin de agilizar los trámites de obtención de subsidios y deducciones fiscales para los propietarios que hubieran emprendido obras en sus inmuebles (acta del 15 de diciembre de 1995). Hecho lo anterior, no es hasta 1997 que los nuevos miembros (INAH e INBA solamente) se reúnen, puesto que durante dos años no se había convocado a reunión del comité técnico. Se trataba de reforzar el papel del comité como espacio de interacción con las autoridades. Desconocemos si posteriormente la obtención de autorizaciones fue más rápida o si los proyectos presentados por el Fideicomiso fueron tratados con cierta prioridad.

Facilitar los trámites ante las administraciones es una prioridad del Fideicomiso en cuanto a las relaciones interinstitucionales; sin embargo, los resultados de las estrategias movilizadas parecen quedar por debajo de las expectativas. Si las relaciones con las dependencias federales (INAH e INBA) son cordiales, eso no cambia el hecho de que sean relegadas a un círculo de iniciados (el director de la CNMH, el presidente del Consejo de Monumentos Históricos,

el director de permisos y del registro de la CNMH). Por el contrario, las discusiones que se dieron al seno de las mesas de trabajo sobre proyectos puntuales explican el grado de iniciativa del Fideicomiso frente a esas dependencias federales, en particular frente al INAH. En el caso del proyecto San Francisco, la posición de la CNMH es clara: se pide que se reconsideren para el caso del atrio los antiguos planos, restituir el pórtico de la entrada de la iglesia que fue destruido en los años cuarenta y conservar el relieve del patio de entrada (es decir el muro exterior). En tanto esos criterios sean respetados, el INAH no interferirá en las negociaciones para que el Fideicomiso pueda encontrar un inversionista para el proyecto (entrevista del 12 de junio de 2000). Los puntos precedentes no son materia de negociación, podríamos decir que son un prerrequisito que exige el INAH ya que las negociaciones sólo se abrirán a partir de que éstos se hayan acordado; de hecho, la CNMH negocia teniendo una ventaja; el proyecto arquitectónico existe e incluso obtuvo un reconocimiento internacional en 1996.¹⁹ El director del Fideicomiso en 1997, René Coulomb, en una presentación oficial del proyecto explica que: “este programa es importante puesto que conjuga la reconstrucción de un área, pero también su integración con las posibilidades de desarrollo de la zona”.

La apertura del proyecto —que supone la eliminación del muro exterior— sobre el resto de la zona es un punto de divergencia entre el Fideicomiso y el INAH. Por otro lado, si el director del Fideicomiso lamenta que un proyecto de esa envergadura no sea objeto de un concurso internacional, considera que el proyecto del arquitecto Ortiz Monasterio es idóneo. El margen de maniobra del Fideicomiso de René Coulomb sobre ese proyecto es reducido: el proyecto arquitectónico ha sido ya seleccionado y el INAH ha impuesto sus criterios. Por otro lado, se entiende que el INAH se mantiene al margen de las negociaciones en cuanto a la comercialización de diferentes terrenos y en cuanto a la renovación de la

¹⁹ Disponible en: <www.cnca.gob.mx/cnca/buena/inba/subbellas/museos/arquitec/contras.html>.

fachada de la Torre Latinoamericana, o aun en cuanto a la función que le será acordada (CPIDF, 1997). Se aprecia también que la administración federal tiene una ventaja todavía más importante que el Fideicomiso: las autorizaciones dependen de ella.

En lo que se refiere a las relaciones con la administración local, deberá relativizarse el papel de líder que cree desempeñar el Fideicomiso. Un caso mencionando en la XIX sesión ordinaria del comité técnico (21 de julio de 1995) muestra que el Fideicomiso parece estar limitado frente a la Delegación Cuauhtémoc. La directora del Fideicomiso solicitó autorización para enviar un correo oficial a los propietarios que estaban realizando trabajos, con el fin de impedir que los inspectores de la Delegación Cuauhtémoc detuvieron las obras. Cuesta trabajo entender esta solicitud cuya redacción da la idea que los trabajos comenzaron al mismo tiempo que el proceso de autorización estaba por resolverse (lo que efectivamente justificaría la intervención de los inspectores). Dos interpretaciones pueden desprenderse de esta solicitud: la primera es que el hecho de haber intervenido el Fideicomiso no impide a la Delegación, o a otras instancias implicadas, detener las obras para las cuales no se cuenta con autorización o que no están conforme a lo autorizado. La segunda se refiere a que la directora espera de las autoridades un poco más de flexibilidad ante los administrados que llegan a sus oficinas a realizar trámites administrativos. Nos parece que la dirección del Fideicomiso estima que la participación de su organismo constituye una garantía suficiente para que las autoridades sean menos estrictas: se trata de una visión por parte de la dirección respecto al papel y al impacto que debería tener su organismo más que una realidad en la medida en que la delegación, al menos en ese caso preciso, no parece haber detenido la obra por el hecho de que el Fideicomiso fuera intermediario sino porque ante una irregularidad procede la clausura.

La organización de las mesas de trabajo parece formalizar las relaciones que deben existir entre las diferentes instituciones, pero no permite cancelar o hacer efectivas las relaciones interpersonales existentes. El asunto de la Casa de las Ajaracas pone en evidencia

la eficacia de recurrir directamente al más alto nivel jerárquico de las administraciones involucradas para hacer valer una posición o una opinión. Muestra sobre todo la forma en que el director del Fideicomiso busca apoyos externos para hacer valer su punto de vista en el interior del comité técnico. En efecto, en junio de 1996 el comprador de un terreno cercano al Templo Mayor solicitó la intervención del responsable de Arqueología Urbana del INAH para que los arqueólogos del Museo del Templo Mayor interviniieran en el marco de las excavaciones. Anteriormente ese mismo comprador solicitó a la CNMH su autorización para deshacerse de una construcción en mal estado que databa de 1938. El director del museo respondió favorablemente a la solicitud en julio de 1996. Entre tanto, la directora del Fideicomiso debió enfrentar una divergencia al seno del comité técnico, y para eso comenzó a buscar apoyos externos. En un correo dirigido al regente²⁰ señala que ciertos miembros del Fideicomiso deseaban un arreglo rápido y discreto acerca de la venta del terreno; argumenta que el tiempo político (por primera vez desde 1928, la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal tendría lugar en 1997) no permitía poner en marcha un proyecto mediatizado, que suscitaría oposiciones. Ante esta línea, otros miembros del comité técnico sostuvieron que no habría otra oportunidad de ese tipo en el centro histórico; la localización del terreno obligaba a pensar en un proyecto de gran envergadura. La directora del fideicomiso se inscribió en esta segunda línea —posiblemente ella se encontraba en el origen de la misma, aunque no lo sabemos con seguridad—. Ella se reunió con la directora del INAH y con el presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) para semblantear su opinión. De acuerdo con su correo, esas personalidades adhirieron a su punto de vista a una reserva por la opinión del regente. La conclusión de las negociaciones con el adquiriente muestra que fue la segunda posición la que se impuso: la anulación del contrato de compraventa y la compra, por

²⁰ Carta dirigida al regente Óscar Espinoza, sin fecha ni firma. Archivo privado.

parte del GDF, del terreno. Parecería que el INAH hubiera participado en esta conclusión al acusar al nuevo comprador ante el ministerio público de haber iniciado las obras de nivelación sin su autorización. La delegación, por su parte, intervino cerrando el terreno por esta infracción. No hay ninguna otra información disponible que permita saber más sobre los posicionamientos y evoluciones de este asunto; por el contrario, lo que podemos destacar es el hecho de que hay una convergencia de intereses entre las autoridades locales (en este caso del regente) y las autoridades federales (INAH y Conaculta), y esta convergencia está en parte relacionada con la intervención de la directora del Fideicomiso, a pesar de su comité técnico. La gran lección en este caso reside en la relación directa que pudo existir entre la directora y el regente: la directora se dirigió directamente al regente sin pasar por la jerarquía administrativa habitual y así fortaleció su postura ante su comité técnico. De hecho, parecería que ella logró convencerlo del buen fundamento de su posición, lo que tuvo efectos concretos: el proceso de autorización fue bloqueado y el nuevo comprador se encontró en una situación de ilegalidad. La eficacia de la relación directa entre los más altos responsables de las administraciones pudo legítimamente poner en duda la importancia de las mesas de trabajo como espacios privilegiados de negociación.

Este análisis muestra bien la mutabilidad de las relaciones interinstitucionales. Si las veleidades del FCH para facilitar los trámites administrativos no son coronadas por el éxito, eso no significa por lo tanto la interrupción del diálogo con las autoridades involucradas. De las mesas de trabajo se desprende que en función de los proyectos presentados existen convergencias de intereses; revelan también que la postura neutral que piensa desempeñar el FCH tampoco es sostenible, ya que la directora o en su caso el comité técnico, adopta estrategias para convencer respecto del buen fundamento de una postura. El comité técnico aparece (o quiere aparecer) como el espacio de las interacciones con autoridades de diversa índole; sin embargo, hemos visto que sus esfuerzos en este sentido no son siempre fructuosos y existen otros canales paralelos de discusión.

CONCLUSIÓN GENERAL

La figura del Fideicomiso refleja un esfuerzo de modernización en las gestiones para intervenir en una cuestión pública: la rehabilitación del centro histórico. Su naturaleza privada coloca a las autoridades públicas en el diapasón de las exigencias y recomendaciones internacionales. Es en este sentido como se debe entender el término “modernización”, no tanto en que el actor privado, Fideicomiso, sea intrínsecamente moderno, sino que representa una figura institucional presentada como algo moderno en las arenas internacionales. En cierta medida esto permite explicar la permanencia del Fideicomiso, incluso luego de la primera elección a sufragio universal para jefe de gobierno del Distrito Federal, ganada por el partido opositor, el PRD. Este vuelco electoral no modificó en nada la arquitectura institucional existente entonces en el centro histórico; por el contrario, el nuevo jefe de gobierno reiteró el apoyo gubernamental a este actor privado poniendo al frente a uno de sus asesores cercanos. A lo anterior deben agregarse las veleidades de los diferentes equipos que se sucedieron en el Fideicomiso para actuar como agentes neutros, alejados de los asuntos políticos y electorales que sacudían a la ciudad. La estrategia adoptada para fortalecer esa neutralidad consistió en movilizar y destacar la capacidad técnica del Fideicomiso, y en convertirlo en el principal organismo especializado del centro histórico, organismo cuyos posicionamientos debían orientar la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la externalización del *expertise* (Restier-Melleray, 1990) en materia del centro histórico, es decir, la elección de un dispositivo de conocimiento experto externo para la administración pública, sirvió para despolitizar la cuestión de la rehabilitación del centro histórico y para crear un consenso (Lascoumes y Le Galès, 2004: 26-27). El Fideicomiso se ubica en la categoría de instrumentos más incitativos que normativos, con una figura que obedece a un proceso de especialización de la burocracia y que permite delegar la acción pública a instituciones públicas (pero desconcentradas) y/o privadas.

Pero, ¿delegar qué? Ésa es la verdadera cuestión, y la observación del caso de los trámites administrativos muestra bien que, si el FCH obedece a una forma de liberación por parte del Estado respecto de la cuestión del centro histórico, los servicios administrativos encargados de otorgar autorizaciones o los encargados del control seguirán estando ligados a maneras tradicionales de ejercer el poder en la ciudad, es decir otorgar o no una obra. Ninguno de ellos negocia ni flexibiliza una autorización, lo que minimiza la acción promovida por el FCH. El Fideicomiso no llega a competir en un plano de igualdad con las diferentes administraciones involucradas, de tal suerte que hablar de una coordinación horizontal exitosa parece algo prematuro.

Los principales “efectos” para retomar el término de los autores antes citados, del instrumento “Fideicomiso del Centro Histórico”, resultan muy limitados. De entrada, la mayor parte de los proyectos apoyados por el Fideicomiso tuvieron un éxito más bien moderado. Incluso cuando fueron inscritos en un periodo de tiempo amplio, los proyectos puntuales raramente se concluyeron. Más aún, ese éxito moderado concierne también a la principal tarea del Fideicomiso de fungir como intermediario entre administrados y autoridades para la rehabilitación de fachadas; el Fideicomiso, luego de diez años de actividad, no terminó por constituirse como un interlocutor ineludible, ni de los inversionistas ni de las autoridades. Sin embargo, no debe considerarse que su éxito haya sido completamente imputable a los sucesivos directores; su primera dificultad o limitación consistió en un sistema de financiamiento que en cierto modo lo excluyó y, contrariamente a lo que podría suponerse de inicio, reintrodujo una gran discreción en la utilización de los fondos; el sistema de transferencia de potencialidad es un sistema obscuro que, lejos de proveer al Fideicomiso de los medios necesarios para actuar e invertir en el centro histórico, reunió fondos que terminaron en las arcas de las autoridades públicas, que las utilizaron como desearon, y es respecto a ello que hablamos del modo discrecional en la utilización de esos fondos. El Fideicomiso, por su lado, tuvo dificultades para alle-

garse fondos provenientes del sector privado o de los grandes donantes internacionales, y se vio dependiendo de la voluntad política para la obtención de esas líneas de financiamiento. La segunda limitación tiene que ver con la naturaleza privada del Fideicomiso, que en ese sentido no pudo controlar ni sancionar las infracciones a sus recomendaciones ni influir en la evolución del centro histórico mediante algún instrumento clásico, como son los procedimientos administrativos. Las autorizaciones y permisos fueron otorgados por otras instituciones de las que dependía el fideicomiso para la puesta en marcha de sus proyectos, algo que va en contra de la imagen que el propio FCH tiene de su papel, el de “ventana única” (acta del 21 de julio de 1995) donde un propietario acude para pedir alguna licencia y deposita su trámite en manos de un organismo experto con la capacidad de turnarlo a las dependencias involucradas. Ahora bien, a pesar de los esfuerzos de coordinación emprendidos por el Fideicomiso, sus relaciones con esas diferentes instituciones no son algo evidente; los resultados muestran que la influencia del Fideicomiso queda por debajo de lo que podría ser si tuviera un poder de regulación y de control, o bien, si fuera un inversionista importante en el centro histórico. Es quizás el fracaso más grande de una institución que no anticipó que como “actor privado” no podía actuar como autoridad pública.

Finalmente, queda señalar que la imagen difusa de la acción del FCH parece ser la de una institución garante del interés público y salvaguardia del centro histórico. Así, la mayor frustración que se desprende del moderado éxito del Fideicomiso en esos años tiene que ver con esa representación de actuar por el bien colectivo, mandatado por una autoridad pública, con un financiamiento público, sin tener los medios públicos. Frustración aún mayor cuando todos los archivos consultados tendían a mostrar la dificultad de los sucesivos directores para interesar a los grandes promotores inmobiliarios en el perímetro A del centro histórico, al mismo tiempo que la presión inmobiliaria que se sentía en un área

próxima,²¹ la Alameda (en el perímetro B), obligaba a las autoridades a enfrentarse en un estira y afloja con los promotores para reducir la altura de los edificios que querían construir.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucía (2002), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/UAM-Azcapotzalco/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- BID (1990), *Proyecto TC9006281*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=TC9006281&Language=Spanish>>, consultado el 16 octubre 2003.
- Capron, Guénola, Stephanie Ronda y Elodie Salin (2003), "Les politiques municipales du patrimoine en Amérique latine dans les années quatre-vingt-dix rupture ou continuité?", en M. Gravari-Barbas y S. Guichard-Anguis (coords.), *Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à l'aube du XXI^e siècle*, París, Presses Universitaires de la Sorbonne.
- Carrión, Fernando (s/f), *Balance del proyecto de sostenibilidad social del centro histórico de Quito*, UNESCO. Disponible en: <http://portal.unesco.org/shs/fr/file_download.php/3ea502ae692b1deeab7e2045078cc698balance_proyecto_quito.pdf>, consultado el 16 octubre 2003.
- Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico (1992), *Actas de la VIII Sesión ordinaria*, México, Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico, 28 de septiembre.
- Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico (1994), *Actas de la XIV Sesión Ordinaria*, México, Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico, 21 de enero.

²¹ La autora agradece a Diane Davis por comentarios durante el coloquio "What is governed? Comparing Paris and Mexico governance", que la llevaron a reflexionar acerca de esta paradoja.

- Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico (1994), *Actas de la XV Sesión Ordinaria*, México, Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico, 18 de abril.
- Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico (1995), *Actas de la XVIII Sesión Ordinaria*, México, Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico, 6 de marzo.
- Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico (1995), *Actas de la XIX Sesión Ordinaria*, México, Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico, 21 de julio.
- Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico (1995), *Actas de la XX Sesión Ordinaria*, México, Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico, 15 de diciembre.
- Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico (1996), *Actas de la Tercera Sesión Extraordinaria*, México, Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico, 10 de septiembre.
- Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico (1997), *Actas de la XXI Sesión Ordinaria*, México, Comité Técnico del Fideicomiso del Centro Histórico, 6 de junio.
- CPIDF (1997), *Minutas de la Sextaunogésima Sesión Ordinaria*, México, Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.
- CCHCM (1988), *Patrimonio cultural de la humanidad. El Centro Histórico de la Ciudad de México. Acciones realizadas, 1984-1988*, México, Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México / Archivo Histórico del Distrito Federal.
- Cornu, Gerard (2003), *Vocabulaire juridique*, París, Presses Universitaires de France.
- DOF (1980), *Decreto por el que se declara una Zona de Monumentos Históricos denominada Centro Histórico de la Ciudad de México. (Primera publicación)*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de abril.
- DOF (1984), *Decreto por el que se modifica el Artículo 8º del diverso 9 de abril de 1980, publicado el 11 del mismo mes y año por el que se declaró una zona de Monumentos Históricos denominada Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero.
- DOF (1988), *Acuerdo por el que se aprueba la aplicación del sistema de trans-*

- ferencia de potencialidad de desarrollo de los inmuebles a que se refiere el presente, México, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio.*
- DOF (1992), Decreto por el que se expropian a favor del Departamento del Distrito Federal diversos predios ubicados en el Centro Histórico de la Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre.*
- DOF (1994a), Convenio ASTPDC/020-93 de concertación para la autorización de transferencia de potencialidad de desarrollo, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero.*
- DOF (1994b), Convenio ASTPDC/019-93 de concertación para la autorización de transferencia de potencialidad de desarrollo, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero.*
- DOF (1994), Acuerdo por el cual se declara Zedec y se aprueba la normatividad para el mejoramiento y rescate de la colonia Cuauhtémoc, México, Diario Oficial de la Federación, 27 de enero.*
- DOF (2001), Decreto por el que se reforma el diverso por el que se declara una Zona de Monumentos Históricos denominada Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado los días 11 y 18 de abril de 1980, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto.*
- Dávalos, Carlos Felipe (1984), *Derecho bancario y contratos de crédito, t. II*, México, Harla.
- FCH (1993), *Programa de rescate del Centro Histórico (resumen ejecutivo)*, México, Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, Delegación Cuauhtémoc, 31 de marzo (mimeo.).
- FCH (1997), *Consideraciones*, México, Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, agosto (mimeo.).
- FCH (1998), *Programa de regeneración y desarrollo integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, enero-julio (mimeo.).
- FCH (1998-1999), *Plan estratégico para la regeneración y el desarrollo integral del Centro Histórico de la Ciudad de México. Avances*, México, Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, agosto 1998 a agosto 1999 (mimeo.).
- FCH (1998), *Plan estratégico para la regeneración y el desarrollo integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, septiembre (mimeo.).

- FCH (1999), *Cartera de proyectos prioritarios por eje de actuación, año 2000*, México, Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, 2 de diciembre (mimeo.).
- FCH (2001), *Informes de labores y cartera de proyectos 2001*, México, Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, agosto (mimeo.).
- FCH (s/f), *Síntesis histórica*, México, Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México (mimeo.).
- Kooiman, Jan (1993), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2004), "L'action publique saisie par les instruments", en P. Lascoumes y P. Le Galès (coords.), *Gouverner par les instruments*, París, Presses de Science Po.
- Le Galès, Patrick (1995a), "Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé", *Revue d'économie financière*, vol. 5, núm. 1, pp. 51-63.
- Le Galès, Patrick (1995b), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, núm. 1, pp. 57-95.
- Lorrain, Dominique (2003), "Le politique sans le dire. L'implicite des réformes de la banque mondiale sur le gouvernement des villes", *Revue française d'administration publique*, núm. 107, pp. 381-394.
- Mayntz, Renate (1998), *New challenges to governance theory*, Florence, European University Institute.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel (1989), "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)", en G. Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- Restier-Melleray, Christiane (1990), "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France", *Revue Française de Science Politique*, vol. 40, núm. 4, pp. 546-585.
- Rojas, Eduardo y Claudio de Moura Castro (1999), *Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano. Desafíos y oportunidades*, Washington DC., BID, document SOC-105.
- Ronda, Stephanie (2008), "Science anthropologique et protection du

- patrimoine culturel au Mexique: la constitution d'un nouveau champ d'intervention publique (1900-1950)", ponencia presentada en el Colloque la mobilisation des savoirs experts. Histoires et enjeux, Berlín, CURAPP / Centre Marc Bloch, 20 y 21 de junio.
- Soberanes, José Luis (1993), *La reforma urbana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela, Samuel (1994), "¡Échame una manita!", en Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México (coord.), *¡Échame una manita!*, México, Departamento del Distrito Federal.

Entrevistas

- Entrevista del 13 marzo de 2000, con el coordinador del área de vivienda del FCH (1997-2001)
- Entrevista del 29 mayo de 2000, con el secretario de la SEDUE-Sedesol del D.F., 1988-1994
- Entrevista del 12 junio de 2000, con el presidente del Consejo de Monumentos Históricos (1994-2000)
- Entrevista del 19 febrero 2002, con un miembro del comité técnico del FCH.
- Entrevista del 26 febrero de 2002, con el coordinador de Monumentos Históricos del INAH (1993-2001)
- Entrevista del 3 abril de 2002, con el director de Desarrollo Urbano de la Seduvi en 1997.

Otros documentos

- <www.cdhdf.org.mx/index.php?id=rec0996>.
- <www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informe/index.htm>.
- <www.df.gob.mx/jefatura/admon/cardenas/informes/5.html>.
- <www.cnca.gob.mx/cnca/buena/inba/subbellas/museos/arquitec/contras.html>.

IX

LAS OBRAS VIALES EN EL DISTRITO FEDERAL (1976-2012)

LOS EFECTOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN SOBRE EL MODO DE GOBERNANZA

*Sofya Dolútskaya**

INTRODUCCIÓN

En junio de 1986 el presidente De la Madrid convocó a una discusión sobre el régimen político del Distrito Federal (D.F.), así dio inicio a la primera etapa de la reforma política en la capital mexicana. Los cambios institucionales y legales que ocurrieron entre 1987 y 2000 fueron producto de negociaciones entre las principales fuerzas políticas, en el momento en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que gobernó México durante la mayor parte del siglo XX, sentía ya muy amenazado su dominio electoral en el país, aunque todavía tenía mucho peso en el plano federal para dar a esta reforma un carácter gradual y limitado (Marván, 2012). Su primer fruto, después del cambio constitucional de 1987, fueron las elecciones para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF)¹ que se celebraron en junio de 1988, cuando los

* Becaria del Programa de Becas Posdoctorales, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

¹ La reforma constitucional de 1996 amplió considerablemente las facultades legislativas y políticas de esta Asamblea que en adelante se llamó Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

habitantes del D.F. eligieron directamente, por primera vez desde 1929, un cuerpo legislativo que a pesar de su limitada jurisdicción, empezó a cambiar la dinámica política en la ciudad. La transición llegó a su punto máximo en junio de 1997, cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó las primeras elecciones para el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y desplazó al PRI del poder ejecutivo en la capital, cerrando así un largo periodo de regencia en que el jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) era nombrado directamente desde la Presidencia de la República y las leyes para la capital se hacían en el Congreso de la Unión.²

Uno de los resultados más notables de esta reforma fue la concentración del poder político en la figura del jefe de gobierno capitalino, ya que el PRI logró imponer el modelo del ejecutivo con líder único sobre los dos partidos opositores, que promovían un órgano colegiado (Marván, 2012; Muñoz Ledo, 2014). Este aspecto de la reforma ha tenido profundas consecuencias para los procesos de política pública en general y para la producción de la infraestructura urbana, ya que la reforma política volvió al jefe del gobierno capitalino mucho más autónomo respecto al gobierno federal (que en la época priista fue el actor más influyente en la construcción de la ciudad), sin producir mecanismos que acotaran su considerable “poder discrecional de decisión” en el ámbito local (Davis, 1994, 2002; Wirth, 2006; entrevista con Zepeda Martínez, 2013). Este texto evalúa el grado de cambio que la reforma política produjo en el modo “tradicional” o priista de planear y construir las obras viales en el Distrito Federal. Los proyectos viales de los tres primeros gobiernos electos —los segundos pisos del Periférico, los puentes de los Poetas y la Supervía Sur-Poniente— se analizan utilizando los marcos conceptuales de la gobernanza urbana y de rendición de cuentas. En particular se consideran los cambios en la manera de financiar las obras públicas en la ciudad, las relacio-

² En el año 2000 se celebraron las primeras elecciones directas para jefes delegacionales, que constituyen el segundo nivel del poder ejecutivo en la ciudad.

nes de los gobiernos capitalinos con los empresarios de las industrias constructora e inmobiliaria y el acceso público a la información sobre los proyectos viales.

GOBERNANZA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: DOS MARCOS CONCEPTUALES

Los autores de este proyecto definen *gobernanza* (*governance*) como “un proceso de coordinar actores, grupos e instituciones para lograr metas específicas que son discutidas y definidas de manera colectiva en ambientes fragmentados e inciertos” (Le Galès, Vitale y Ugalde, 2011: 3). Existen múltiples maneras de interpretar el significado de este concepto, dependiendo del propósito analítico del investigador (Sánchez, 2012). Su “uso generalizado para referirse a cualquier forma de coordinación social” dentro del ámbito económico o político enfatiza su capacidad *descriptiva* (Sánchez, 2012). Así, Le Galès *et al.* (2011: 4) utilizan la frase *modo de gobernanza urbana* para describir la configuración histórica de actores e instituciones y los tipos de relaciones en el ámbito de política pública que perduran a lo largo de los años y que pueden vislumbrarse mediante el análisis de políticas públicas específicas y su evolución en el tiempo. Este concepto ayuda a estructurar el análisis, identificando a: 1) los gobernantes y los gobernados; 2) las formas institucionalizadas de acción colectiva: coaliciones, mecanismos de resolución de conflictos, integración de diferentes grupos de interés al proceso de toma de decisiones y de implementación; 3) los mecanismos informales e ilegales o el “lado oscuro” de la gobernanza; 4) las prioridades y orientaciones políticas de los gobernantes, y 5) los resultados de las políticas públicas ya implementadas.

Sin embargo, el concepto de gobernanza también tiene una dimensión *normativa*, ya que a menudo se utiliza para indicar el contraste entre dos modelos idealizados de gobierno: el tradicional, basado en “el control jerárquico” de un Estado que se considera

capaz de imponer su política pública sobre los demás actores —“los gobernados”—, y el nuevo, mucho más incluyente, donde el Estado reconoce que necesita a los actores no estatales —tanto del sector privado como de la sociedad civil— como socios en el proceso de política pública. Este “nuevo modo de gobernar” pone al Estado en el papel de “coordinador y facilitador” de interacciones entre los actores que definen los objetivos de política pública dentro de “redes de decisión público-privadas” (Sánchez, 2012: 239-249). Por lo tanto, el uso del concepto de *gobernanza* en vez de “gobierno” o “administración pública” implica una preocupación por la *democratización* de la política urbana. En el caso particular de México esto significa la elaboración de estrategias para disminuir los obstáculos a la inclusión de la sociedad civil en las redes de decisión y la opacidad en las relaciones entre el gobierno y los actores empresariales y corporativos del sector privado que participan en la producción de la ciudad.³

El presente estudio aprovecha tanto el poder descriptivo como el contenido normativo del concepto de gobernanza para analizar cómo ha evolucionado la manera de construir y operar las obras viales en el Distrito Federal entre 1976 y 2012. Por un lado, de acuerdo con la sugerencia de Le Galès *et al.* (2011), esta evolución se examina como una ventana sobre el modo tradicional de gobernanza urbana en la capital mexicana y cómo éste fue afectado por la reforma política de 1987-2000. Por otro lado, con base en los recientes avances en la teoría de democratización, se evalúa la capacidad de esta reforma de alentar a los gobernantes de la ciudad a hacer política pública de una manera más incluyente y transparente.

La producción de infraestructura es una esfera de gobernanza urbana donde los gobernantes tradicionalmente han utilizado la complejidad técnica de los proyectos y sus beneficios generales

³ Olvera nota que con el régimen priista “los acuerdos entre los políticos y empresarios y los arreglos entre políticos y líderes corporativos eran los factores determinantes de la definición y, sobre todo, de la ejecución de las políticas públicas” (2012: 1).

para toda la ciudad como justificación para no admitir la participación y el escrutinio de los gobernados, interesados o afectados. Desde esta perspectiva, la producción de infraestructura urbana es tarea de expertos y los ciudadanos tienen que confiar en la capacidad de sus gobernantes y de los asesores que éstos se escogen de actuar en el nombre del interés general (Domínguez, 2011). En el caso de los jefes ejecutivos electos, exigir tal confianza equivale a una demanda de *democracia delegativa* —el régimen donde los ciudadanos delegan al ejecutivo todo el poder de tomar decisiones por medio del voto y no tienen canales efectivos para influir en el proceso político entre las elecciones—.⁴ Por lo tanto, la democratización de la producción de obras públicas es un proceso que va más allá de las reformas electorales y depende, entre otros factores, de los avances en la capacidad societal de exigir cuentas a sus gobernantes (O'Donnell, 1996).

El marco conceptual de la *rendición de cuentas* surgió en los últimos veinte años como resultado de las reflexiones sobre la calidad de la democracia y permite analizar sistemáticamente los mecanismos disponibles para limitar el “poder discrecional” del ejecutivo y obligarlo a buscar consensos con otros actores durante el proceso de toma de decisiones.⁵ Según Schedler, un *sistema de rendición de cuentas* “abarca tres maneras diferentes para prevenir y corregir los abusos de poder” por parte de los altos funcionarios públicos (o agentes decisarios), ya que los obliga a: 1) proveer información pública y oportuna sobre sus decisiones y acciones; 2) justificarlas públicamente, y 3) someterse a sanciones en caso de abusos y violaciones (2004: 12, 25). Las primeras dos dimensiones se relacionan con el acceso ciudadano a la información y la transparencia en las acciones del gobierno y son condiciones necesarias,

⁴ El concepto de democracia delegativa fue desarrollado en 1994 por Guillermo O'Donnell (1994). Por su parte, Domínguez (2011) lo aplica al caso de la producción de infraestructura.

⁵ Guillermo O'Donnell, Andreas Schedler, Enrique Peruzzotti, Catalina Smulovitz, Richard Sklar y Susan Stokes son algunos de los investigadores que han hecho contribuciones importantes al desarrollo de este marco conceptual.

aunque no suficientes, para un sistema de rendición de cuentas efectivo (López y Merino, 2010). La dimensión exigitiva o punitiva resulta indispensable en contextos donde la impunidad ha sido la norma (Schedler, 2004: 16)⁶ y requiere mecanismos vinculatorios que permitan monitorear y sancionar a los infractores. El marco de rendición de cuentas no tiene por objetivo impulsar la inclusión de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones, sino que permite a los actores que se quedan “fuera” saber lo que pasa “adentro” e insistir en que las decisiones se tomen y los proyectos se ejecuten con apego a la ley.

Todavía no existen muchos estudios que utilicen el marco general de rendición de cuentas para analizar el proceso de producción de obra pública.⁷ Como se demuestra a continuación, este marco ofrece considerable potencial analítico para identificar los obstáculos a una política más transparente e incluyente de producción de obras viales. La insistencia pública en que las autoridades cumplan con los requerimientos de proveer información y justificar sus decisiones es una estrategia para disminuir la opacidad que a menudo acompaña las fases tempranas de los proyectos de obra pública. Como señala Domínguez, los proyectos que no se someten a una amplia discusión pública y, por lo tanto, no consideran los impactos sociales desde el principio, corren el riesgo tanto de ser mal diseñados como de enfrentar oposición en la fase de implementación que es “costosa para los actores afectados, para el erario público y para la sociedad en general” (2011: 55-57). Si el proceso de planeación no es incluyente y abierto, el mínimo requerimiento para los que toman las decisiones sobre proyectos específicos es explicar a cuál necesidad responde cada proyecto y por qué el proyecto que se prefirió es mejor que las alternativas. Una vez escogido el proyecto, el siguiente conjunto de decisiones que requiere justificación es la forma de participación del sector privado

⁶ Se refiere específicamente al caso mexicano.

⁷ Domínguez (2011) da los primeros pasos en esta dirección al aplicar el marco de la democracia delegativa al análisis de megaproyectos de infraestructura en México.

en la ejecución del proyecto y la manera de financiarlo. Finalmente, la selección de la dependencia del gobierno responsable del proyecto también requiere cierta transparencia y justificación, sobre todo en caso de concesiones, donde se necesita un sistema de control de calidad para asegurar que el proyecto se otorgue al mejor postor.

La tercera dimensión de rendición de cuentas —la capacidad de detectar y de sancionar violaciones— es esencial para que los actores que no participan en la toma de decisiones no se queden como espectadores pasivos de los abusos, sino que puedan hacer valer la ley. Esto requiere instituciones de *rendición de cuentas horizontales*⁸ —agencias públicas relativamente autónomas del poder ejecutivo: organismos legislativos y judiciales, y también “agencias especializadas de rendición de cuentas”—, contralorías, institutos de transparencia, procuradurías ambientales y defensorías de derechos humanos (Schedler, 2004: 32). La herramienta principal de los cuerpos legislativos para vigilar al ejecutivo es el *control presupuestal*. El papel de los tribunales y de las agencias especializadas consiste en la investigación de denuncias ciudadanas y en la exigencia de sanciones para los responsables en casos de violaciones (Domínguez, 2011: 47-48). Es importante notar que la disponibilidad de estos mecanismos y su activación por medio de las denuncias ciudadanas no garantizan su efectividad; la reciente historia de las obras viales en el D.F. provee abundantes datos sobre los obstáculos que se presentan al respecto.

Las reformas políticas que sucedieron en los ámbitos local y nacional entre 1988 y 1997 han dejado un legado durable y muy importante que aumentó la disponibilidad de la información pública sobre el proceso de producción de la infraestructura urbana. Este legado consiste, por un lado, en el paulatino aumento en la

⁸ La diferencia entre la rendición de cuentas vertical y horizontal fue introducida por O'Donnell; basándose en las convenciones del uso posterior de estas categorías, Schedler (2004: 35) aclara que “lo horizontal se refiere a las relaciones de control entre agencias del Estado, lo vertical, a exigencias de rendición de cuentas de la sociedad civil hacia el Estado”.

calidad y autonomía de la prensa, y en el desarrollo del periodismo de investigación durante los últimos 25 años. Por otro lado, los avances en las libertades de asociación y de palabra⁹ facilitaron la proliferación de las asociaciones civiles especializadas en temas de desarrollo urbano y derechos ciudadanos que compilan, analizan y difunden la información sobre los procesos de la política pública mediante el Internet.¹⁰ Finalmente, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, surgida en 1993), la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT, surgida en 2002) y el Instituto de Acceso a la Información Pública (InfoDF, surgido en 2008) nacieron como nuevos canales para exigir información al GDF y denunciar las violaciones en sus procedimientos.

Como bien lo nota Schedler, “la demanda por la rendición de cuentas surge por la opacidad del poder” (2004: 26). Muchos aspectos críticos del proceso de política pública en el Distrito Federal no pueden observarse directamente por los actores que están fuera de su gobierno y del muy limitado círculo de individuos y grupos que este gobierno actualmente admite como socios. Por lo tanto, la tarea del investigador que pretende analizar la evolución de políticas públicas se asemeja mucho al trabajo de un detective. La información públicamente disponible en los medios de comunicación masiva y en los sitios de transparencia del GDF presenta una imagen incompleta, fragmentada y a menudo distorsionada de lo que sucede dentro de la “caja negra” de la política urbana. Los documentos que contienen información importante sobre el diseño del proyecto, su financiamiento y la selección de socios privados son frecuentemente inalcanzables para el público en general y para los investigadores, porque se declaran como información reservada.

El presente estudio se basa en los datos recolectados en 2011-

⁹ Estos dos aspectos forman parte de la definición minimalista de la democracia política (electoral) (Dahl, 1989; O'Donnell, 1996).

¹⁰ Las asociaciones civiles y los grupos ciudadanos han hecho una impresionante contribución a la documentación de los conflictos alrededor de los segundos pisos del Periférico y de la Supervía.

2014 por medio de múltiples técnicas cualitativas: 1) Se hicieron entrevistas semiabiertas con los individuos que fungieron como funcionarios de las administraciones capitalinas durante el periodo de investigación, con los consultores en materia de transporte que trabajan en el sector privado y en las organizaciones no gubernamentales (ONG), con los activistas ciudadanos que se han opuesto a los proyectos viales y con los investigadores; 2) Los documentos oficiales del GDF relacionados con los proyectos viales se analizaron a la luz de las tres dimensiones de rendición de cuentas; 3) La información conseguida mediante las dos primeras técnicas se corroboró mediante la revisión de periódicos diarios de circulación nacional¹¹ y de los documentos de investigación de la CDHDF, la PAOT, de las ONG especializadas en materias de transporte, desarrollo urbano y política ambiental, y de los grupos ciudadanos opositores a los proyectos viales; 4) Las cuestiones de cambios legislativos y del control presupuestal se investigaron mediante la revisión de los textos de las leyes locales, los Diarios de Debate de la ALDF y las Cuentas Públicas del GDF; 5) Se revisaron también los textos de investigación sobre el periodo relevante de la historia política de la ciudad, la obra pública y los proyectos viales, el desarrollo inmobiliario de la zona de Santa Fe, los conflictos urbanos-ambientales, la evolución del PRD y la reforma política del D.F.; 6) La información sobre las empresas de construcción y las desarrolladoras inmobiliarias se recaudó de sus propios sitios de internet y de la prensa. Para la siguiente etapa de esta investigación se planean entrevistas con los empresarios involucrados en la producción de obras viales en el Distrito Federal.

¹¹ *La Jornada*, *El Reforma* y *El Universal* tienen secciones metropolitanas de muy buena calidad que ofrecen diferentes perspectivas sobre los procesos urbanos en el D.F. Los sitios electrónicos de noticias de Radio Monitor, *La Crónica de Hoy* y Grupo Milenio, así como el semanal *Proceso*, completan el panorama.

LA PRODUCCIÓN DE OBRAS VIALES EN 1976-1997

Durante la regencia, la producción de obra pública en la capital era una tarea colectiva de las dependencias del gobierno federal, y el jefe del DDF (el regente) era uno entre muchos actores que podían iniciar un proyecto vial (Davis, 1994; Marván, 2012). Los funcionarios capitalinos y federales, junto con los ingenieros, arquitectos, desarrolladores inmobiliarios y empresarios de construcción, formaban lo que puede llamarse la *coalición gobernante*. Para conseguir la admisión a esta coalición y, por lo tanto, a los contratos de obra pública en el D.F., los empresarios y profesionistas de construcción cultivaban relaciones informales con los políticos federales, el jefe del DDF y su equipo de planeación urbana (David y Halbert, 2014; Ziccardi, 1991). De hecho, la frontera entre los oficiales públicos y los empresarios a menudo se borraba, ya que los mismos individuos actuaban en ambos campos a lo largo de su carrera, lo que los convertía en *políticos-empresarios*. Esta circulación de cuadros aumentaba considerablemente la capacidad de los empresarios de influir en el proceso de planeación urbana y, en consecuencia, de selección y diseño de nuevos proyectos. Así, en 1976 Ingenieros Civiles Asociados (ICA) —el jugador más fuerte y antiguo en el campo de obra pública capitalina— presentó un anteproyecto de Plan Rector del Transporte para el D.F. al candidato presidencial José López Portillo. Este Plan incluía la ampliación del Metro y la construcción de un sistema de ejes viales. Ambos proyectos fueron implementados con la participación de ICA después de que el nuevo presidente nombró como regente del D.F. a Carlos Hank González (1976-1982), quien tenía conexiones con ICA y otras grandes constructoras por medio de su propio grupo industrial y financiero (Davis, 1994: 241).

La membresía de los empresarios, clave en la coalición gobernante, era muy estable, ya que su repetida participación en la obra pública los convertía en expertos indispensables para el gobierno y los miembros de este círculo tenían acceso privilegiado a la información sobre la factibilidad política y financiera de los nuevos

proyectos (Davis, 1994). Tradicionalmente, la información sobre la gestación de nuevos proyectos se mantenía reservada hasta que el proyecto se acercara a la fase de implementación, para que los ciudadanos afectados no pudieran organizarse en oposición durante las fases tempranas (entrevista con Perló Cohen, 2013).

Sin embargo, los cambios normativos iniciados por el presidente Echeverría (1970-1976) dieron base para que la oposición vecinal empezara a socavar paulatinamente el monopolio de la coalición gobernante sobre la información y el diseño de los proyectos urbanos de alto impacto. Así, la oposición vecinal a los ejes viales que surgió en 1978-1979 aprovechó la Ley de Desarrollo Urbano (1976) para demandar que el DDF organizara consultas ciudadanas. En algunos casos los vecinos han logrado modificar el trazo original de la obra utilizando las nuevas estructuras de *asociaciones vecinales* que aparecieron en 1978. Los efectos de esta movilización también se manifestaron en el ámbito judicial, cuando el juez Bárcenas resolvió varias demandas de amparo a favor de los vecinos (Marván, 2012: 503-504). El potencial y el alcance de la organización vecinal aumentaron considerablemente después de los sismos de 1985. Las nuevas formas de organización y las alianzas de grupos ciudadanos con el nuevo partido-opositor, el PRD, contribuyeron a que, entre 1988 y 1997, la oposición social fuera un factor clave para impedir la construcción de un libramiento vial entre las autopistas de Toluca y Cuernavaca impulsado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La segunda versión de este proyecto, la autopista La Venta-Colegio Militar, fue la primera obra vial sometida a una sistemática evaluación de impacto ambiental (Dolútskaya, s/f).

LA REFORMA POLÍTICA Y EL PERÍODO DEMOCRÁTICO

Después de las primeras elecciones para el gobierno capitalino en 1997, los empresarios que habían sido socios del DDF durante muchos años tardaron muy poco en presentarse con las nuevas auto-

ridades para ofrecer nuevamente sus servicios y enterarse cuáles iban a ser las nuevas reglas informales de admisión al “club de socios” del GDF. La respuesta del nuevo gobierno fue muy sorprendente, porque rompía con las costumbres de cercanía y relaciones informales entre el gobierno capitalino y aquel selecto círculo de empresarios de la construcción. En efecto, el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000) procuró otorgar los contratos mediante licitación pública y mantener a los empresarios a una distancia mucho más grande de lo acostumbrado. Esta manera de actuar del gabinete de Cárdenas se arraigaba en su proyecto político de ser “un gobierno de cambio” que era diferente de las administraciones priistas y no había llegado “para hacer negocios” (entrevista con Buenrostro Hernández, 2014).

Sin embargo, la siguiente administración capitalina dirigida por Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) empezó a restablecer las conexiones con la comunidad empresarial y reintegró a varios empresarios clave de la época priista a la coalición gobernante. La continuación de esta tendencia durante la administración de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) plantea una importante pregunta: ¿Por qué la coalición entre las autoridades capitalinas y los empresarios que se había formado durante la regencia pudo regenerarse con tanta rapidez y facilidad en un nuevo ambiente político? A continuación abordamos esta pregunta con el análisis de los efectos de la reforma política, la situación financiera de la ciudad y los proyectos políticos¹² de los tres primeros jefes de gobierno.

Según Porfirio Muñoz Ledo (2014), uno de los arquitectos de la reforma, ésta ha aumentado *la autonomía del gobierno capitalino* respecto de los poderes federales, pero dejó incompleta la tarea de *democratizar la ciudad*. La descentralización del poder desde el presidente de la República y el Congreso de la Unión hacia el GDF y la ALDF no incluyó mecanismos efectivos de contrapeso y vigilancia

¹² Dagnino los define como “conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad y que orientan la acción política de los diferentes sujetos” (2006: 226).

y llevó a una excesiva concentración del poder político en la figura del jefe de gobierno que se manifiesta con singular claridad en los procesos de la producción de la infraestructura urbana (Marván, 2012; Wirth, 2006). Para empezar, la dependencia del jefe de gobierno hacia la Presidencia y las secretarías federales en cuanto a su programa de gobierno disminuyó considerablemente, lo que lo convirtió en el jugador más poderoso de la ciudad en el ámbito de obra pública (Wirth, 2006).

El poder discrecional del jefe de gobierno en el ámbito de obra pública llegó a su máxima manifestación tras la decisión de construir los segundos pisos del Periférico que López Obrador tomó en diciembre de 2001. Unas semanas antes, Obrador había convocado a la “nueva comunidad empresarial del D.F.” a una cena en el Palacio del Ayuntamiento para que lo conocieran y lo oyeron “hablar del futuro de la ciudad” (entrevista con Marván Laborde, 2014; entrevista con Buenrostro Hernández, 2014). Durante este evento, David Serur Edid le habló de la construcción de los segundos pisos en el Periférico y el Viaducto, un proyecto que él ya había propuesto a todos los regentes de la ciudad, empezando por Víctor Manuel Camacho Solís (1988-1993).¹³ En la cena también estaba presente José María Riobóo, jefe de la empresa que ha contribuido a la realización de las obras públicas del DDF con su tecnología de elaboración de las grandes piezas de concreto prefabricado que podían montarse en el sitio de la obra, disminuyendo así el tiempo de ensamble.¹⁴ Después de una serie de reuniones a puerta cerrada en el despacho de Serur, Obrador tomó la decisión a favor de este proyecto, sin consultar a su gabinete, incluyendo a César Buenros-

¹³ La última versión del proyecto se llamaba “vías exprés en segundos pisos” y fue rechazada en julio de 1996 por el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano. Éste fue producto de la reforma de la Ley de Desarrollo Urbano (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 1996), la cual establecía que sus miembros eran seleccionados directamente por el regente (Legorreta, 2005; *Reforma*, 3 de octubre de 1996).

¹⁴ Portal del Grupo Riobóo. Semblanza Histórica. Disponible en: <<http://www.gruporioboo.com/espan.htm>>.

tro, el secretario de Obras y Servicios, quien normalmente se encargaría de tal obra (entrevista con Marván Laborde, 2014; entrevista con Buenrostro Hernández, 2014).

La decisión personalista que Obrador tomó respecto a los segundos pisos inmediatamente provocó una amplia oposición a este proyecto dentro y fuera del GDF. La respuesta de Obrador fue hacer avanzar su proyecto esquivando e ignorando a las instituciones y los procesos formales que se lo impedían. Así, al descubrir que su secretario de obras estaba entre los opositores, Obrador pasó la dirección de la obra a la empresa paraestatal Servimet. Esquivar a la Secretaría de Obras y, por lo tanto, actuar fuera del marco institucional establecido, presentaba dos grandes ventajas. Por un lado Obrador ganaba tiempo al evitar el proceso burocrático normal de la Secretaría de Obras; por otro, su “obra del sexenio” no estaba impedida por la oposición de un miembro clave de su gabinete (entrevista con Marván Laborde, 2014). Su manera de actuar no puede calificarse de ilegal, porque las leyes que rigen la operación del GDF y la obra pública no son suficientemente detalladas para impedir al jefe de gobierno tomar decisiones de esta magnitud a solas, sin consultar formalmente con su gabinete o informar de antemano a la ALDF. Aprovechando este espacio normativo de maniobra, Obrador logró evitar una amplia discusión sobre los méritos y el diseño del nuevo proyecto. Durante la fase siguiente —la discusión sobre su financiamiento—, la oposición inicialmente tuvo más fuerza debido a la escasez de fondos públicos y al mecanismo de aprobación del presupuesto del GDF.

La reforma política del D.F. no incluía la descentralización fiscal: la facultad de determinar el techo del endeudamiento del GDF pertenece al Congreso de la Unión, y la ciudad entrega a la federación los fondos recaudados del impuesto al valor agregado (entrevista con Zepeda Martínez, 2013). El impacto de este centralismo fiscal aumentó después de 1997, cuando el gobierno capitalino y el gobierno federal dejaron de ser controlados por el mismo partido. Como consecuencia, todos los gobiernos electos han enfrentado el reto de financiar las obras públicas de la ciudad más

grande del país, que sigue dependiendo de la federación para poder solventar sus gastos.

Durante la administración de Cárdenas, la fracción priista del Congreso de la Unión logró promover considerables recortes en el presupuesto de la capital con la premisa de que el ahora autónomo gobierno de la ciudad debía buscar una manera de sostenerse con recursos propios. Esta reducción de aportaciones federales y el creciente costo del servicio de la deuda heredada del DDF pusieron a la primera administración electa frente a una grave escasez de fondos (Marván, 2012; entrevista con Buenrostro Hernández, 2014; entrevista con Zepeda Martínez, 2013), que se juntó con el deterioro general de la infraestructura urbana que las últimas administraciones priistas no pudieron remediar debido al impacto de las crisis económicas de 1982 y 1994 sobre las finanzas de la ciudad (Davis, 1994).¹⁵ Frente a esta situación, el gobierno de Cárdenas optó por el uso más efectivo posible del poco dinero público que había. En el ámbito de obra pública, esta estrategia se manifestó en un esfuerzo por controlar la calidad de los concursos de licitación para otorgar los contratos y concesiones al mejor postor y en el rechazo de nuevas obras (entrevista con Buenrostro Hernández, 2014). Durante su campaña electoral, Cárdenas se declaró en contra de los programas que fomentaran el uso del automóvil, incluyendo las obras viales.¹⁶ En consecuencia, la inversión pública de su gobierno se concentró en el mantenimiento de las vialidades existentes y en el transporte público (entrevista con Villegas López, 2013; entrevista con Zepeda Martínez, 2013).

Además de aumentar la escasez de fondos públicos, la reforma política introdujo el mecanismo de *control presupuestal* del GDF por parte de la Asamblea. Como factor limitante para el jefe de gobierno, este mecanismo es muy débil: según el Estatuto de Gobierno del D.F., la facultad de iniciar la propuesta de presupuesto “corres-

¹⁵ Marván argumenta que la crisis económica de 1982 fue el parteaguas, después de la cual la inversión federal en el D.F. “se paró en seco” (2012: 484).

¹⁶ En consecuencia, en junio de 1998 el nuevo GDF canceló el proyecto de la autopista urbana La Venta-Colegio Militar (*Reforma*, 28 de junio de 1998).

ponde exclusivamente” al jefe de gobierno.¹⁷ La ALDF puede discutir esta propuesta, citar a los funcionarios del GDF para cuestionarlos y proponer sus cambios, pero sus recomendaciones no tienen carácter vinculatorio. El jefe de gobierno debe presentar la cuenta pública anual a la ALDF, pero ésta no tiene el poder para sancionar al GDF si sus gastos reales no corresponden con los aprobados por la Asamblea (Wirth, 2006).

En 2000-2003 la capacidad de la Asamblea para actuar como contrapeso al jefe de gobierno estuvo en su punto máximo, ya que el PRD no tenía la mayoría en la II Legislatura.¹⁸ La cuestión del financiamiento de los segundos pisos provocó una controversia mayor entre Obrador y la Asamblea, ya que el primer tramo del proyecto no estaba incluido en la propuesta del presupuesto para 2002.¹⁹ Sin embargo, la oposición dentro de la ALDF no pudo impedir que Obrador iniciara la construcción del Distribuidor Vial San Antonio en 2002. Obrador logró blindar su proyecto estratégico del control legislativo, financiándolo mediante el Fideicomiso para Mejoramiento de las Vías de Comunicación (Fimevic), creado especialmente para esta ocasión y dirigido por su aliada “incondicional” Claudia Sheinbaum Pardo (entrevista con Buenrostro Hernández, 2014).²⁰ El nombramiento de Sheinbaum como coordinadora técnica de Fimevic creó un conflicto de interés sin precedente, ya que ella también siguió desempeñando las funciones de secretaria de Medio Ambiente. En 2002-2003, varias dependencias del GDF transfirieron fondos a Fimevic, sustrayéndolos de otros programas urbanos, desde el mantenimiento del Metro hasta el

¹⁷ Título cuarto, capítulo I, sección II.

¹⁸ De los 66 diputados de la II Legislatura 19 eran del PRD, 17 del PAN y 16 del PRI. En las demás legislaturas el PRD ha tenido por lo menos 34 diputados (Marván, 2012).

¹⁹ Según Carlos Urzúa, el entonces secretario de Finanzas del GDF, de los 1 500 mdp que costaba el primer tramo, un tercio sí estaba programado en el presupuesto del 2002 con la rúbrica de “infraestructura urbana”, y el resto podía obtenerse por medio de un programa de austeridad. *Reforma*, 6 de diciembre de 2001, 8 de diciembre de 2001 y 15 de diciembre de 2001.

²⁰ *Reforma*, 12 de diciembre de 2001, 16 de enero de 2002.

fomento a la cultura. Estas transferencias, justificadas como “medidas de austeridad”, violaban las leyes de presupuesto aprobadas por la ALDF para 2002 y 2003 (Wirth, 2006).

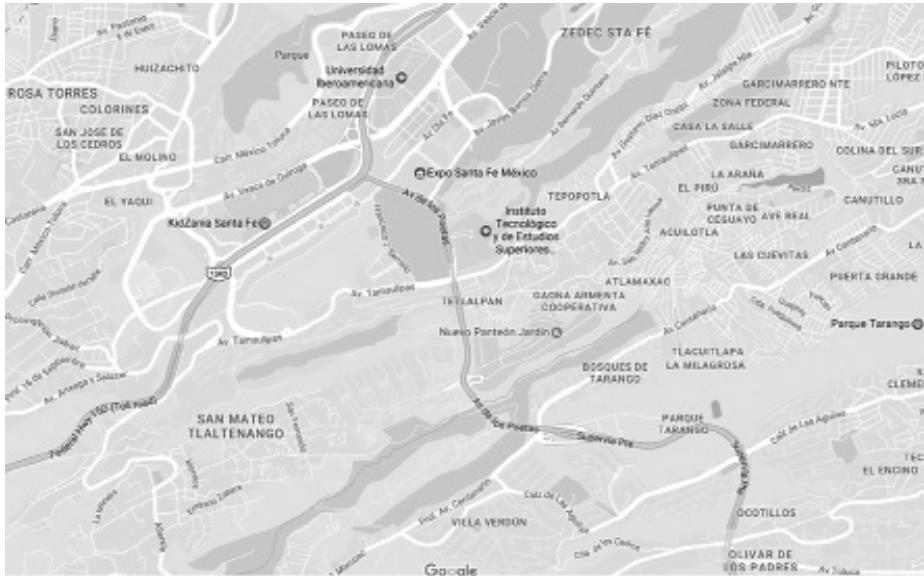
Este episodio estableció un antecedente para el resto del sexenio: Obrador siguió promoviendo sus proyectos clave interpretando el marco normativo existente de una manera discrecional y usando procedimientos alternativos, aunque no siempre ilegales, para sustituir el escaso dinero público con inversión privada y agilizar la ejecución de sus obras públicas, esquivando el proceso de aprobación presupuestal. En 2004-2006, el Fimevic fue utilizado para financiar y coordinar la construcción de la primera línea del Metrobús. Otro ejemplo notable de esta estrategia son los “convenios de actuación por cooperación”²¹ que el GDF de Obrador gestionó en 2002 y 2004. En el primer caso, las constructoras Caabsa y Copri recibieron derechos de propiedad del predio R-42 en la zona de Hueyatlá de Santa Fe a cambio de la construcción de los puentes de los Poetas que conectaron esta zona con la avenida Centenario (mapa IX.1). El segundo convenio, firmado en noviembre de 2004, comprometió a Cemex y a Apasco a donar cemento suficiente para todas las obras públicas del GDF hasta el final del sexenio a cambio de otros predios en Santa Fe (Hernández, 2004; Patiño, 2007).²²

La búsqueda de nuevas formas de financiamiento de obra pública impulsó al GDF a restablecer la alianza exclusiva con las grandes compañías constructoras e inmobiliarias después de tres años de relativa ruptura durante la administración de Cárdenas. Lo paradójico es que Obrador presentó esta alianza como parte de su proyecto político de defender los intereses de los pobres. Los programas de apoyo social para los grupos vulnerables—adultos mayores, madres solteras, estudiantes, niños— impulsados por

²¹ La figura jurídica del Sistema de Actuación por Cooperación proviene de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (art. 7, párrafo LXIX); “la aportación de bienes y recursos por un particular”; también se menciona en el artículo 71.

²² *La Crónica de Hoy*, 18 de octubre de 2004.

MAPA IX.1
Ubicación de los puentes de los Poetas (Santa Fe, Ciudad de México)



[356]

FUENTE: Google Maps.

Obrador requerían considerables fondos. Varios asesores sugirieron a Obrador que este dinero podía conseguirse “haciendo negocios para la ciudad” con los empresarios (Pérez Negrete, 2010; entrevista con Marván Laborde, 2014). Pero la estrategia de hacer que “los ricos” trabajaran para el bien de toda la ciudad produjo una redistribución masiva de recursos a favor de la élite empresarial capitalina. Mientras tanto, el otorgamiento de contratos muy lucrativos de obra pública a estos empresarios produjo un importante beneficio político-electoral para Obrador, garantizándole el apoyo de esta élite empresarial para sus campañas presidenciales de 2006 y 2012.²³

Obrador no ha sido el único jefe de gobierno en aprovechar este puesto para ganar capital político a escala nacional y utilizarlo como trampolín para una campaña presidencial. Los efectos de las aspiraciones presidenciales de los jefes de gobierno capitalino sobre su desempeño merecen un estudio aparte. En el caso de Obrador y Ebrard, sus aspiraciones presidenciales y el principio de la no reelección del jefe de gobierno —otro legado del periodo priista— les redujeron el horizonte de planeación a los seis años de sus sexenios. Como consecuencia, Obrador y Ebrard emprendieron grandes obras públicas y tuvieron que buscar alternativas para acelerar su ejecución y poder acabarlas antes de dejar el GDF. Esta necesidad y la persistente escasez de fondos públicos los empujó a buscar nuevas formas de involucrar a las empresas privadas en el diseño, construcción, financiamiento y operación de la infraestructura vial. En ausencia de mecanismos efectivos de vigilancia y control del Poder Ejecutivo, esta creciente participación del sector privado en la construcción de la ciudad se ha acompañado de una creciente opacidad en el proceso de toma de decisiones que llegó a su máxima expresión en el caso de la Supervía Sur-Poniente.

La idea de la Supervía surgió en 2007-2008 en paralelo con la ampliación de los segundos pisos del Periférico. Durante el sexenio

²³ *Reforma*, 16 de febrero de 2012.

de Obrador se construyó el tramo entre San Antonio y San Jerónimo y el gabinete de Ebrard tomó la decisión de agregarle los tramos Norte (hasta Cuatro Caminos) y Sur (hasta Muyuguarda). El resultante megaproyecto, que se dio a conocer en 2010 como Autopista Urbana, resucitó la idea del libramiento para conectar las autopistas de Querétaro, Toluca y Cuernavaca que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no logró realizar durante la época de la regencia (mapa IX.2).²⁴ La diferencia clave entre el nuevo proyecto y sus versiones anteriores era el uso del derecho de vía del Periférico en lugar de la construcción de una nueva autopista al suroeste del Periférico que hubiera requerido expropiaciones. La adición de la Supervía permitía remediar el déficit de vialidades transversales entre las avenidas Centenario y Luis Cabrera y conectar la zona de Santa Fe con el poniente y el sur de la ciudad (mapa IX.3).

El megaproyecto de la Autopista Urbana tomó forma en 2007-2009, prácticamente fuera del escrutinio público pero con la participación de empresarios. En abril de 2008, Capital en Crecimiento, la empresa paraestatal creada por Ebrard, anunció “el proceso de selección de socio” para la Supervía²⁵ que duró varios meses y consistió en una serie de juntas y consultas con las compañías constructoras.²⁶ Dos compañías se mostraron muy interesadas en el proyecto desde el principio:²⁷ el Grupo Copri, uno de los principales desarrolladores inmobiliarios de Santa Fe y constructor de los puentes de los Poetas, y OHL-México, filial de la compañía española que entró al mercado mexicano en 2003 con el proyecto del Circuito Exterior Mexiquense (Estado de México), obra que después conectó con el Periférico Norte del D.F. a través del Viaducto Bicentenario

²⁴ Los dos trazos principales de esta carretera eran Contadero-Luis Cabral (1988-1992) y La Venta-Colegio Militar (1994-1997) (Dolútskaya, s/f).

²⁵ *El Universal*, 22 de abril de 2008.

²⁶ CDHDF (2011).

²⁷ En su recomendación sobre la Supervía, la CDHDF (2011) hizo pública la carta que estas empresas enviaron al secretario de obras en agosto de 2009, solicitándole la concesión de la Supervía antes de que el GDF siquiera emitiera una declaración de necesidad al respecto.

MAPA IX.2

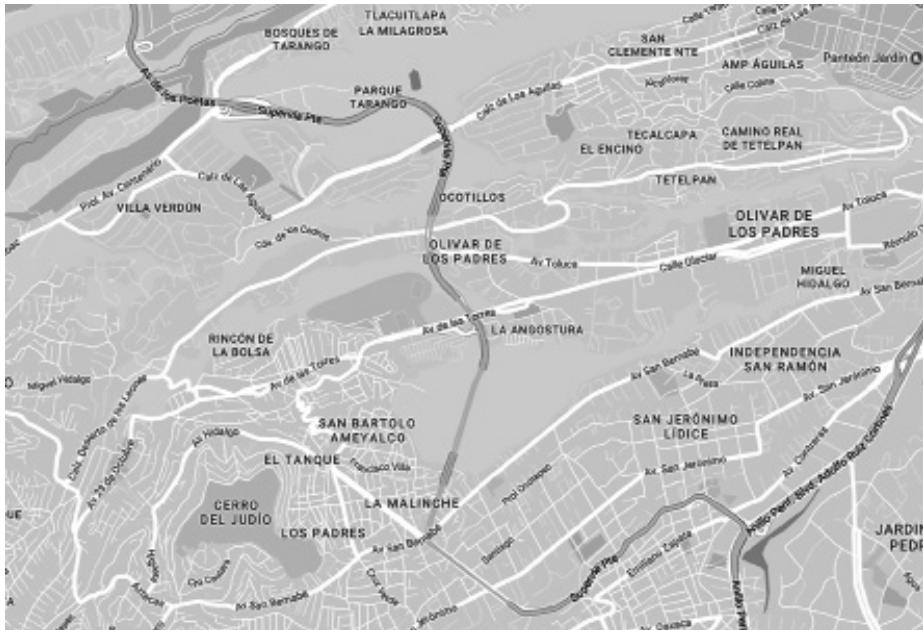
La Autopista Urbana, el Viaducto Bicentenario y el Circuito Exterior Mexiquense



- Autopista Urbano Sur
 - Autopista Urbano Norte
 - Supervia Poniente
 - Autopista Naucalpan - Ecatepec
 - Circuito Exterior Mexiquense
 - Autopista Periférica Texcoco
 - Viaducto Bicentenario
 - La Venta - Chimalpa - Lechería

FUENTE: I+D México (s/f).

MAPA IX.3
Ubicación de la Supervía Sur-Poniente



[360]

FUENTE: Google Maps.

(mapa IX.2).²⁸ El presidente de OHL-México, José Andrés de Oteyza, ha sido un miembro notable de la coalición gobernante a partir de sus lazos con López Portillo y con Hank González.²⁹

La justificación pública que el GDF ofreció para la Supervía en 2008 era la urgente necesidad de resolver el problema de movilidad en la zona poniente de la ciudad.³⁰ Sin embargo, el rechazo del GDF de varias propuestas alternativas que podrían haber resuelto este problema de manera menos costosa y más incluyente³¹ indica que también tuvo otra motivación que prefería no hacer pública: mejorar rápidamente el acceso de automovilistas a Santa Fe. En 2010, en una conversación personal con Diana Ponce, titular de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal en 2007-2011, Ebrard explicó sus razones para insistir en la construcción de la Supervía, que ya había provocado una notable controversia. Según él, las empresas radicadas en Santa Fe proveían una aportación muy importante a la economía capitalina y daban empleo a unos ochenta mil profesionistas que se desplazaban en automóvil. Lo ideal habría sido equipar la zona poniente con el transporte público que esta fuerza laboral pudiera usar, pero esta tarea tomaría más de 20 años. Si el GDF tardara tanto tiempo en conectar Santa Fe con el resto de la ciudad, las empresas se irían de Santa Fe a los lugares más accesibles del Estado de México y esto socavaría la economía capitalina (entrevista con Ponce Nava, 2014).

A diferencia de Obrador, quien invirtió dinero público en los segundos pisos, Ebrard decidió que los fondos públicos sólo se iban a destinar al desarrollo del transporte público, mientras que las obras viales requerían de inversión privada.³² Aparte del ahorro para el erario, el financiamiento privado era atractivo porque per-

²⁸ OHL ganó el concurso de licitación para el viaducto Bicentenario en abril de 2008 (*El Universal*, 22 de abril de 2008).

²⁹ *La Jornada*, 20 de julio de 2011.

³⁰ *La Crónica de Hoy*, 21 de abril de 2008.

³¹ En particular, las ONG expertas en transporte proponían cuatro líneas interconectadas de Metrobús (Frente Amplio contra la Supervía, 2010: 14).

³² *El Universal*, 22 de abril de 2008. Véase también JGDF (2010).

mitía evitar por completo el proceso de aprobación de fondos públicos por la Asamblea y retiraba del escrutinio público la cuestión del costo de la obra, ya que los requerimientos de rendición de cuentas sólo aplican a las cuentas públicas. Sin embargo, para ser atractivos a los inversionistas, los productos de este sistema de financiamiento tenían que ser autopistas de cuota operadas por la misma empresa constructora, para que ésta pudiera recuperar su inversión mediante el cobro del peaje a los usuarios; esto significaba que el GDF no podía administrar la obra y tenía que concesionar su construcción, mantenimiento y operación.

Los concursos de licitación hubieran sido el procedimiento habitual para concesionar la construcción de la Autopista Urbana; sin embargo, a finales de agosto de 2008 el Pleno de la ALDF aprobó un paquete de reformas legislativas que facilitaron el otorgamiento de concesiones por adjudicación directa.³³ Los datos que forman la base del presente estudio todavía no permiten analizar las motivaciones de los diputados del PRD, PAN y Panal que promovieron estas reformas ni sus posibles relaciones con los oficiales del GDF. En todo caso, estos cambios normativos sucedieron justamente durante el proceso de “selección de socio” para la Supervía, que fue tácitamente abandonado poco tiempo después. El 11 de diciembre de 2009 el GDF publicó declaraciones necesarias para concesionar la Autopista Urbana Norte y la Supervía.³⁴ En abril de 2010, la primera concesión se otorgó a OHL mediante un concurso, y la segunda, a OHL y Copri por adjudicación directa, sin que el GDF emitiera ningún documento oficial que justificara los diferentes mecanismos de otorgamiento. Como resultado, OHL adquirió por 30 años los derechos de operación de un sistema de autopistas de cuota que conecta el noroeste del Estado de México, las secciones norte y poniente del Periférico y Santa Fe (mapa IX.2).

La explicación parcial de la adjudicación directa de la Supervía surgió en una conferencia de prensa cuando, en respuesta a una

³³ ALDF, *Diario de Debates*, 29 de agosto de 2008.

³⁴ CDHDF (2011: 10).

pregunta ciudadana, Fernando Aboitiz, el secretario de Obras, explicó que para licitar la Supervía era necesario hacer público su trazo, y esto podría haber activado “intereses que bloquearan el proyecto”.³⁵ A la luz del conflicto social que las expropiaciones para la Supervía produjeron en La Malinche (Alfie, 2013), esta explicación equivale a un reconocimiento de que el proyecto no se licitó para no proveer información pública que pudiera ayudar a la movilización de opositores antes de que la obra fuera concesionada.

El caso de la Supervía probó los límites y la debilidad de los actuales mecanismos de acceso oportuno a la información pública y de rendición de cuentas horizontal. El sitio oficial de transparencia de la Autopista Urbana³⁶ apareció el 30 de junio de 2010, un mes antes de que empezara la obra y después de que el título de concesión fue solicitado por medio de un tribunal.³⁷ La adjudicación de la concesión, la liberación del derecho de vía y la aprobación de la manifestación de impacto ambiental se han acompañado de múltiples violaciones de leyes locales que quedaron ampliamente documentadas por la PAOT y la CDHDF. En 2010-2011, ambos organismos emitieron dictámenes y recomendaciones dirigidos al GDF, pero estos pronunciamientos no son vinculatorios: el mandato de ambas instituciones se limita a la investigación de las violaciones, sin la posibilidad de imponer sanciones ni modificaciones en la manera de llevar la obra.³⁸

Con Obrador y Ebrard el costo de las obras viales dejó de ser el obstáculo que prácticamente impidió su realización durante los veinte años anteriores, ya que se crearon nuevos mecanismos para combinar los recursos públicos y privados en la producción de obras viales. Sin embargo, ninguno de estos dos jefes de gobierno logró resolver el problema del control de calidad de las obras con-

³⁵ JGDF (2010).

³⁶ Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno de la Ciudad de México. “Transparencia Autopista Urbana”. Disponible en: <<http://www.data.obras.cdmx.gob.mx/transparenciaautopistaurbana/>>.

³⁷ Con información de CDHDF (2011) y entrevista con Ponce Nava, 2014.

³⁸ CDHDF (2011).

cesionadas a las empresas privadas. Debido a la imprecisión del marco normativo actual y al alto nivel de discreción que el GDF había demostrado hasta la fecha en cuanto a escoger sus socios, la ciudad carecía de garantías de que sus obras viales se concesionaran al mejor postor. Hay evidencia de que en el caso de la Supervía el GDF no ha logrado conseguir una mejor oferta: el peaje que OHL actualmente cobra a los usuarios convierte a la Supervía en una de las autopistas más caras del país.³⁹ No es posible saber si los concesionarios construyeron la obra a tiempo porque el programa de obras, junto con otros anexos importantes del título de concesión, han sido declarados como información reservada.⁴⁰ Tampoco queda claro por qué en el caso de la Autopista Urbana Norte los criterios del concurso que ganó OHL incluían el costo de peaje, y en el caso de la Supervía el GDF no impuso la misma condición.

CONCLUSIONES

La evidencia existente sugiere que el actual mecanismo de gobernanza en el ámbito de las obras viales capitalinas se basa en un tipo de relaciones entre el gobierno capitalino y las compañías constructoras e inmobiliarias anterior a la reforma política de 1988-1997, y que no se ha cambiado con la transición a la democracia electoral. Estas relaciones son muy estables y exclusivas: el conjunto de los principales socios privados del gobierno capitalino en la tarea de construcción de la infraestructura vial se formó durante las dos últimas décadas de la regencia (1976-1997) y muy pocos nuevos actores han logrado entrar a este club después de la alternancia de 1997. La circulación de los mismos individuos entre los puestos públicos en el gobierno capitalino y los altos mandos de las grandes desarrolladoras inmobiliarias y constructoras ha sido la norma tanto antes como después del cambio del régimen político en el D.F.

³⁹ *Reforma*, 26 de julio de 2013.

⁴⁰ CDHDF (2011; anexo 115).

Los grupos industriales que se han formado y establecido en el mercado de la construcción en la capital durante la época priista —ICA, Cemex, Caabsa, Copri, Apycsa, Grupo Riobóo— todavía se encuentran entre los principales beneficiados de las obras viales concesionadas del periodo democrático. Sus líderes siguen siendo parte de la coalición gobernante en el ámbito de las obras viales capitalinas. La única compañía internacional que ha logrado penetrar en este mercado durante la última década por medio de su filial mexicana es la española OHL, que está ganando rápidamente peso en la operación de autopistas de cuota dentro del D.F. y en el ámbito nacional.

La cantidad y calidad de la información públicamente disponible sobre las acciones de las autoridades capitalinas es mucho mayor hoy que en los tiempos de la regencia. Gracias a los nuevos canales de información la “caja negra” del poder se ha vuelto más transparente: es más difícil que el GDF calle y esconda las irregularidades e ilegalidades en su modo de operar. Sin embargo, el análisis de los grandes proyectos de infraestructura urbana promovidos por los jefes de gobierno desde 2001 demuestra que los medios de comunicación, las asociaciones civiles y las agencias públicas todavía no logran obtener del GDF la información puntual y la justificación de sus decisiones. El avance principal en comparación con la época de la regencia parece ser una transparencia “postdecisional” (Aguilar, 2014): mientras que los regentes nunca transparentaban su proceso de toma de decisiones, los gobiernos democráticamente electos del D.F. hacen públicos los documentos importantes sólo cuando la obra ya está en marcha y no puede ser detenida. Por otro lado, esta transparencia postdecisional produce una gran frustración, porque no se acompaña de mecanismos efectivos para sancionar a los infractores.

¿Por qué la reforma política del D.F. no ha logrado reemplazar este modo de gobernanza por uno más transparente e incluyente? Por un lado, la motivación principal de esta reforma política no era mejorar la gestión urbana, sino introducir elecciones directas del ejecutivo y el legislativo capitalinos. Irónicamente, el nuevo siste-

ma electoral, en vez del pluralismo político en la ciudad facilitó la conversión del PRD en el nuevo partido dominante. Desde su creación este partido se ha enfocado principalmente en su desempeño electoral, tarea que lo ha conducido a construir una impresionante máquina clientelista en la capital (Hilgers, 2008; Müller, 2012). Esta dominancia electoral, junto con la formación política de muchos de sus dirigentes en la escuela priista y con la debilidad de las instituciones de vigilancia y control, han permitido a sus gobiernos reproducir los viejos modos de gobernar (Olvera, 2012).

Como consecuencia, los gobiernos perredistas del D.F. no han prescindido de las prácticas informales en la producción de obras viales, y las leyes actuales no son suficientemente precisas para acotarlas. El marco legal deja un amplio margen de discreción en la selección del concesionario mediante la adjudicación directa, las selecciones no se justifican públicamente y la información pertinente la esconden los funcionarios del GDF y sus socios con singular esmero. La investigación retrospectiva de las fases tempranas en la producción de obras viales por las defensorías de derechos ciudadanos es importante, pero no remedia la ausencia de amplias discusiones sobre los nuevos proyectos que actualmente surgen más de las sugerencias de los empresarios que del proceso de planeación urbana general; son a menudo irreversibles y tienen un alto impacto urbano, ambiental y social. Mejorar la calidad del proceso legislativo en la ALDF y su autonomía del ejecutivo son tareas clave para cambiar esta situación. En particular, faltan mecanismos jurídicos para obligar al GDF a proveer información oportuna sobre sus decisiones y controlar la calidad de las obras públicas concesionadas.

La actitud de Obrador y Ebrard hacia las grandes obras viales como una atractiva manera de ganar visibilidad y capital político ha reanimado la tradición priista de “obras del sexenio”. La urgencia de gestionarlas con suficiente rapidez produjo la sensación de que discutir el proyecto fuera de la coalición gobernante impedirá su puntual realización (entrevista con Perló Cohen, 2013). En algunos casos, tales como la primera línea del Metrobús y la

Línea 12 del Metro, esta urgencia impulsó inauguraciones prematuras y ha perjudicado la calidad de las obras concesionadas (entrevista con Buenrostro, 2014; entrevista con Villegas López, 2013; entrevista con Zepeda Martínez, 2013). Lo paradójico es que el horizonte de planeación del GDF se ha reducido a seis años, a pesar de que la dominancia electoral del PRD en el D.F. ha dado continuidad a la obra pública entre las administraciones. En el ámbito de transporte, Ebrard y Mancera continuaron la construcción de los segundos pisos y el programa del Metrobús iniciados por Obrador; sin embargo, esta continuidad no está institucionalizada y se basa en la actual ausencia de pluralismo político en el gobierno capitalino. Una tarea importante para la siguiente fase de la reforma política sería buscar mecanismos formales para extender el horizonte de planeación en la capital y fomentar la creación de procesos de planeación de largo plazo, incluyentes y transparentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2014), "La madeja de los intereses", *Reforma Opinión*, México, 25 de junio. Disponible en: <<http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=29798>>.
- Alfie Cohen, Miriam (2013), "Supervía Poniente: conflicto social y visión urbano-ambiental", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 28, núm. 3, pp. 735-768.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2011), *Recomendación 1/2011 sobre el caso "Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México (Supervía Poniente)"*, México, CDHDF.
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Dagnino, Evelina (2006), "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?", en Ernesto Izunza Vera y Alberto

- J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porruá, pp. 223-243.
- David, Louise y Ludovic Halbert (2014), "Finance Capital, Actor-Network Theory and the Struggle over Calculative Agencies in the Business Property Markets of Mexico City Metropolitan Region", *Regional Studies*, vol. 48, núm. 3, pp. 1-14.
- Davis, Diane (1994), *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*, Philadelphia, Temple University Press.
- Davis, Diane (2002), "Mexico City: The Local-National Dynamics of Democratization", en David Myers y Henry Dietz (coords.), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, pp. 227-263.
- Dolútskaya, Sofya (s/f), "Obras viales y rendición de cuentas en el Distrito Federal, 1993-2013", artículo en preparación para *Estudios Demográficos y Urbanos*.
- Domínguez, Juan Carlos (2011), "Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 4, núm. 7, pp. 33-62.
- Frente Amplio contra la Supervía (2010), "Supervía al debate: mitos y realidades", Documento de Trabajo, México, septiembre.
- Hernández, Luis Guillermo (2004), "Terreno expropiado por GDF pasa a la IP", *Diario Monitor*, México, 28 de octubre.
- Hilgers, Tina (2008), "Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 4, pp. 123-153.
- I+D México (s/f), *Autopistas urbanas*, México. Disponible en: <https://www.idmexico.com.mx/idmexico/contenido/tarifas/Aut_urbanas.pdf>, consultada el 7 de julio de 2017.
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (JGDF) (2010), "Transcripción de la Conferencia de prensa para informar sobre la Autopista Urbana Querétaro-Cuernavaca-Toluca", 6 de abril. Disponible en: <<http://iisoc.sociales.UNAM.mx:9090/jsp/reconstruccion/documentos.jsp>>.
- Le Galès, Patrick, Tomaso Vitale y Vicente Ugalde (2011), "What is

- Governed? Comparing Paris and Mexico Governance”, propuesta de proyecto de investigación, El Colegio de México/Sciences Po.
- Legorreta, Jorge (2005), “Los segundos pisos en la historia de la ciudad de México”, *La Jornada Opinión*, México, 21 de enero.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2010), “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, *Biblioteca Jurídica Virtual*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>>.
- Marván Laborde, Ignacio (2012), “De la ciudad del presidente al gobierno propio”, en Ariel Rodríguez Kuri (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, pp. 483-563.
- Muñoz Ledo, Porfirio (2014), ponencia en el foro Implicaciones Económicas de la Reforma Política del Distrito Federal, UNAM, 14 de mayo.
- Müller, Markus-Michael (2012), “Transformaciones del clientelismo: democratización, (in)seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal”, *Foro Internacional*, vol. 52, núm. 4, pp. 836-863.
- O'Donnell, Guillermo (1996), “Illusions about Consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, pp. 34-51.
- Olvera, Alberto (2012), “Colonización política de la sociedad civil y espacios públicos ficticios: las razones históricas del vacío participativo en México”, documentos del XVII Congreso Internacional del CLAD “Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Cartagena, Colombia, 30 de octubre-2 de noviembre.
- Patiño Camacho, Luis Hipólito (2007), “Dos caras de la globalización: el acceso formal e informal al suelo urbano en la Ciudad de México”, ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México.
- Pérez Negrete, Margarita (2010), *Santa Fe: Ciudad, espacio y globalización*, Universidad Iberoamericana, México.
- Sánchez, José Juan (2012), “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”, en Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno, (coords.), *Gobernabilidad y*

- gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 217-266.
- Schedler, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *IFAI: Cuadernos de Transparencia*, núm. 3.
- Wirth, Timothy (2006), “Democracy in Mexico City: The Impacts of Structural Reforms”, *Estudios Mexicanos*, vol. 22, núm. 1, pp. 153-173.
- Ziccardi, Alicia (1991), *Las obras públicas de la Ciudad de México. Política urbana e industria de la construcción, 1976-1982*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Entrevistas

César Buenrostro Hernández, secretario de Obras y Servicios, GDF (1997-2006), 25 de mayo de 2014.

Ignacio Marván Laborde, asesor del GDF (2000-2006), 2 de junio de 2014.

Manuel Perló Cohen, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 17 de mayo de 2013.

Diana Ponce Nava, titular de la PAOT (2007-2010), 28 de mayo de 2014.

Cecilia Santiago Loredo, visitadora adjunta, 3a. Visitaduría, CDHDF (2006-2012), 7 de octubre de 2013.

Alejandro Villegas López, Coordinación General de Transporte, DDF (1992-1995), Secretaría de Transporte y Vialidades, GDF (1997-2000), 14 de abril de 2013.

Mario Zepeda Martínez, Secretaría de Transporte y Vialidades, GDF (1998-2006), 25 de octubre de 2013.

X

¿QUÉ SE GOBIERNA EN MATERIA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD? EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*Priscilla Connolly**

ALGUNAS DEFINICIONES

Para responder a la pregunta enunciada en el título de este capítulo conviene esclarecer las siguientes cuestiones: ¿Qué aspectos contempla la gobernanza y/o el verbo “gobernar”? ¿Cómo definimos “la Ciudad de México”?; es decir, ¿a qué escala vamos a abordar el tema? ¿Qué se gobierna específicamente en materia de transporte y/o movilidad?, y, si logramos de alguna manera identificar tal gobernanza, ¿con qué criterios se debe evaluar?

La gobernanza de la ciudad

Las definiciones de “gobernanza” plasmadas en diversos textos, incluyendo el protocolo del proyecto en el cual se inscribe el presente trabajo, dan lugar a diversas interpretaciones. Primero, la gobernanza se refiere a una metodología o estrategia heurística para analizar y evaluar políticas públicas, de modo que dirige la mirada no sólo a los aspectos formales o a explicaciones estructu-

* Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

ralistas, sino a los actores públicos y privados, los conflictos entre ellos, la toma de decisiones y sus consecuencias (Le Galès *et al.*, 2011: 3). Segundo, la gobernanza representa un anhelo de “buen gobierno”; ésta es la acepción más común en las definiciones del concepto que, por lo general, están cargadas con principios normativos. En este caso puede hablarse de gobierno sin “gobernanza”, o con diferentes calidades de la misma, tales como las expresadas en los indicadores establecidos por el Banco Mundial (World Bank, 2006). Tercero, la gobernanza es ejercida por todo tipo de organizaciones, no necesariamente públicas (Bevir, 2012: 1-2). En contraste con el planteamiento anterior, podría haber entonces “gobernanza” sin gobierno, o con una presencia muy reducida (o aparentemente muy reducida) del gobierno. Por ejemplo, hay sistemas de transporte “público” en los cuales el gobierno no tiene mucho que ver: las aplicaciones de software para compartir viajes en automóvil, como Carpool o los taxis Uber. ¿Tales sistemas son materia de este capítulo?

Ante estas confusiones, propongo enfocar mi análisis en el concepto “gobierno” y utilizar “gobernanza” en la primera acepción, es decir, como metodología para abordar lo que hace el gobierno. Así, “gobierno” se refiere al conjunto de decisiones, medios físicos, legales, económicos y discursivos, proyectos, acciones, atributos y funciones de las diferentes entidades y organismos de la administración pública gobierno que afectan —en este caso— las condiciones de transporte y movilidad dentro de la Ciudad de México. Desde luego, no se trata de una recopilación exhaustiva, sino de la identificación de las instancias más importantes para efectos de un estudio comparativo. A su vez, “gobernanza” también remite a la explicación de lo que hace el gobierno en esta materia, en términos de su interacción con actores económicos y políticos, así como a la evaluación de los resultados.

La escala de la gobernanza: ¿cómo definir la “gran ciudad”?

Lejos de ser demasiado complejas como para ser gobernables, las grandes ciudades propician el aprovisionamiento de infraestructura que sólo funciona a gran escala: las obras hidráulicas o de transporte, por ejemplo. En este sentido, la definición de la escala “metropolitana” está condicionada por los alcances de tales infraestructuras. Cuando una ciudad crece más allá de sus fronteras administrativas originales, surgen problemas de coordinación horizontal y vertical para el aprovisionamiento de infraestructuras compartidas. Por ejemplo, en Londres a mediados del siglo XIX, la necesidad de una coordinación entre las diferentes entidades conurbadas en materia de obras de drenaje, puentes y transporte dio lugar a la creación de un comité metropolitano (Metropolitan Board of Works) en 1855, que fue reemplazado en 1889 por un gobierno metropolitano electo (el London County Council): de ahí el término “Metro” para designar al modo de transporte metropolitano por excelencia. A su vez, los impactos ambientales y económicos de este tipo de infraestructura “metropolitana” van más allá de los límites de las ciudades o zonas metropolitanas: las afectaciones a cuencas ajenas por las obras hidráulicas, o la creación de nuevas *commuter belts* (ciudades-dormitorios) por la construcción de vialidad y transportes que no sólo satisfacen una demanda preexistente sino que inducen nuevas necesidades de traslado. Así, la construcción de infraestructuras de transporte es el factor más importante en la conformación de las regiones metropolitanas. De hecho, la mayoría de los países utilizan el criterio de los “viajes al trabajo” para delimitar sus respectivas zonas metropolitanas.¹

¹ En Estados Unidos, sólo para fines estrictamente estadísticos, nunca administrativos, se considera que un condado (o su equivalente) pertenece a una zona metropolitana si, además de otros criterios de contigüidad y densidad, más de 25% de su población trabaja en el núcleo central o viceversa. En 2010, 84% de la población estadounidense habitaba en zonas definidas como metropolitanas (Wilson *et al.*, 2012: 5). Reino Unido utiliza criterios parecidos, pero variables, para delimitar anillos consecutivos de *commuter belts*, mas no para

La dimensión metropolitana de los medios de transporte implica la injerencia de varios gobiernos y niveles administrativos con objetivos y agendas muy divergentes, lo que complica la tarea de abordar su gobernanza en singular. Más bien existen múltiples escalas de análisis posibles con diversas implicaciones. Con esta advertencia, el presente capítulo se refiere principalmente a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) (Conapo/Sedesol/INEGI, 2012) y a escalas menores de gobernanza real, tales como el área de estudio de la Encuesta de Origen y Destino de 2007.²

*¿Qué se gobierna específicamente
en materia de transporte y/o movilidad?*

Hace diez o quince años este capítulo se habría limitado al tema de transporte. El concepto de movilidad emergió en círculos académicos hace dos décadas, sobre todo con la publicación de auto-

delimitar la zona administrativa de Greater London. En el caso de París, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE) definió en 2008 el Área Urbana como el conjunto de municipios (*communes*) contiguos constituidos por un núcleo de más de 10 000 empleos (unidad urbana) y por los municipios rurales (corona periurbana) donde por lo menos 40% de la población trabaja en el núcleo o en su corona. Esto dio en 2008 un Área Urbana de París de 12 millones de habitantes, con densidad promedio de 7.39 hab./ha. En México, el Consejo Nacional de Población califica un municipio como metropolitano si, además de cumplir criterios de distancia del municipio central, densidad y el porcentaje de población ocupada en labores no agrícolas, “[al] menos 15 por ciento de su población ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última”(Conapo/Sedesol/INEGI, 2012: 26).

² La ZMVM comprende el Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. La Encuesta de Origen y Destino de 2007 abarcó el D.F. y 40 municipios del Estado de México. El programa Hoy no circula es vigente (en 2015) en el D.F. (salvo en carreteras federales) y 18 municipios del Estado de México. Las escalas mayores, de débil funcionalidad desde el punto de vista de la gobernanza, incluyen la Región Centro, o el “área de estudio” del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 2012.

res como John Urry (2000), Vicent Kaufmann (2000), Ralph Gakenheimer (1998), entre otros. Poco después varios gobiernos locales empezaron a hablar de la necesidad de políticas encaminadas a garantizar la “movilidad sustentable” de la población. Por ejemplo, el Policy Committee of the Council of European Municipalities and Regions (PCCEMR, 2007) formuló una declaración en Stuttgart, Alemania, que exhorta a los gobiernos europeos a garantizar el derecho a la movilidad sin dañar el medio ambiente. Algo parecido se declaró en la Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales celebrada en la Ciudad de México en noviembre de 2010.

Desde finales de 2012, la VI Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) agregó la palabra “movilidad” al nombre de la Comisión de Transporte y Vialidad, dependencia que promovió la Ley de Movilidad del Distrito Federal aprobada en julio de 2014.³ En el contexto del movimiento general del “derecho a la Ciudad”, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) organizó en 2013 el Foro Internacional sobre el Derecho a la Movilidad y abrió un sitio de internet para la reflexión e intercambio en la materia.⁴ La CDHDF también celebró convenios con el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH) y con el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP) para la elaboración de un informe especial sobre el derecho a la movilidad (CDHDF, 2013), invaluable documento de consulta sobre el tema. También en julio de 2014 la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi) se renombró Secretaría de Movilidad. A otro nivel de gobierno, el 6 de noviembre 2013 se creó la Comisión Especial de Movilidad en el Senado de la República y el 2 de diciembre de 2014 la Cámara de Diputados aprobó reformas a los artículos 11 y 73 de la Constitución para garantizar el derecho universal a la movilidad, iniciativa que complementó después con la promulgación de una nueva Ley General de la Movilidad.

³ No se incluye en el presente capítulo una discusión sobre los alcances y probables impactos de dicha ley.

⁴ Disponible en: <<http://movilidaddh.cdhdf.org.mx>>.

¿A qué se debe este cambio de terminología y qué asuntos agrega la movilidad a la agenda de transporte? La preocupación de los académicos con la movilidad obedece al reconocimiento de que el acto de trasladarse significa mucho más que sólo vencer la distancia de un lugar a otro en el menor tiempo y costo posibles. Los nuevos significados van desde la elevación de la movilidad a “un nuevo paradigma de las ciencias sociales” (Sheller y Urry, 2006), hasta el análisis pormenorizado de lo que hace la gente mientras viaja, pasando por una amplia gama de consideraciones sobre cómo el modo de trasladarse afecta las relaciones de poder, la diferenciación social, la identidad de las personas y, en general, todas las relaciones sociales, incluyendo el impacto del automóvil en la vida urbana. En resumen, la movilidad es una dimensión que estructura la vida social (Kaufmann, Bergman y Joye, 2004: 754).

El ya mencionado *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012* (CDHDF, 2013) compara los dos paradigmas: de transporte y movilidad (véase el cuadro X.1).

Quizás una de las ventajas más importantes del concepto de movilidad es que abre la mirada para incluir tanto a las personas que viajan como a las que no viajan, así como las profundas implicaciones del modo como viajamos, para la construcción social de nuestra realidad.

Por parte de los gobiernos e instituciones internacionales, la atención prestada a la movilidad, además de responder en parte a las innovaciones académicas, refleja una preocupación creciente por la elevada contribución del transporte motorizado a las emisiones atmosféricas y otros impactos ambientales negativos. Con ello se introduce la idea de que es conveniente procurar la movilidad de la población sin empeorar estos impactos, y favorecer el uso del transporte público, la bicicleta y los trasladados a pie; de ahí la generación del discurso de la movilidad sostenible en las agendas políticas. Estas nuevas agendas van de la mano con la reivindicación de la movilidad como derecho humano.

Como resultado de lo anterior, lo que se gobierna en materia de movilidad debe abarcar las políticas, programas, acciones de

CUADRO X.1
Comparativo entre los paradigmas de transporte
y de movilidad

<i>Transporte</i>	<i>Movilidad</i>
Movimiento de vehículos.	Movimiento de personas.
Se expresa en términos de número de viajes, desplazamientos y pasajes.	Está determinado por la posibilidad de relaciones, oportunidades y satisfacción de necesidades.
Se determina por la eficacia, rapidez y fluidez de los vehículos.	Se determina por la accesibilidad de las personas a lugares y por la satisfacción de sus necesidades con bienes, productos y servicios.
El movimiento como medio.	El movimiento tiene un valor en sí mismo.
Las personas son vistas como un grupo homogéneo de moléculas que se desplazan.	Se hace mayor énfasis en la condición, género y edad de las personas.

FUENTE: CDHDF (2013: 21).

promoción y protesta, legislación, espacios y prácticas cotidianas en torno a los medios de movilidad, incluidos los traslados en automóvil particular y a pie, los impactos ambientales y sociales de los mismos servicios y de su construcción, así como las causas y efectos de los diferentes modos de traslado de la población.

A pesar de esta necesaria ampliación del tema por la inclusión de la movilidad en el temario académico, en el discurso político y, en menor medida, en la agenda programática, no puede negarse que el aprovisionamiento de infraestructuras para el traslado de personas y carga ocupa un lugar preeminente en el quehacer gubernamental; más aún, si la movilidad se convierte en derecho humano, es responsabilidad del Estado garantizarlo. No obstante, la inversión y el gasto público en este rubro siempre han implicado la coordinación de intereses públicos y privados, no sólo en los años recientes. Aun en las épocas de mayor intervencionismo estatal, en ningún momento los gobiernos han producido directamente los ferrocarriles, autopistas, autobuses o metros. En ciertos

momentos se han construido calles y carreteras por administración directa, pero esta práctica generalmente ha tenido alcances limitados. Lo que ha cambiado es la forma cómo se interrelacionan las entidades públicas y las privadas, lo que yo llamaría el “arreglo” para la producción de los bienes y servicios de uso “público”, como son los transportes y vialidades.

Hay tres tipos genéricos de arreglo para la producción de obras y servicios públicos: *a) la administración directa*, en la que no participa mucho la empresa privada, salvo como proveedor de insumos; *b) la contratación*, donde la empresa privada no participa en la explotación del bien o del servicio contratado, con sus variantes de contratos “llave en mano” y/o a precio alzado (*turnkey* o *administration contracts*), y *c) la concesión*, también con sus variantes como, por ejemplo, “Construir, Operar y Transferir”, o “Construir, Tener en propiedad, Operar y Transferir (BOT y BOOT, por sus siglas en inglés).⁵ El tipo de arreglo adoptado para resolver la producción de tal o cual obra o servicio condicionará no sólo la injerencia o poder relativo de los distintos actores involucrados, sino las características de las propias obras y de los servicios producidos. Por ejemplo, la forma de producción del servicio de los taxis colectivos en la Ciudad de México, que es mediante concesión o permiso individual por vehículo, determina el tipo de servicio que dan. El Metro, con las características de servicio y precio del boleto, difícilmente podrá ser concesionado sin subsidios masivos a los concesionarios y/o a los usuarios, por lo que la producción se hace por contrato y el servicio es por administración pública directa.

Así, la gestión de los dispositivos para la movilidad de la ciudadanía está profundamente vinculada con sus formas de producción y con los servicios que las sustentan (calles, vías férreas, metros, autobuses, etc.). La importancia de la manera de producir estos bienes y servicios para la determinación de la gobernanza no pue-

⁵ Otras variantes de la concesión empleados para producir obras y servicios públicos son: *BOO (Build, Own, Operate)*, y *BLT (Build, Lease, Transfer)*.

de subestimarse, ya que implica los intereses económicos (o medios de subsistencia) directa o indirectamente involucrados en su producción: la búsqueda de ganancias de las empresas, las luchas laborales, las tecnologías, las tradiciones de “cómo hacer las cosas”, los poderes sindicales, los amos del conocimiento, y los actores políticos, policiales y burocráticos que organizan todos estos procesos. Entran aquí las influencias extranjeras impulsadas por una mezcla de intereses económicos —por ejemplo, el consorcio de empresas francesas que participaron en la construcción del Metro de la Ciudad de México— con la filantropía gubernamental y no gubernamental, las sabidurías globalizadas condensadas en las “mejores prácticas”, las alianzas de gobiernos locales, entre otras.

La gobernanza en materia de transportes también está condicionada por la historia, ya que se trata de elementos físicos, prácticas, usos y costumbres que duran mucho tiempo, a veces siglos después de las decisiones y procesos políticos que dieron lugar a su creación. Esta situación, a su vez, conlleva a una acumulación histórica en el territorio de las posibilidades y limitaciones de una gestión pública racional. Mención aparte amerita la gobernanza para el automóvil; casi podemos decir “gobernanza por el automóvil”. No sólo habría que considerar la construcción y operación de las vialidades y otras infraestructuras como los estacionamientos, sino también toda la gama de políticas y prácticas que promueven la adquisición y uso del automóvil, desde los subsidios a la gasolina hasta el reglamento de construcción, pasando por los derechos formales e informales de los conductores de vehículos. Sin embargo, por las limitaciones de espacio el presente capítulo no puede abordar este tema de la gobernanza de la automovilidad.

Las consideraciones anteriores llevan a cuestionar la utilidad y relevancia de la distinción normal entre transporte “público” y “transporte privado”. Inclusive, la otra diferenciación dicotómica entre el transporte “individual” y el “colectivo” tampoco sirve de mucho, ya que el uso individual o colectivo del medio no determina ni es consecuencia de su modo de gestión o propiedad. Llamarle “transporte privado” a un medio de transporte como el automó-

vil o bicicleta, oculta el uso colectivo de la vialidad que lo sostiene, ni hablar de la aplicación de recursos públicos en la construcción y mantenimiento de dicha vialidad. Si se reconoce que el traslado de personas y mercancías requiere tanto de la creación y el mantenimiento de infraestructuras duraderas como, en algunos casos, del suministro de algún servicio, las dicotomías “público/privado” y “colectivo/individual” se derrumban. Más bien lo que se gobierna en materia de movilidad es un amplio espectro de arreglos entre agentes públicos y privados que dan como resultado el aprovisionamiento de infraestructuras y servicios que facilitan los traslados.

Las dicotomías falsas de público/privado o individual/colectivo también esconden la presencia de intereses privados, como empresas, sindicatos, organismos internacionales, organizaciones políticas e individuos que, actuando solos o en concierto, han impulsado la creación y operación de los medios de transporte llamados “públicos”. Por esta razón, para efectos de identificar actores dominantes, sus intereses económicos y políticos, así como las áreas de conflicto, conviene distinguir entre los siguientes elementos:

1. Las infraestructuras para la movilidad, incluyendo los transportes (vialidades, vías férreas, dispositivos tecnológicos, etcétera).
2. Los vehículos para el transporte y fuerza motriz.
3. El aprovisionamiento del servicio de traslados, incluyendo el uso de vehículos particulares y la movilidad a pie.

Los criterios de evaluación: ¿gobernanza o justicia?

Una vez identificados los campos que pueden constituir lo que se gobierna en materia de transporte y movilidad, queda la pregunta de cómo los vamos a presentar y comentar; vale decir, con qué criterios de evaluación. En la actualidad, un marco obligado de referencia para la evaluación de las políticas son los debates en

torno al derecho a la movilidad. Al respecto, existen por lo menos tres documentos que expresan los objetivos que deben perseguir el nuevo programa y la Ley de Movilidad para garantizar este derecho. Primero, el documento *Evaluación del Diseño e Instrumentación de la Política de Transporte Público Colectivo de Pasajeros en el Distrito Federal*;⁶ segundo, el documento elaborado por la Presidencia de la Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad de la VI Legislatura de la ALDF en noviembre 2013, y tercero, el citado texto de la CDHDF *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012*. Aunque los documentos son disímiles en cuanto a alcances y extensión, hay consenso en que la movilidad ideal a la que tendrían derecho los habitantes de la ciudad cuente, por lo menos, con las siguientes características: *a)* Sistema de transporte integrado, intermodal, asequible, accesible, seguro, cómodo, no contaminante; para ello hay que reorganizar los transportes concesionados, y *b)* Menos movilidad en automóvil particular y más movilidad a pie y en bicicleta; para ello hay que adecuar las vialidades.

Desde luego, es relevante el planteamiento de situaciones ideales a fin de movilizar a diversos sectores de la ciudad, promover debates y lograr innovaciones políticas y legislativas, tal como lo está haciendo el movimiento para los derechos básicos de la ciudadanía. Sin embargo, a veces esta discusión desvía la atención de las realidades cotidianas: los derechos formalmente existentes que no se cumplen ni se respetan, las posibilidades prácticas de mejoría y los obstáculos que enfrenta, así como la percepción de las injusticias que caracterizan la movilidad cotidiana en la ciudad.

En este sentido, me apoyo en el libro *La idea de la justicia* de Amartya Sen (2009), quien plantea que es más fácil llegar a un consenso sobre la necesaria disminución de injusticias susceptibles a aminorarse que ponerse de acuerdo sobre las características de una sociedad perfectamente justa. Otro planteamiento de Sen se

⁶ Elaborado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC, 2011) a solicitud de la Setravi.

refiere a la necesidad de debates razonados para determinar la justicia o injusticia de las cosas, para lo cual es indispensable la disponibilidad de información y espacios de deliberación pública.

Por lo anterior, el siguiente apartado inicia con algunas reflexiones sobre la información disponible en materia de movilidad y presenta algunos indicadores acerca de las desigualdades sociales y espaciales de la movilidad. Luego, el tercer apartado describe la participación relacionada con los distintos medios de transporte en los traslados cotidianos de la población, así como con la distribución de los subsidios y su productividad comparativa. El capítulo cierra con un resumen de los aspectos más sobresalientes de la gobernabilidad de los transportes públicos, con un análisis más detallado sobre dos de los medios de transporte más utilizados en la Ciudad de México: el Metro y los colectivos. Partiendo de una visión histórica, este análisis trata de aplicar la metodología esbozada arriba con el fin de ilustrar la lógica subyacente a la gobernanza, o goberanzas, de la movilidad en la Ciudad de México. Las evidencias presentadas no son el resultado de una investigación específica sobre el tema de la gobernanza, sino que se basan en estudios previos que he realizado sobre el transporte en la Ciudad de México a lo largo de varias décadas, así como en algunos resultados preliminares de dos proyectos de investigación bajo mi coordinación que buscan comprender los factores que influyen en el cambio de elección modal a favor o en contra del automóvil. También hago mención de algunos hallazgos de alumnos de licenciatura, maestría y doctorado que, en los últimos años, han trabajado el tema para la elaboración de sus tesis.

LA JUSTICIA DE LA GOBERNANZA DE LA MOVILIDAD

La información sobre movilidad y transporte: lo que se sabe

Dada la importancia política e ideológica que está adquiriendo la movilidad, es lamentable la carencia de información sobre el tema

en México. Sólo algunas ciudades del país han realizado estudios de origen y destino, entre ellas la Ciudad de México, Toluca, Monterrey y Puebla. Estas encuestas aportan datos valiosos para estimar la cantidad, modo, horario y lugares de origen y destino de la población; sin embargo, su diseño está enfocado en la estimación de las necesidades de transporte de un lugar a otro, por lo que no se ha indagado sobre los trasladados a pie, los tiempos de espera, las cosas que se cargan en los viajes, las actividades durante el transcurso, las distancias recorridas, entre otros aspectos. No hay datos para conocer la situación de la población que no tiene movilidad alguna, ya que no se distingue de la población que se moviliza exclusivamente a pie, ni se ha recopilado información sobre la movilidad de la población durante los fines de semana.

Tampoco se realizan las encuestas con mucha frecuencia. Se dispone de cuatro encuestas para la Ciudad de México: dos levantadas en 1978 y en 1983 por la empresa Ingenieros Civiles Asociados (ICA), y dos más por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 1994 y en 2007.⁷ La de 1978 no es compatible con las posteriores, por la definición de “viaje”, entre otros problemas, mientras que la de 1983 sólo ofrece algunos datos comparables con las de 1994 y 2007. Estas últimas manejan variables compatibles, aunque la más reciente aporta una información mucho más amplia.⁸ Los académicos especializados en el transporte generalmente disponen de versiones en papel de las encuestas de 1978 y 1983, así como de las bases de datos en formato electrónico de las posteriores. Sin embargo, el público en general sólo puede acceder a algunos resultados generales de la encuesta de 2007.

Alguna información adicional sobre la movilidad de la población puede deducirse de la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2009 (INEGI, 2012) y, sobre todo, de las muestras censales de 2000 y 2010, que proporcionan información sobre el municipio

⁷ En 2017 se realizó otra encuesta de origen y destino en la Ciudad de México, cuyos resultados no se han publicado todavía (junio de 2017).

⁸ Véase Connolly (2009) para una comparación entre la metodología de las encuestas de 1983, 1994 y 2007.

de trabajo y el de residencia de la población.⁹ No obstante, reducir el problema de movilidad a los traslados intermunicipales por motivo de trabajo sería cegar la óptica más amplia inaugurada por el propio concepto “movilidad”.

En cuanto a los transportes, se dispone de las estadísticas de operación de los transportes organizados directamente por el Gobierno del Distrito Federal (GDF), aunque no informan sobre las características, motivos, orígenes y destinos de los usuarios. Sobre los otros medios de transporte concesionados, como los taxis, microbuses y autobuses que operan en el D.F. y en los municipios metropolitanos, más allá de una estimación de la cantidad de unidades en circulación, prácticamente no hay información. En todo caso, es un dato difícil de verificar, dado el número de unidades que prestan el servicio con placas y permisos “clonados” o con amparo, además de las que operan de manera totalmente ilegal. La información de INEGI y de los gobiernos sobre el número y tipo de vehículos registrados por municipio basada en los registros vehiculares administrativos es sólo una aproximación que sirve, sobre todo, para análisis longitudinales. Por otra parte, es posible obtener información de las encuestas para medir el grado de satisfacción de los usuarios del Metrobús del Distrito Federal.¹⁰

⁹ Para 2000 véase el trabajo de Graizbord y Santillán (2005). Los microdatos de estas muestras censales están disponibles en la página de internet del INEGI. Este trabajo se elaboró antes de la encuesta intercensal de 2015, la cual aporta mejor información en cuanto a los municipios de origen y destino de los viajes al trabajo y a la escuela, así como su principal medio de transporte, incluyendo los viajes a pie.

¹⁰ Este tipo de encuestas se ha levantado para el caso del único tren suburbano en operación dentro de la ZMVM, la línea Buenavista-Cuautitlán, pero no hay acceso a los resultados ni por medio de publicaciones oficiales ni por solicitud expresa. Se tiene conocimiento de las siguientes encuestas: 1) seis encuestas a usuarios de la Línea 1 del Metrobús sobre calidad del servicio, realizadas entre junio de 2008 y septiembre de 2009 por el Centro de Investigaciones sociales Aplicadas y R,P&A, Creatividad Mercadológica, por encargo del Organismo Metrobús; 2) cinco encuestas a usuarios de la Línea 1 del Metrobús, realizadas anualmente entre 2005 y 2009 por diversas empresas encuestadoras para el Centro de Transporte Sustentable, CTS (de las cuales la de 2006 no se publicó por fallas metodológicas); véase Morales (2011) para una des-

En lo que se refiere a las vialidades, aunque hay medición regular de aforos, no se dispone fácilmente de esa información ni tampoco de los datos de operación de las carreteras y autopistas urbanas concesionadas. Como es el caso de prácticamente toda obra pública, los montos de la inversión como de los subsidios o, en su caso, del rescate financiero, generalmente son incógnitos. La Cuenta Pública e Informes de Ejercicios Administrativos generalmente proporcionan los montos de inversión de manera agregada.

*Lo poco que se moviliza en la Ciudad de México
y el tiempo que se dedica*

La mejor información cuantitativa sobre movilidad la proporcionan las encuestas de origen y destino. Basada en ellas, una primera observación es que, lejos de aumentarse como se había pronosticado, la movilidad de la población de la Ciudad de México metropolitana se ha estancado, con una ligera tendencia a la baja. El promedio de viajes por habitante en medios motorizados en 2007 era de 1.1, comparado con 1.3 en 1994 y 1.2 en 1983 (Connolly, 2009). Otro dato notable es que este promedio de 1.1 es muy bajo si se compara con los 2.5 viajes motorizados que, en promedio, hicieron los habitantes de París en 1998 (Henry y Hubert, 2002).

En contraste con esta relativa inmovilidad de la población, el tiempo promedio de los viajes se ha alargado: de 38 a 42 minutos (Connolly, 2009). En otra estimación basada en la misma fuente, el tiempo promedio que la población viajera pasaba en los traslados por día era de 1 hora con 21 minutos (CDHDF, 2013: 11). Otras fuentes calculan un tiempo “perdido en el transporte” todavía mayor: 16 horas semanales en traslados a sus lugares de estudio o trabajo, según la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2009 (citado

cripción y análisis externo parcial de dichas encuestas; 3) Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos (OCCM, 2009: 33).

en CDHDF, 2013: 11). En todo caso, el promedio diario de 1 hora 21 minutos es muy superior al promedio mundial de 45 minutos: 42 en Francia, 56 en Estados Unidos y Canadá y 41 en las “Naciones emergentes” (Joly, 2004: 5).¹¹

Desde luego, los promedios sólo ofrecen una visión muy limitada respecto a la calidad de la movilidad, ya que hay notables desigualdades entre la población. Por ejemplo, el índice de movilidad motorizada de los hombres es mayor al de las mujeres, y mayor en la población con altos ingresos y más escolaridad. El número promedio de viajes por hogar en las demarcaciones de alto nivel socioeconómico es más alto (5.2 en la Delegación Benito Juárez) que en las zonas pobres (3.8 en el municipio de Chimalhuacán). Sin embargo, al comparar los indicadores de 1994 y 2007 hay una ligera reducción de estas disparidades; es decir, las diferencias de movilidad entre hombres y mujeres, ricos y pobres se está reduciendo (Connolly, 2009). De todas formas, las disparidades son muy grandes, lo que conduce a calificar de “injusta” la movilidad que facilita la Ciudad de México a sus habitantes.

Teniendo en cuenta los alcances del presente trabajo, no es posible cubrir todas las dimensiones de la gobernanza injusta en materia de movilidad, por lo que en los apartados siguientes me limitaré a comentar las disparidades en la movilidad y transportes en su dimensión territorial, con énfasis especial en las diferencias entre el D.F. y los municipios metropolitanos del Estado de México (MMEM).

¹¹ Joly utiliza las bases de datos de la UITP (Kenworthy y Laube, 1999), que contiene datos agregados para 100 ciudades en 1995. En particular busca refutar la hipótesis de Zahavi de que el “presupuesto de tiempo para viajar cotidianamente” (*Travel Time Budget* o TTB) es relativamente constante en todo el mundo y a lo largo del tiempo, y que es de aproximadamente una hora (Zahavi, 1979, citado en Joly, 2004). El caso de México también parece refutar tal hipótesis.

Las injusticias en la distribución de la movilidad en el territorio metropolitano

Una metodología que se puede aplicar para registrar y visualizar las discrepancias entre las posibilidades de movilidad de la población en distintos puntos del territorio es el “índice de accesibilidad”.¹² El Mapa X.1 se elaboró empleando la técnica de análisis espacial conocida como *buffering* o identificación de áreas dentro de determinada distancia de una línea o punto.

Como era de esperarse, las zonas más accesibles se ubican en las áreas centrales del D.F. y, en mucho menor grado, en las proximidades de las principales vías de comunicación en el Estado de México. La diferencia entre las AGEB con mayores y menores índices de accesibilidad es del orden de 60 a 1. Es notable que la diferenciación, aún más que por el nivel socioeconómico de los residentes es determinada por la inclusión o no en el Distrito Federal.

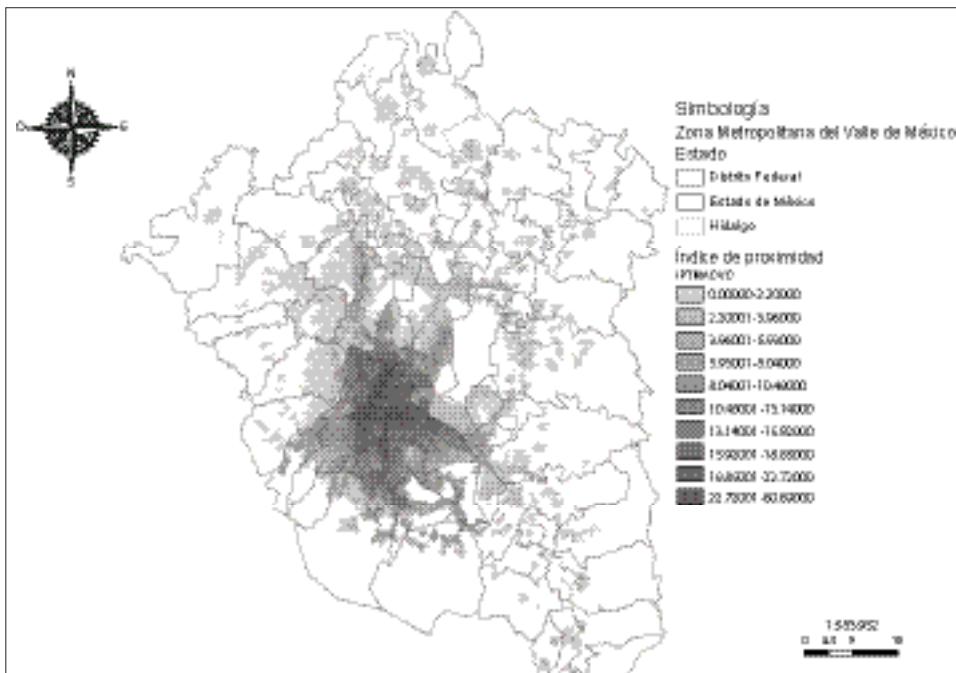
Otra manera de expresar las desigualdades se presenta en el cuadro X.2, que compara el gasto promedio, en tiempo y dinero, en los traslados en el D.F. y en los municipios metropolitanos del Estado de México.

Por su parte, el mapa X.2 registra los tiempos promedio de los viajes de los residentes por distrito de la encuesta EOD de 2007. Ello confirma el contraste marcado entre las condiciones de movilidad en ambas entidades, lo que implica contrastes igualmente agudos en sus respectivas formas de gobernanza de los transportes.

El cuadro X.3, a su vez, ilustra estas desigualdades comparando algunos indicadores de inversión pública acumulada en transporte en el D.F. y en el Estado de México.

¹² Como ejemplo, utilizo el índice elaborado por dos alumnos de la maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, que clasifica el territorio por áreas geoestadísticas básicas (AGEB) con base en el grado de accesibilidad proporcionado por los elementos que permiten la movilidad urbana: acceso a líneas y nodos de transporte, y características de la vialidad (Contreras, 2010; Hidalgo, 2010).

MAPA X.1
Índice de proximidad a medios de transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México

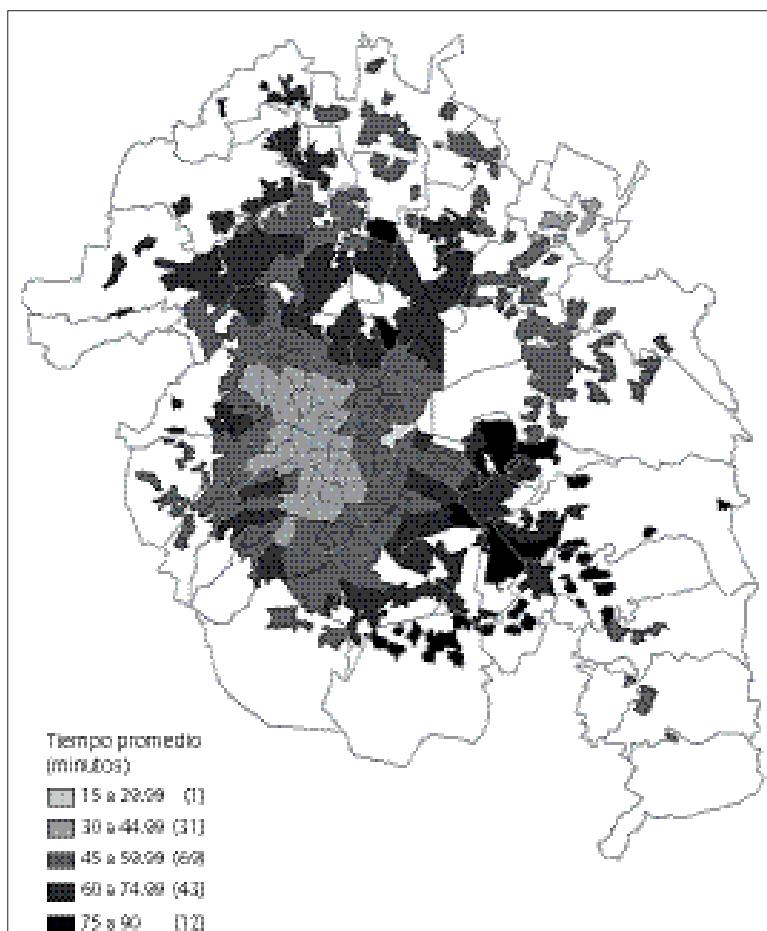


FUENTE: Hidalgo (2010).

CUADRO X.2
Comparación entre costos de transporte en el Distrito Federal y en los municipios metropolitanos del Estado de México, 2007- 2012

<i>Distrito Federal</i>	<i>Estado de México</i>
Costo del boleto del Metro (2012): 0.23 dólares (gratis para mayores de 60 años).	—
Costo del bus/micro por tramo (2012): 0.23-0.46 dólares (promedio 0.40 dólares).	Costo del bus/micro (2012): 0.54-3.85 dólares.
66% de los viajes de regreso a casa en sólo un medio de transporte.	63% de los viajes de regreso a casa en sólo un medio de transporte.
77% de la población gasta menos de 20% de su ingreso en transporte.	44% de la población gasta menos de 20% de su ingreso en transporte.
Tiempo promedio de viaje regreso a casa: 50 minutos.	Tiempo promedio de viaje regreso a casa: 50-61 minutos.
7% pasan más de 3 horas por día en viajar.	20% pasan más de 3 horas por día en viajar.
29% de los viajes de regreso a casa son en automóvil particular.	25% de los viajes de regreso a casa son en automóvil particular.
7% de los viajes de regreso a casa son en taxi.	5% de los viajes de regreso a casa son en taxi.

MAPA X.2
Tiempo de traslado promedio de viajes en la Zona Metropolitana
del Valle de México



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Origen y Destino 2007.

CUADRO X.3
 Comparación del gasto público en transporte en el Distrito Federal
 y en el Estado de México. Varias fechas

	<i>Distrito Federal</i>	<i>Estado de México</i>
Producto Interno Bruto per cápita 2008 (1)	13 298 dólares	4 185 dólares
Presupuesto de egresos per cápita 2012 (2)	1 193 dólares	786 dólares
Egresos per cápita en transporte 2012 (3)	151 dólares	13 dólares
• Subsidio per cápita a gasto corriente del Metro	85 dólares	Rubro Modernización de comunicaciones y transporte, por lo que incluye egresos en construcción y mantenimiento de vialidades.
• Inversión en Línea 12 del Metro	38 dólares	
Gasto público anual total en transporte público 1992 (4)	1 000 millones de dólares	80 millones de dólares

FUENTES: 1) INEGI: Estadística; 2) y 3) Presupuestos de egresos D.F. y Estado de México; 4) Duhau (1997).

LA GOBERNANZA DE LOS MEDIOS DE TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

Las disparidades entre la calidad de la movilidad en el Distrito Federal y en el Estado de México pueden explicarse, por un lado, por el modelo de expansión de la ciudad, determinado a su vez por las formas de producción y ocupación de los espacios construidos. Por otro lado, la movilidad depende de la disponibilidad de infraestructuras y servicios de transporte, a su vez producto de los arreglos históricos y actuales del gobierno con diversos actores, privados y sociales. Los intereses involucrados en el sector del transporte e infraestructuras en algunos casos están vinculados con los intereses inmobiliarios que determinan el desarrollo de la ciudad. Tal integración no se da en la gestión gubernamental, donde las decisiones en materia de transporte, obras de vialidad, ordenamiento territorial y control de usos del suelo generalmente se toman de modo desarticulado.

Distribución modal: ¿cómo se moviliza la población metropolitana?

Antes de considerar el modelo de gobernabilidad o arreglo institucional de cada uno de los medios de transporte se presentan, los indicadores básicos de su operación en cuanto a distribución modal e importancia relativa en la movilidad metropolitana, subsidios y eficiencia. El cuadro X.4 presenta la distribución modal de los viajes entre los diversos medios de transporte y sus combinaciones (excepto el modo peatonal), realizados en la ZMVM en días laborables, en junio de 2007, por entidad de residencia del viajero, según la Encuesta de Origen y Destino realizada en ese año (EOD, 2007).¹³

¹³ Un “viaje” se refiere al recorrido de un origen a un destino con un fin determinado, mientras que un “tramo de viaje” es la parte de este recorrido que se hace en un determinado modo de transporte. De acuerdo con la EOD, se realizaron casi 22 millones de viajes en 30.6 millones de tramos; así, 69% de los viajes se realizan en un solo modo, y de éstos, 41.5% se realizó en automóvil particular y sólo 4.4% en Metro (EOD, 2007: 48 y 62).

CUADRO X.4
Distribución modal de los viajes completos motorizados
realizados en la ZMVM, de acuerdo
con la Encuesta de Origen y Destino de 2007

<i>Modo de transporte</i>	<i>Total</i> ZMVM (%)	<i>Distrito</i> <i>Federal</i> (%)	<i>Municipios</i> <i>metropolitanos</i> (%)
Sólo automóvil	28.6	30.8	26.4
Sólo colectivo	23.9	21.6	26.2
Colectivo-colectivo	7.5	8.0	6.9
Sólo taxi	6.1	7.1	5.0
Colectivo-Metro	4.1	4.5	3.7
Metro-colectivo	4.1	4.5	3.7
Sólo Metro	3.0	4.8	1.2
Sólo autobús suburbano	2.7	0.9	4.6
Sólo bicicleta	2.0	1.0	3.0
Colectivo-Metro-colectivo	1.9	1.9	1.8
Autobús suburbano-colectivo	1.2	0.4	2.1
Colectivo-autobús suburbano	1.2	0.5	2.0
Sólo autobús RTP	0.8	1.6	0.1
Autobús suburbano-Metro	0.8	0.2	1.3
Metro-autobús suburbano	0.7	0.2	1.3
Colectivo-colectivo-colectivo	0.8	1.1	0.6
Sólo motocicleta	0.4	0.3	0.5
Sólo trolebús	0.3	0.6	0.0
Sólo metrobús	0.2	0.4	0.0
Sólo otro	0.9	0.9	0.9
Otras combinaciones	8.8	8.9	8.7
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0
<i>Total número de viajes (100)</i>	21 954 157	11 085 896	10 868 261

FUENTE: Elaboración propia con microdatos de la Encuesta de Origen y Destino 2007.

CUADRO X.5

Participación de los medios de transporte en los viajes completos de acuerdo con la Encuesta de Origen y Destino de 2007*

Modo	Número de viajes	Viajes totales (%)
Metro	4 260 672	19.4
Tren Ligero	93 256	0.4
Metrobús	208 549	0.9
Trolebús	113 252	0.5
Autobús RTP	552 453	2.5
Autobús suburbano	2 060 158	9.4
Colectivo	11 191 171	51.0
Taxi	1 738 623	7.9
Automóvil	6 325 824	28.8
Motocicleta	91 293	0.4
Bicicleta	433 981	2.0
Otro	258 632	1.2

FUENTE: Elaboración propia con base en microdatos de la EOD 2007.

* NOTA: El cuadro refleja el 99.94% de los viajes registrados en la muestra del EOD 2007; los restantes corresponden a combinaciones de medios de transporte con representación de 980 viajes en la muestra expandida.

El cuadro X.5 demuestra la participación modal de cada medio de transporte en estos viajes;¹⁴ el cuadro X.6 permite comparar los subsidios otorgados a los distintos medios de transporte operados por organismos del GDF y el cuadro X.7 compara su productividad, en términos de pasajeros transportados al año por empleado y por kilómetro recorrido. Estos últimos datos no se disponen para el caso de los transportes concesionados, y en ningún caso para los transportes del Estado de México.

¹⁴ La distribución modal se refiere a la combinación de modos que se emplea en cada viaje, y su total suma 100%; la participación modal contabiliza el uso de un medio de transporte, solo o en combinación con cualquier otro medio, por lo que la suma de las participaciones es mayor a 100 por ciento

CUADRO X.6
Subsidios del Gobierno del Distrito Federal a los organismos de transporte

	Presupuesto ejercido (miles)	Número de pasajeros en 2012 según cuenta pública (millones de pasajeros)	Aporte GDF: pesos /viaje/ pasajero	Aportación por organismo (%)
Presupuesto total ejercido GDF	142 024 273.1			
Aportaciones totales del GDF a organismos, empresas y fideicomisos	16 974 825.1			
Aportaciones del GDF al sector transporte	8 782 484.0			
Aportaciones al sector transporte como porcentaje del presupuesto total ejercido por el GDF				6.2
STC Metro	6 815 774.1	1 457	4.68	78.1
STE Tren Ligero y trolebuses	882 988.1	102	8.66	10.1
RTP Autobuses	989 098.7	106	9.33	11.3
Metrobús	41 023.0	220	0.19	0.5
Total	8 728 883.9	1 885	4.63	100.0
FPTP Sustitución microbuses	53 600.0			

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2012. Disponible en: <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2012/>>. Sección: Avance de ejes: II.4.1.7; Nuevo Orden Urbano: Servicios Eficientes y Calidad de Vida para Todos.

NOTA: No corresponden con los indicadores de operación presentados en los informes anuales del Gobierno del Distrito Federal.

CUADRO X.7
Productividad del transporte de organismos públicos del Distrito Federal, 2012

	Número de pasajeros en 2012 según informe del GDF 2012 (millones de pasajeros)	Total de empleados	Productividad laboral (miles de pasajeros por año por empleado)	Kilómetros recorridos por año	Productividad operacional (pasajeros por kilómetro recorrido)
STC Metro	1 609 000	14 090	114.19	42 088 000	38.23
STE Tren Ligero	31 439	nd.	nd.	2 000 000	15.72
STE Trolebuses	72 978	nd.	nd.	15 900 000	4.59
Total STE	104 416	2 803	37.25	17 900 000	5.83
RTP Autobuses	129 400	4 301	30.09	41 315 800	3.13
Metrobús	219 040	233*	nd.	26 330 000	8.32
Total	348 440			67 645 800	5.15

FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe de Gobierno de la Ciudad de México 2013, Anexo Estadístico.
Disponible en: <<http://www.informedegobiernocdmx.com/>>.

* No incluye operadores ni vigilancia.

La siguiente sección inicia con una breve descripción de los arreglos que han dado lugar a las infraestructuras, vehículos y servicios que sostienen los medios de movilidad, y concluye con un análisis pormenorizado de los dos medios de transporte colectivo más importantes: el Metro, modelo icónico de transporte “público” controlado por el gobierno, y los “colectivos”, medio de transporte concesionado, retratado como expresión máxima de la falta de gobernanza. Como se hará evidente, el apelativo “público” no libera al Metro de la fuerte injerencia de intereses privados, a la vez que el medio considerado más “privado” se ha desarrollado en gran medida gracias a las intervenciones del gobierno.

Los transportes “gobernados” por empresas y entidades públicas

Metro: servicio público por excelencia

El proyecto, diseño, construcción, sistema electromecánico y producción del material rodante siempre ha estado en manos de consorcios constituidos por la principal empresa constructora del país, en alianza con proveedores extranjeros, principalmente franceses. El financiamiento provino en un principio del gobierno federal y de préstamos bilaterales avalados por el gobierno francés, y en las últimas décadas, de un componente mayor de financiamiento propio de los contratistas, bajo esquemas de arrendamiento. El servicio está controlado por una empresa paraestatal dependiente del GDF, con un alto subsidio al precio del boleto.

Tren Ligero y trolebús: reliquia de luchas sindicales pasadas

La inversión y operación de ambos sistemas de transporte están a cargo de una empresa estatal dependiente del GDF, con fuerte participación del sindicato constituido antes de la expropiación de la empresa extranjera en 1952 (STE, 2013). Operan con un alto subsidio por pasajero y tienen poca participación en la distribución modal.

RTP: una administración con altos subsidios

La Red de Transporte de Pasajeros (RTP)¹⁵ es el segundo intento del gobierno por operar directamente los autobuses de pasajeros. El primero fue en 1981, cuando el Departamento del Distrito Federal (DDF) dio un golpe a la poderosa Alianza de Camioneros, cancelando las concesiones y expropiando el equipo y material rodante. En su lugar expandió la única ruta anteriormente controlada por el gobierno, la “Ruta 100”, para formar una empresa operadora estatal con el mismo nombre. Se reorganizaron las rutas, reemplazando el esquema radial anterior con rutas ortogonales y aprovechando la creación simultánea de los ejes viales para facilitar la circulación vehicular. Así, mediante la ampliación de calles se formó una red ortogonal de vialidades de un sentido, que corren de norte a sur y de este a oeste, con carriles en contraflujo para el transporte público. A pesar de las inversiones y cuantiosos subsidios, los camiones de la Ruta 100 perdían participación en la distribución modal, hasta llegar a 7.6% de los tramos de viaje en 1995, comparado con 42% en 1986 (Bacelis, 2003). En 1995, ostensiblemente afectada por conflictos sindicales con los operadores y en medio de un clima de violencia, con asesinatos nunca esclarecidos, la organización se declaró en quiebra (Cuéllar, 2002). Durante los años siguientes circulaban las unidades pintadas de blanco como Sistema de Transporte Temporal, y luego se intentó concesionar nuevamente el servicio a empresas establecidas, para evitar el esquema corporativista del “hombre camión”. A pesar de la falta de interés de las empresas, se concesionaron unas 12 líneas (véase abajo), al tiempo que los microbuses concesionados ganaban el nicho del mercado dejado por los autobuses.

La escasa respuesta ante esas licitaciones de concesión condujo en 2000 a crear la RTP, un organismo público para operar el servicio de autobuses de pasajeros. En 2013 operaban 94 líneas con 1 290 autobuses que daban servicio a más de 370 mil pasajeros diaria-

¹⁵ A partir de junio de 2016 RTP se conoce como M-1.

mente. Según la EOD 2007, 2.1% de los viajeros utiliza la RTP como único medio de transporte o en combinación (cuadros X.4 y X.5). De los transportes operados por el GDF, la RTP recibe el mayor subsidio por pasajero / viaje (9.3 pesos en 2012, con boleto de 4 pesos), y absorbió 11% de los subsidios totales al transporte (cuadro X.6).

*Los sistemas híbridos o esquemas “modernos”
de APP (asociación público-privada)*

Después de su éxito inicial en Curitiba, Brasil, el modelo técnico y administrativo conocido como BRT (*Bus Rapid Transport*)¹⁶ ha sido impulsado en todo el mundo, principalmente por la organización EMBARQ, un programa del World Resources Institute de Washington DC, y por el Banco Mundial, con apoyo de los principales fabricantes de autobuses. En 2002, EMBARQ y el GDF formalizaron un compromiso de colaboración por cinco años que incluyó la creación del Centro de Transporte Sustentable (CTS) de la Ciudad de México.¹⁷

La primera línea del Metrobús se inauguró en 2005 y desde entonces se han puesto en marcha cinco más. Las primeras cuatro transportaron en 2012 a 219 millones de pasajeros por día, en una red de 67 kilómetros con 286 vehículos Scania y Volvo operados por 10 concesionarios (uno de los cuales es la RTP). La productividad por kilómetro recorrido es 8.32 mil pasajeros por día (9.6 mil

¹⁶ Este modelo comprende: *a*) el uso de autobuses articulados o doble articulados de mediana capacidad (160 pasajeros) con motores lo menos contaminante posible; *b*) carriles de circulación exclusiva; *c*) prepago con acceso controlado a las unidades; *d*) Asociaciones público-privadas (APP, PPP, por sus siglas en inglés) en el cual el gobierno asume la coordinación, gestión y financiamiento de la obra civil, la compra y mantenimiento de las unidades, y la operación, cobro y manejo financiero se concessionan a particulares. El costo en operación e inversión, es menor que en el caso del metro.

¹⁷ Se contó con fondos del *Global Environmental Fund* y de la *Shell Foundation*, y como un programa del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente. El CTS ha colaborado directamente con el GDF para el diseño e implementación del Metrobús, así como con otros programas de transporte y movilidad (CTS, 2009).

en los tramos más cargados), comparado con 3.15 del RTP, aunque inferior a la del Metro (cuadro X.7). El subsidio es ínfimo frente a los de otros medios de transporte controlados por el GDF (cuadro X.6). Cada viaje cuesta 6 pesos, por lo que es ligeramente más caro que los otros medios que operan en el D.F., y más barato que en el Estado de México.

Mexibus: El BRT del Estado de México: mismo modelo, diferentes resultados

Siguiendo el ejemplo del D.F., el Estado de México está implementando un programa de BRT conocido como Mexibus.¹⁸ La primera línea se inauguró en 2010, con una ruta de 16 kilómetros con 24 estaciones y 128 mil pasajeros por día (GEM, 2013: 181). La segunda ruta (Línea 3), de 16.2 kilómetros y 58 unidades, empezó a operar en 2013 y traslada a aproximadamente 70 mil pasajeros diariamente (GEM, 2013). A mediados de 2016 la empresa concesionaria de esta línea se declaró en quiebra y desde entonces el gobierno estatal ha asumido su administración. La tercera ruta (Línea 2) se inauguró en enero de 2015.

El Mexibus ha sido objeto de críticas por el manejo poco transparente del financiamiento, por la cantidad de accidentes de tránsito que ha propiciado, así como por el largo tiempo y las excesivas molestias que provocó su construcción. También se registran quejas sobre el difícil acceso a las estaciones, la falta de conectividad directa entre las líneas y la continuada competencia con otros medios de transporte concesionado sobre las mismas rutas, lo que provoca congestionamientos e invasión del carril exclusivo. En todo caso, es necesaria una evaluación a fondo de este BRT que, hasta la fecha, ha resultado menos exitoso que el Metrobús.

¹⁸ Además del Estado de México, ocho ciudades mexicanas han puesto en operación sistemas de BRT y otras más tienen proyectos en estudio o en construcción.

Tren suburbano: un esquema BOT que no cumple expectativas

El Tren Suburbano de Buenavista a Cuautitlán forma parte de un proyecto más grande de ferrocarriles suburbanos promovido por el gobierno federal con financiamiento del Banco Mundial. Despues de un largo y disputado proceso de litigación iniciado en 2003, la concesión para construir, equipar, proveer de material rodante y operar el ferrocarril fue otorgada en 2005 a la empresa española CAF: la primera concesión de este tipo para dicha empresa (CAF, 2014). En 2008 empezó a operar, con 27 kilómetros de vía y 7 estaciones, 20 trenes de 4 carros, haciendo el viaje de Buenavista a Cuautitlán en 25 minutos. Transporta a un promedio de 140 mil pasajeros diariamente, muy por debajo de su capacidad de 320 mil.

Más allá de la falta de transparencia en el proceso de licitación, se ha criticado al Tren Suburbano por su falta de conectividad con los lugares de destino y con otros medios de transporte, y por el alto costo del boleto: casi un dólar para viajes de más de 12.8 km, y poco menos de la mitad para viajes de distancias menores. Es notable que el Tren Suburbano no se mencione en los informes de gobierno del Distrito Federal ni del Estado de México.

Los transportes concesionados

Autobuses concesionados del D.F. y autobuses “suburbanos”: sobrevivencia empresarial

Un autobús se considera como tal si ofrece un servicio de transporte de 27 a 30 pasajeros o más. En el D.F., además de la RTP, empresas privadas de diversa índole ofrecen servicios de pasajeros en autobús o “camión”. También circulan muchas unidades tipo autobús operadas por líneas de microbuses producto del programa de sustitución de vehículos. Sin contar a estas últimas, en 2012 operaban en el D.F. nueve líneas de autobuses con un parque ve-

hicular de 1 197 unidades; circulaban en 97 rutas con una extensión de 3 mil kilómetros y transportaban diariamente a 1 200 000 pasajeros, es decir, 70% más que los 750 mil transportados diariamente por los autobuses RTP.

Algunas de las líneas-empresas de autobuses han sido resultado de negociaciones del GDF con representantes de taxistas y/o microbuseros dentro del programa Corredores de Transporte Troncal implementado por Setravi a partir de 2008. El primer corredor establecido es el Corredor Vial Reforma, de 28.5 km, del km 13 de la carretera México-Toluca a La Villa, que opera desde agosto de 2009 con 173 autobuses. “Al inicio, el corredor era operado por dos empresas, una de ellas Corredor Villa-Lomas S.A. (Covilsa) y la otra, Reforma Bicentenario SAPI de C.V., aunque por insolvencia económica Covilsa cedió su participación en el corredor” (Licea y Palmerín, 2012). Según estos autores, integrantes del ITDP, los usuarios coinciden en que “la acción se focalizó únicamente en el cambio de unidades y no necesariamente en un mejor funcionamiento del corredor como tal, quedando pendiente una segunda etapa de reestructuración” (Licea y Palmerín, 2012). La segunda línea el Corredor Vial Periférico, desde 2010 recorre 36.5 km con 250 unidades, del Toreo al Canal de Chalco, a lo largo de la vialidad de este nombre (Licea y Palmerín, 2012). La constitución de la empresa operadora Sociedad Mercantil Corredor Periférico fue resultado de arduas negociaciones con varias líneas de microbús y una organización de taxistas. Otro corredor, también creado en 2011, corre 18.5 km con 102 unidades por el Circuito Interior, del Metro Tacubaya al Aeropuerto. La empresa concesionaria Corredor Nueva Generación se formó como resultado de negociaciones con los concesionarios de la Ruta 3 de microbuses. Para 2012, otros corredores operaban en el Eje 1 Oriente (Transportes Urbanos Nuevo Milenio), la calzada de La Viga hasta Tepito (Corredor Viga-Tepito Nueva Imagen), la calzada de Tlalpan, entre Pino Suárez y La Joya (Grupo Ruano) y la Avenida Revolución (Corredor Vial Revolución). Año con año se crean más corredores de transporte concesionado, aunque no se cuenta con información actualizada al respecto.

En cuanto al Estado de México hay todavía menos información acerca de la operación de los autobuses suburbanos y otros transportes concesionados. De acuerdo con el último informe anual del Gobierno del Estado de México, en 2012 se registraron en todo el estado 11 152 autobuses concesionados (cuadro X.8); este número incluye autobuses llamados “de línea”, que dan servicio entre villas y ciudades, aunque también son utilizados por habitantes de los municipios metropolitanos. Sin embargo, hay una gran cantidad de vehículos que circulan sin permiso o con irregularidades en su registro. Según la página Estado de México Informa, sólo en la primera mitad de 2013 se sacaron de circulación 4 310 unidades, mismas que vuelven a prestar el servicio después de pagar una multa de hasta dos mil salarios mínimos. La mayor parte de los vehículos ilegales se registraron en los municipios metropolitanos de la Ciudad de México.

Al igual que el GDF, el Gobierno del Estado de México (GEM) busca crear corredores concesionados de mejor calidad. El primero de ellos inició en 2012 y corre 13 kilómetros entre la estación Politécnico de la Línea 5 del Metro a los Reyes Iztacala, en el municipio de Tlalnepantla. La concesión fue otorgada a ex integrantes de la Ruta 1, quienes obtuvieron de la empresa Dina un crédito por 36 millones de pesos para adquirir las unidades y hacer financieramente viable el corredor.

También en emulación al Distrito Federal, el GEM ha implementado cursos de capacitación a operadores y la promoción de la inversión privada en la transformación de los centros de transferencia (Cetram) en Mexiquertos: desarrollos inmobiliarios que, aprovechando el aforo de usuarios, comercializan estacionamientos, oficinas, tiendas de autoservicio, restaurantes, cines y oficinas. El primer Mexiquerto de Ciudad Azteca, concesionado a un consorcio conformado por Grupo Carso, Grupo Prodi y Homex, entró en operación en 2009, seguido por el de Cuatro Caminos, cuya construcción se inició en 2014. Ambos Cetram tienen comunicación con el Metro de la Ciudad de México.

Los autobuses del Estado de México, sobre todo los que dan servicio en los municipios al noreste de la ciudad (Ecatepec, Tecámac,

CUADRO X.8
Estimaciones del parque vehicular del transporte de pasajeros concesionado de baja capacidad

	1980	1994	1996	1999/2001	2012
<i>Distrito Federal</i>					
Taxis colectivos de ruta fija total	17 157	43 946	26 263	26 923	27 928
Minibuses		20 493	nd	22 899	
Combis/vagonetas		22 690	nd	4 024	
Taxis colectivos (sedán)		763	nd	-	
Taxis individuales y radio-taxis		56 059	nd	89 367	102 110
<i>Estado de México</i>					
Taxis colectivos de ruta fija total	26 013	25 915	38 622	54 191	
Microbuses		9 527	nd	12 969	11 898
Combis/vagonetas		13 860	nd	25 653	42 293
Taxis colectivos (sedán)		2 626	nd		
Taxis individuales y radio-taxis		8 456	nd	26 885	135 159

FUENTES:

1980: Roschlau (1981: 122) (incluye amparados); 1994: Cervero (1998: 389); 1996: Bacelis (2003: ii).

Distrito Federal, 1999: GDF, Secretaría de Transportes y Vialidad, Dirección de Registro Público de Transporte (página web, 1999).

Distrito Federal 2012-2013. Disponible en: <<http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/estadisticas>>.

Estado de México, 2001 y 2012 (total estado): Subsecretaría de Operación del Transporte. Disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/igecem/productos_y_servicios/productos_estadisticos/index.htm>.

Acolman), tienen altos índices delictivos (Padrón, 2012). Los vehículos son asaltados con frecuencia, y los pasajeros, despojados de sus pertenencias. Frente a ello, el gobierno ha obligado a los concesionarios a instalar “botones de pánico” en las unidades, y videovigilancia, además de realizar exámenes toxicológicos a choferes de autobuses y otros medios de transporte público. La inseguridad que caracteriza el transporte en autobuses del Estado de México no sólo se refiere a los problemas de asaltos, sino también a los riesgos de atropellamiento cuando los pasajeros abordan las unidades, sobre todo los “camiones de línea”, algunos de los cuales hacen paradas improvisadas en plena autopista.

Los colectivos, microbuses, combis o “peseros”

Son vehículos de mediana y baja capacidad que operan con concesión individual, al igual que los taxis, pero sobre rutas fijas. Las rutas pertenecen a líneas controladas por organizaciones que negocian las condiciones de operación directamente con el gobierno, mediante esquemas clientelistas. Han operado en el D.F. desde los años cincuenta.

El sistema de taxis colectivos en el Estado de México y en el resto del país, en general, ha seguido más o menos las mismas pautas que en el D.F., en cuanto a regularización, sustitución de vehículos, etc. Sin embargo, su funcionamiento carece de transparencia, lo que ha dificultado su investigación, tanto por la falta de información como por los riesgos asociados con la indagación sobre los poderes fácticos que controlan el territorio. Lo que sí distingue a los líderes y organizaciones de los transportes concedidos en el Estado de México es su mayor vinculación con otros intereses, como los desarrollos inmobiliarios formales e informales y los transportes de mayor capacidad, entre otros. También es notorio el posicionamiento político de algunos de los líderes dentro de las estructuras del gobierno, por ejemplo, presidentes municipales, regidores y diputados locales (Ruiz, 2012). En el informe de gobierno se reporta un total para el estado de 11 152 microbuses

y 42 293 combis (GEM, 2013: 129), cifras que se supone muy subestimadas por la cantidad probable de vehículos irregulares que circulan.

Los taxis o transportes individuales de pasajeros: el pilar de la política corporativista

El servicio de taxi antecede a los sistemas de transporte colectivo, y de ahí se deriva el modelo para la concesión individual por vehículo. Tradicionalmente, las organizaciones de taxis y de taxis colectivos se mantenían vinculadas y había mucha fluidez entre un tipo de concesión y otro, sobre todo de colectivo a taxi individual. En 1999, con la creación del Instituto del Taxi del Distrito Federal se separó el manejo de las concesiones de taxis y taxis colectivos (microbuses, combis, etc.), lo que facilitó la negociación política para la gestión de programas con ambos grupos por separado. En todo caso, el otorgamiento de concesiones para taxi sigue constituyendo una carta en las negociaciones con los microbuseros a la hora de retirar sus concesiones para dar lugar al microbús y a los corredores troncales de autobuses.

Según los informes de gobierno de las respectivas entidades, en 2012 estaban registrados en la Zona Metropolitana unos 102 110 taxis en el D.F. (Setravi, página de internet) y otros 135 159 en todo el Estado de México (GEM, 2013: 129). Sin embargo, a todas luces estas cifras no representan el número total de taxis que realmente circulan, ya que son fácilmente detectables otras modalidades de taxi que prestan servicio, tales como:

- Radio-taxis, con carros último modelo bien equipados y choferes uniformados, que no están registrados. Muchas veces son operados por organizaciones que poseen concesiones regularizadas con vehículos de menor calidad (Ayhllón, 2004).
- Taxis que prestan servicios de alta calidad en vehículos nuevos registrados como automóviles particulares, que

operan por medio de redes informales y recomendaciones personales.

- Destortalados Volkswagen tolerados que operan en colonias populares de difícil acceso, como por ejemplo Cuautepec, al norte del D.F., con circulación restringida a estas colonias, que ofrecen un servicio barato por acercar a la población a los servicios de transporte colectivo (Hernández, 2013).
- “Taxis de la montaña” tipo Nissan Tsuru, que operan en las delegaciones al sur del D.F., cuya circulación se restringe teóricamente a las colonias comunicadas por carreteras federales (es el caso de Tlalpan), que “bajan” a la población a la ciudad. Éstos son reconocidos por Setravi con registro especial y tienen presentación —pintura, logos, etc.— reglamentada.
- Bicitaxis y mototaxis de diversas modalidades, que operan en toda la periferia, y también en el Centro Histórico del D.F., bajo concesiones registradas y en vehículos especiales.
- Taxis clonados, tolerados, amparados o sin ningún tipo de permiso, que ofrecen el servicio normal, los cuales por definición no se pueden contabilizar.
- Taxis Uber, Cabify y otros que funcionan mediante la operación de aplicaciones móviles.

La proliferación de la oferta de taxis en la ZMVM explica en parte el auge estratosférico de su participación modal: de 2.9% en 1994 a 6.1% 2007, o 7.1% si se considera su uso en combinación con otros medios (cuadros X.4 y X.8). Tanto el D.F. como el Estado de México tienen programas de sustitución de vehículos y capacitación para taxistas.

LA GOBERNANZA DEL METRO¹⁹

El Metro ha sido considerado por el gobierno como la “columna vertebral del transporte de la Ciudad de México”. De hecho, no lo es; de acuerdo con la Encuesta de Origen y Destino levantada en 2007 (EOD, 2007), menos de 20% de los viajes —casi 4.3 millones— se hacen en el Metro, 3% como modo exclusivo de transporte y 16.4% en combinación con otros medios. En enero de 2014, 390 trenes del Metro recorrían 226.5 km por 12 líneas con 195 estaciones, y en 2012 transportaban casi 1 609 millones de usuarios al año. Debido a fallas de diseño y construcción, desde marzo de 2014 hasta noviembre de 2015 se suspendió el servicio en más de la mitad de la línea 12, inaugurada en octubre de 2012. Por otra parte, dos de estas líneas (A y B) se extienden hacia los municipios metropolitanos del Estado de México, y a fines de 2014 se iniciaron los trabajos preparativos para la extensión de la línea A hacia el municipio de Chalco.

En cuanto a infraestructura y equipo rodante, las primeras ocho líneas del Metro fueron instigadas y construidas entre 1966 y 1982 por contrato, en condiciones monopólicas, casi “llave en mano”. Los contratistas eran un consorcio compuesto por la empresa ICA y un grupo de proveedores franceses encabezados por la Cofie (Compagnie Française de Promotion Industrielle) para la coordinación financiera con las empresas, Sofretu (Société Française d’Études et de Réalisations de Transports Urbains) para la planeación y gestión técnica del proyecto en colaboración un subsidiario de ICA, Gec-Alsthom (consorcio General Electric-Alsthom) para la tecnología electro-mecánica, Cogifer (Compagnie Générale d’Installations Ferroviaires), entre otras. El financiamiento estaba asegurado en parte por créditos protocolarios otorgados por el gobierno de Francia a partir de convenios bilaterales canalizados por el

¹⁹ Esta sección se basa principalmente en las siguientes fuentes: Coindet y otros (1988), Navarro y González (1989), Navarro (1993), Figueroa y Henry (1988), Henry, Kuhn y Connolly (1994), Henry y Kuhn (1996), Connolly (1997), STC (2013), Revista Mexicana de Construcción (2013).

BNP (Banque National de Paris). La otra parte la puso el gobierno federal mexicano, que seguía subsidiando la operación del Metro hasta 1991.

El proyecto engendrado por este acuerdo para el Metro preveía equipar a la Ciudad de México con una densa red ferroviaria subterránea que monopolizaría el transporte público en las áreas centrales e intermedias. El arreglo tuvo algunos cambios a lo largo de este tiempo, como la consolidación de la rectoría del proyecto por parte del DDF a manos de Covitur (Comisión de Vialidad y Transporte del D.F.), creado en 1975; la mexicanización de la producción de los trenes a cargo de la paraestatal Concarril; el acomodo de las empresas francesas dentro de los esquemas protecciónistas mexicanos, y una mayor participación relativa de financiamiento nacional.

Varios factores se conjugaron para romper este esquema monopólico: *a)* La crisis financiera de 1982 minó la sustentabilidad de financiar grandes obras con deuda pública externa. De hecho, en 1982 el Gobierno Federal tuvo que asumir casi la mitad de la deuda del DDF, operación que se repitió en 1986; *b)* La reforma política, que dio lugar a elecciones en 1997 ganadas por un partido opositor de centro-izquierda en el Distrito Federal, contribuyó a que se terminaran los rescates financieros y los subsidios federales al Metro; *c)* La apertura comercial eliminó el protecciónismo hacia empresas nacionales e instauró procesos (relativamente) más transparentes de licitación internacional de bienes, obras y servicios públicos; *d)* La entrada de México en la OCDE en 1994 le descalificaba para recibir más créditos blandos mediante acuerdos bilaterales; *e)* El crecimiento y la extensión de la Ciudad de México, con el relativo despoblamiento de las áreas centrales, exigían esquemas de transporte más extendidos y flexibles.

Entre 1985 y 1990 se renegoció la aplicación de los últimos tres créditos protocolarios franceses para la construcción de nuevas variantes del Metro diseñadas con el fin de abaratar costos: la Línea A, de ruedas metálicas, y el Tren Ligero, operado por el Sistema de Transportes Eléctricos (véase arriba). También se optó por la construcción más económica de vías superficiales, con lo cual el mode-

lo de Metro se cambió de una densa red a la forma radial, que inclusive da servicio en el Estado de México (líneas A y B), a la vez que crea una infraestructura vial para facilitar su competencia por parte de automóviles, autobuses y toda clase de transportes concesionados (líneas A, 8 y B). Los proveedores también se diversificaron un poco: además de Alshtom, los trenes fueron producidos por la empresa española Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF) y la canadiense Bombardier, que adquirió Concarril en 1990.

Después de la inauguración de la Línea B en 2000, hubo una pausa en la expansión del Metro hasta 2007, con la construcción de la Línea 12. Con ello el Metro empieza a operar mediante nuevas reglas de juego forjadas en el periodo de crisis anterior. Esta línea, que va de Mixcoac a Tláhuac, al sureste del D.F., consta de 12.26 kilómetros efectivos, 20 estaciones, 30 trenes de rodada metálica y pilotaje automático (sistema experimentado en la Línea A). Su afluencia diaria de 400 000 pasajeros, antes de la suspensión del servicio, excedió las expectativas. Aparte de las innovaciones técnicas, otros aspectos de esta línea también resultaron novedosos. Es el primer proyecto de Metro para el cual se buscó cierta legitimación con el público, tanto en relación con el gasto como con la ruta. Así, en julio de 2007 se realizó una “consulta verde” que, además de registrar la aprobación de una serie de medidas “ecológicas”, como la arborización de azoteas y la verificación vehicular, preguntó sobre la priorización del gasto en la Línea 12 del Metro y la elección de su ruta (a Acopxa o a Tláhuac) (InfoDF, 2007). Posteriores a este evento hubo dos tipos de protestas: una por parte de varios grupos de habitantes de los pueblos de Tláhuac, tanto por la expropiación de terrenos agrícolas como por los impactos previstos y los cambios forzados en su modo de vida; otra, por parte de grupos ambientalistas, ya que el Metro propicia el desarrollo urbano inmobiliario de extensas áreas vitales para la captación de agua. Ninguna de las protestas afectó el desarrollo del proyecto, pues el trazo sigue el concepto de “Metro radial” que, más que consolidar un monopolio del transporte público, tiende a conectar las periferias y a impulsar el crecimiento urbano.

Quizá la mayor innovación fue en el proceso y tipo de contratación, aunque los actores principales eran los mismos de siempre. El proyecto fue licitado como contrato “llave en mano” (*turnkey contract*), o sea, como proyecto integrado a precio alzado y a tiempo fijo. Esto quiere decir que el postor debe presentar una propuesta que abarque todos los aspectos necesarios para entregar la obra puesta en servicio, incluyendo el financiamiento. El gobierno ya no contrata individualmente a cada contratista y proveedor, sino que un consorcio debe realizar su propia coordinación interna. Otra innovación fue la manera de conseguir el material rodante, que se hizo por licitación para concesión mediante el esquema BRT (construir, arrendar, transferir) por 20 años, periodo después del cual se transferirá su propiedad a STC. Para administrar este arreglo con la empresa ganadora (CAF), junto con otros proyectos de APP, se creó en 2009 la empresa Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México.

Además de la participación de CAF como proveedor de los trenes, los otros actores que finalmente realizaron la obra tampoco resultan tan novedosos, ya que el consorcio ganador de la licitación del proyecto integrado fue ICA-Carso-Alstom Mexicana.²⁰ La incursión de Carso, conglomerado encabezado por Carlos Slim, es novedosa pero poco sorprendente, ya que refleja el creciente interés de este empresario en desarrollos inmobiliarios vinculados a nodos de transporte. En efecto, Carso, mediante su filial IDEAL, también participa en la transformación de los antiguos Cetram (centros de transferencia modal) en centros de consumo. Ejemplos de ello son el remodelado Cetram de la estación El Rosario, y el Mexipuerto, que conecta la estación del Metro Ciudad Azteca con el Mexibus. La concesión del Cetram El Rosario, así como los proyectos de otros Cetram (Chapultepec, Huipulco, Mixcoac y Taxqueña), se maneja por medio de la misma empresa estatal Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo.

²⁰ Alsthom y GEC Alsthom se fusionaron para crear Alstom en 1998, empresa que cotiza en la Bolsa de París y de la cual Alstom Mexicana es filial.

Estos esquemas de contratación y gerencia acarrearon errores técnicos. La razón principal de la falla de operación que condujo a la suspensión del servicio en su tramo elevado en marzo de 2014, fue la incompatibilidad entre el diseño de los trenes y las características de los rieles.²¹ A todas luces faltó la instancia gestora que había proporcionado Covitur en las épocas anteriores.

En cuanto a la operación y mantenimiento del Metro, la empresa paraestatal Sistema de Transporte Colectivo (STC) fue creada en 1967 como organismo operador del Metro dependiente del gobierno local, el DDF. En algunos momentos la STC también se encargó de la adquisición del material rodante, mientras que la obra civil siempre se ha contratado con la Secretaría de Obras del D.F. El Sistema de Transporte Colectivo tiene 14 222 empleados,²² la mayoría de los cuales son miembros del Sindicato de Trabajadores del Metro (STM), que cuenta con aproximadamente 12 000 afiliados, incluyendo pensionados.

Entre el 1 de enero de 2010 y el 12 de diciembre de 2013, el precio del boleto del Metro se mantuvo en tres pesos (0.24 dólares), con acceso gratuito para niños menores de 6 años, adultos mayores de 60 años y discapacitados. A finales de noviembre de 2013 se realizó una encuesta diseñada de tal manera que el entrevistado difícilmente negaría la conveniencia de aumentar la tarifa a cinco pesos, medida puesta en operación el 12 de diciembre del mismo año.²³ Con ello, el Metro de la Ciudad de México dejó de ser el más

²¹ "Línea 12, con trenes, vías y trazos 'equivocados': Systra y GDF", *Obras*, 2 de octubre de 2014. Disponible en: <<http://www.obrasweb.mx/construcion/2014/10/02/linea-12-con-trenes-vias-y-trazos-equivocados-systra-y-gdf>>.

²² GDF (2013), *Informe de Gobierno 2012. Anexo Estadístico*, p. 367. Disponible en: <www.informedegobiernocdmx.com/>.

²³ En esta ocasión tres empresas encuestadoras —Parametría, Consulta Mitofsky y Covarrubias & Asociados— levantaron 2 400 encuestas simultáneamente (7 200 en total) a usuarios del Metro de entre 15 y 59 años. Después de preguntas sobre la frecuencia de uso y el número de trenes que había que dejar pasar antes de poder abordar el metro, se indagaron si el entrevistado sabía del costo real del boleto, el subsidio pagado por el GDF, los beneficios que implicaría el aumento de la tarifa (compra y reparación de trenes, continuación

barato del mundo (el Metro de Monterrey cuesta 4.50 pesos). Desde 2012 funciona una tarjeta multifuncional para el Metro y Metrobús, trolebuses y Tren Ligero.

Uno de los argumentos de la encuesta *¿Usted lo sabía?* fue que el costo real de cada viaje es de 12.50 pesos y que el subsidio de 9.50 pesos se pagaba con fondos del GDF. Según la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de 2012, el gasto programable por viaje resultaría en 4.88 pesos, si se consideran solamente los gastos de operación. Este monto debe compararse con los nueve pesos por pasajero con que, según la misma fuente, el GDF subsidia a los transportes eléctricos y RTP (autobuses Red de Transporte de Pasajeros). Con todo, el Metro absorbe el 78% de los subsidios a la operación de los organismos de transporte (cuadro X.6).

Un área de la operación del servicio que afecta la calidad del viaje de los pasajeros es la vigilancia y tolerancia, o no, de los llamados “vagoneros”: mendigos, músicos, vendedores de discos pirata y otras mercancías. Cuando el gobierno promete eliminar estas prácticas, tiene que negociar con los vigilantes y trabajadores del Metro que permiten el acceso a estos individuos. Estudios de caso han demostrado que todos los vagoneros pertenecen a diversas organizaciones, aunque las características de éstas son muy variables: desde estructuras organizativas verticales que controlan la venta de mercancía ilícita, hasta redes horizontales de amistad, como los músicos, pasando por los ciegos (que no siempre son ciegos) y otros grupos tolerados (Castillo, 2009). La regla ineludible es que alguien encabeza la red u organización para los tratos necesarios con quien pueda impedir el acceso de los vendedores a las

del acceso gratis para adultos mayores, menores de 5 años y discapacitados, renovación de la Línea 1, etc.). Los resultados publicados por las tres empresas están disponibles en: <<http://ciudadanosenred.com.mx/las-encuestas-que-definieron-el-aumento-al-boleto-del-metro/>>, consultado 9 de diciembre de 2013. La comunicación oficial del GDF es menos precisa. Disponible en: <http://www.metro.df.gob.mx/comunicados/detalleComunicados.html?id_comunicado=869>.

estaciones. A más de un año de la realización de la encuesta, no se nota una disminución en la cantidad de “vagoneros”.

A diferencia del Metrobús, el STC no ha realizado encuestas para conocer el grado de satisfacción de los usuarios del Metro. Otros estudios indican que los principales problemas percibidos tienen que ver con el sobrecupo de los vagones, lo que dificulta el acceso y desalojo y propicia asaltos y acoso sexual.²⁴ El amontonamiento de personas en andenes y vagones es rutinario, especialmente en las líneas 1, 2, 3 y, sobre todo, en la B. La situación se exacerba por las fallas técnicas (Olguín, 2013). Evidentemente, el STC está consciente de que la acumulación de pasajeros y los retrasos son de los mayores problemas del Metro.

LA GOBERNANZA DE LOS COLECTIVOS: LA VERDADERA ESPINA DORSAL DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA

Casi todos los analistas del transporte en la Ciudad de México condenan el transporte concesionado de baja capacidad como ineficiente, inseguro, contaminante, además de ser la causa principal de la congestión vial. Pocas son las voces a su favor; una excepción es la de Roberto Cervero, quien en su libro *The Transit Metropolis* reconoce la función alimentadora de “la red dinámica y extensa de automóviles (“peseros”), combis, microbuses y minibuses, operada por sus propietarios privados que acomoda a la mayor parte de los viajes regionales” de la ZMVM (Cervero, 1998: 379). Tanto los críticos del transporte concesionado como sus apologistas coinciden en caracterizarlo como producto de la iniciativa privada que ha surgido al margen del control gubernamental, unos para insistir en la necesidad de su regulación oficial y otros para alabar las bondades del liberalismo (De Soto, 1987). Sin embargo, aun dejan-

²⁴ Para un análisis acerca de las violaciones de los derechos a la movilidad relacionadas con todos los medios de transporte, véase CDHDF (2013, cap. IV) y OCCM (2009).

do de lado la cuestión del aprovisionamiento de la infraestructura para que circulen los transportes concesionados, cuando se analiza la evolución histórica de estos modos de transporte en México, es claro que son más bien producto de un modo de gobernar, inclusive de políticas concretas que los ha alentado sucesivamente a lo largo de su desarrollo.

En la Ciudad de México el transporte concesionado en automóvil sedán, camioneta, minivan o microbús tiene su origen en el sistema de taxis, que han ofrecido sus servicios con la modalidad de concesión individual desde principios del siglo XIX. Los taxis, al igual que los autobuses, quedaban bajo la jurisdicción de la Secretaría de Seguridad. En 1952, algunos taxistas que circulaban sobre Paseo de la Reforma empezaron a recoger varios pasajeros, señalando con la mano izquierda el cupo que quedaba en su carro (Bacelis, 2003). Debido a que rindió mejores ingresos a la vez que ofrecía ventajas de tiempo y comodidad frente a los autobuses, este sistema —conocido como “pesero” por la tarifa cobrada— se expandió paulatinamente por las avenidas principales. Para no tener problemas con la policía, los choferes necesitaban la protección de algún líder que negociara la anuencia de las autoridades. Sin embargo, el entonces Regente del DDF Ernesto Uruchurtu, firme en su apoyo a la Alianza de Camioneros,²⁵ nunca autorizó formalmente el servicio de peseros y reiteradamente mandó a encarcelar sus líderes. Según los informantes de Bacelis (2003: 8), fue en la cárcel donde esos líderes se dieron cuenta de su potencialidad como actores en el transporte y diseñaron las bases de su futura organización. Después de la renuncia forzada de Uruchurtu en 1967, los taxis colectivos fueron reconocidos por el gobierno, que emitió normas para su organización como Unión de Choferes Taxistas de Transportación Colectiva A.C. Ruta Uno. Al respecto, Bacelis comenta que las rutas para esta primera línea fueron diseñadas por el gobierno, pero en otras zonas de la ciudad los taxistas no reco-

²⁵ Véase Davis (1994) para un análisis de la relación entre Uruchurtu y la Alianza de Camioneros en este periodo.

nocidos operaban como “tolerados”. Mientras tanto, las estructuras corporativistas del partido en el poder trabajaban con los taxistas para conformar la primera organización de taxis que concentraría a todo el gremio: la Coalición de Agrupaciones de Taxistas (CAT). Después de diez años de enfrentamientos, la dirigencia del CAT pasó a manos de los colectivos, quienes hasta la fecha encabezan esa organización (Bacelis, 2003: 9).

Así se formó la estructura piramidal corporativista que ha caracterizado la gobernanza del constante auge del servicio de transporte colectivo, basada en la concesión individual de cada vehículo. En la cúpula de la pirámide están los líderes de las organizaciones (en 2002 existían nueve en el D.F.), que negocian con las autoridades. Cada organización está subdividida en rutas, las cuales se subdividen a su vez en ramales, compuestos de derroteros individuales (Bacelis, 2003: 52). En la base de la estructura del poder están los concesionarios, algunos de los cuales también son líderes. La gran mayoría de los concesionarios tienen hasta cinco vehículos: el máximo permitido, aunque esta limitación puede esquivarse con prestanombres. Así, en la base operacional, desvinculados de la estructura del poder están los choferes y los despachadores, que laboran sin contrato ni prestaciones y cuyos ingresos dependen de los pasajes cobrados. De este monto, el chofer debe pagar una “cuenta” al concesionario, cuya cantidad varía de acuerdo con la rentabilidad de cada derrotero. Los choferes también comparten sus ingresos con los despachadores, cuya función es asegurar que desde la base se llenen las unidades con el mayor número posible de pasajeros. Por esta razón, los taxis colectivos no tienen horario fijo, y a veces demoran mucho tiempo en iniciar su viaje, esperando que se llene la unidad. Esto sucede sobre todo con las unidades de mayor tamaño.

Con este sistema, desde una participación mínima en la distribución modal en los años sesenta, los taxis colectivos ganaron una participación cada vez mayor en el mercado durante las décadas siguientes. De acuerdo con las metodologías empleadas por los distintos autores para calcular la distribución modal, para 1980 los

viajes en taxis colectivos llegaron a representar entre 10% (Roschlau, 1981: 104) y 13% (Navarro, 1993: 49) de los totales; para 1987 se estimaba en 23% (Navarro, 1993). Ya para la Encuesta de Origen y Destino de 1994, 41% de los viajes realizados diariamente en la ZMVM se realizaba exclusivamente en colectivos (30.5% en un tramo y 10.4% en dos), porcentaje que se eleva a más de 60% si se considera la combinación de colectivos con otros medios (Connolly, 2009: 17). Según la encuesta de 2007, este porcentaje había bajado a poco más de 50 por ciento.

Varios factores, casi todos derivados de decisiones y acciones gubernamentales, pueden explicar este auge de los colectivos. La gestión de Carlos Hank González como jefe de DDF (1976-1982) favoreció a los taxistas colectivos por varios motivos: la creación de Covitur en 1977 permitió no sólo la expansión del Metro, sino también una planeación más integral del transporte en la ciudad y la sustitución de los “peseros” autos sedán por camionetas de mayor capacidad, con lo cual se expandiría el sistema de colectivos. La ampliación del Metro implicó la creación de centros de transferencia o Cetram, que proporcionaban la infraestructura para el traslado de pasajeros de los autobuses y colectivos al Metro. Mientras tanto, mediante un convenio entre el DDF, la CAT, la Volkswagen (empresa de la cual Hank González era concesionario)²⁶ y Banobras, el gobierno les facilitó a los taxistas la obtención de créditos para remplazar carros para cinco pasajeros con combis de 10 a 14 plazas. Hasta 1994 se habían registrado concesiones para que 22 690 combis prestaran servicio de pasajeros en el D.F. y otras 13 860 en el Estado de México, según Cervero (1998: 389). La segunda medida implementada por Hank González fue la ampliación de vialidades para crear una red ortogonal de “ejes viales” que favoreciera la circulación de vehículos de motor. En tercer lugar, la revocación de concesiones de autobuses en 1981 y la creación subsecuente del organismo paraestatal Ruta 100 para sustituirlo, provocó una falta

²⁶ Proceso, 5 de junio de 2011. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=271710>>.

de oferta de transporte, con lo que se creó una demanda adicional para los colectivos (Bacelis, 2003). Irónicamente, la liquidación de la Ruta 100 en 1995 también generaría un vacío todavía mayor en la oferta de transporte, que pronto se llenaría con los colectivos.

Después de 1982, el gobierno del D.F. seguía multiplicando las concesiones de colectivos, entre otras razones porque en esos años de crisis se consideraba que el trabajo de taxista o microbusero ofrecía una salida digna al desempleo. Surgieron rutas no autorizadas que circulaban con amparos; más tarde estas rutas se legalizaron y se incorporaron al sistema autorizado. En 1985 se implementaron seis programas cuyo propósito fue regularizar el servicio, pero sólo propiciaron su proliferación. Hasta 1990, la Dirección General de Policía y Tránsito controlaba las concesiones, pero después de esa fecha esta función pasó a manos de la Coordinación General de Transporte, creada en 1984. Este organismo sería el precursor de la Setravi, que actualmente tiene a su cargo las concesiones, aunque la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos sigue en manos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

Para finales de la década de los ochenta, la contaminación atmosférica estaba presente en la agenda política. Cuando se identificaron los colectivos como fuente de contaminantes, en lugar de controlar su crecimiento, se lo propició. Por presiones políticas de las organizaciones de microbuseros, en 1991 se reanudó la expedición de concesiones. Simultáneamente, se impulsó por segunda vez la sustitución vehicular, mediante el otorgamiento de créditos y otras facilidades para que los concesionarios pudieran remplazar sus combis por microbuses de mayor capacidad. Según Bacelis (2003: 32), las organizaciones de microbuseros y los armadores forzaron el incremento hasta 35 000 nuevos vehículos concesionados producidos a la carrera y sin apego a especificación oficial alguna. Se produjeron 127 tipos distintos de microbús, algunos de los cuales siguen circulando hasta la fecha, casi todos con deficiencias en cuanto a comodidad y seguridad. Tardíamente, en 1994, cuando ya no se producían más microbuses nuevos para el D.F., el gobierno decretó una serie de normas que deben regir el diseño de las unidades.

Al igual que la vez anterior, la sustitución de los vehículos condujo a una sobreoferta del servicio que dio lugar a que los choferes compitieran mediante “carreras” para ganar pasaje. Algunos concesionarios tuvieron que salir del sistema, pero con cierta facilidad cambiaron su concesión a taxi, con lo que se generó una sobreoferta de taxis. Con todo, para 1994 casi 60% de los viajeros en la zona metropolitana utilizaba las combis y los microbuses concesionados, y el padrón de concesionarios había subido a casi 64 mil en el D.F., y 25 mil en el Estado de México (Cervero, 1998: 389).

La liquidación de la Ruta 100 de autobuses en 1995 dejó el transporte público de pasajeros prácticamente en manos de los microbuseros. Mientras tanto, la clientela de los taxis colectivos ya había cambiado. En 1980, los usuarios de los peseros pertenecían mayoritariamente a la clase media; utilizaban el servicio por la comodidad de no tener que manejar y estacionar sus automóviles, y no les importaba que la tarifa fuera muy superior al costo del boleto del Metro o del autobús (Roschlau, 1981). En cambio, a partir de 1990 los controles de tarifas ya los hacía competitivos con los otros medios de transporte, a la vez que la calidad del servicio empeoraba. Ello explica en cierta forma por qué el uso del colectivo no haya aumentado más después de 1994. Comparando las encuestas de origen y destino de 1994 y 2007, la participación modal del colectivo en un solo modo bajó de 31 a 24%; en dos colectivos, de 11 a 8%, y así en casi todas las combinaciones (Connelly, 2009). En total, para 2007 la participación los colectivos en todas las combinaciones había bajado a 51% (cuadro X.5). Sin embargo, salvo el Metrobús, no son los medios de mayor capacidad los que han absorbido la participación de los microbuses, sino los automóviles particulares y los taxis, cuya participación modal aumentó en 30 y 110% respectivamente entre 1994 y 2007. Es decir, los colectivos ya no ofrecen una alternativa atractiva para los que disponen de un auto o pueden pagar un taxi.

Otra razón para el declive de los colectivos en el D.F. ha sido la relativa eficacia de los programas para incorporar a las organi-

zaciones de concesionarios individuales en empresas concesionarias del Metrobús y de los Corredores Troncales de Pasajeros. Al mismo tiempo, las reformas introducidas en el Reglamento de Transporte del Distrito Federal (GDF, 2012) ordenan que “En el Servicio colectivo concesionado, únicamente se otorgarán concesiones a personas morales”, es decir, teóricamente ya no se expiden más concesiones individuales para el transporte colectivo.²⁷ Si en 1996 se registraron 26 263 vehículos “taxi colectivo de ruta fija” (Bacelis, 2003), en 2012, de acuerdo con la cuenta pública de Setravi (GDF-CP, 2012: 41), se habían registrado sólo 20 417, o según la página de estadísticas de Setravi, 27 928²⁸ (cuadro X.8). No se sabe cuántos vehículos no registrados circulan de manera irregular, pero al parecer en el D.F. se avanza hacia un mayor control del sistema.

Al lado de estos intentos por obligar a los microbuseros a organizarse en empresas, nuevamente se les ofrecieron a los concesionarios individuales facilidades para sustituir sus unidades por modelos nuevos y de mayor capacidad. El incentivo fue un pago de 100 mil pesos para la adquisición del vehículo nuevo, otorgado solamente si el concesionario cumplía con la normatividad vigente. De acuerdo con la cuenta pública del D.F. de 2012, el organismo encargado del programa, el Fondo de Promoción del Transporte Público, otorgó 593 apoyos para la adquisición de igual número de vehículos, con un costo total de 59.5 millones de pesos. Este

²⁷ La misma reforma al Reglamento de Transporte del D.F. del 8 de febrero de 2012, establece una nueva clasificación del transporte colectivo de pasajeros en los términos siguientes: “IX. Servicio Colectivo Concesionado: Servicio de transporte público de alta capacidad que opera en una vialidad primaria. El Servicio Colectivo Concesionado se clasifica en: a) Líneas de Metrobús, b) Corredor Concesionado; X. Ruta Alimentadora: Servicio Colectivo de mediana o baja capacidad que se conectará e integrará con los demás modos de transporte; XI. Ruta local: Servicio Colectivo de mediana o baja capacidad que presta el servicio sin conexión directa con el Servicio Troncal, y XII. Servicio troncal. Es el servicio de transporte colectivo que opera sobre vialidades primarias, el cual podrá contar con carriles exclusivos confinados o semiconfinados, para el tránsito de vehículos de transporte público de pasajeros”.

²⁸ Disponible en: <<http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/estadisticas>>.

gasto fue sufragado totalmente por aportaciones del GDF al organismo, como subsidio directo (cuadro X.6).

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Hablar de gobernanza obliga a mirar no sólo lo que hace el gobierno, sino también lo que no hace, y buscar las causas, los alcances y los efectos de la acción o inacción en el juego de intereses y poderes políticos y económicos. Agregar el concepto de la movilidad a la agenda de transporte, a su vez, implica extender la mirada más allá de la satisfacción de una demanda existente y reducción del tiempo y costo de los trasladados, para incluir a los que no viajan y la importancia del modo cómo se movilizan (o no) las personas para estructurar su vida social. También obliga a tener en cuenta las desigualdades espaciales generadas por la disponibilidad y asequibilidad desiguales de los medios de transporte, así como los impactos ambientales. Las prácticas de movilidad de la población en sus viajes cotidianos, a su vez, contribuyen en gran medida a la definición funcional de las áreas metropolitanas.

Se propone una metodología para comentar y evaluar la gobernanza de la movilidad desde la perspectiva de la reducción de la injusticia; ello conduce a identificar las desigualdades espaciales en la movilidad, el seguimiento de los subsidios, la eficiencia energética y la productividad de los medios de transporte. Una conclusión es que la concentración de los subsidios y la inversión pública en determinados medios de movilidad —autopistas, Metro, inclusive Metrobús— exacerbaban las desigualdades a escala metropolitana, al concentrar los beneficios en el D.F., en detrimento del Estado de México.

Las desigualdades espaciales de la movilidad metropolitana son producto de los efectos duraderos de políticas y prácticas gubernamentales anteriores, lo que obliga a una mirada histórica del tema. Cuando se observan por separado los tres procesos que históricamente han generado los medios para la movilidad —la

construcción de la infraestructura, la producción de los vehículos y la operación del servicio o acción de traslado— se desbaratan las tradicionales distinciones entre público y privado, individual y colectivo. En este sentido, los transportes concesionados a particulares, que forman la verdadera columna vertebral de la movilidad en la Ciudad de México, se han desarrollado gracias a sucesivas políticas públicas, incluyendo incentivos económicos, pero sobre todo a la forma de otorgar de concesiones a cambio de apoyo político; son estos medios los que dan servicio a la población más vulnerable. Por el contrario, los transportes llamados “públicos” deben su existencia a la intervención de poderosos sectores privados, los cuales, además de los usuarios de los sistemas de transporte creados, se benefician de los subsidios masivos, tanto en la fase de producción como en su operación. Mientras tanto, grandes contingentes de la población metropolitana siguen excluidos de los beneficios de estos medios de transporte. De hecho, los altos subsidios otorgados al Metro, transportes eléctricos y autobuses de pasajeros, pueden resultar regresivos,²⁹ ya que la población más pobre utiliza el transporte concesionado de taxis colectivos y autobuses suburbanos que no reciben subsidios monetarios directos, aunque sí subsidios indirectos en forma de inversión pública, en vialidades, apoyos para adquisición de unidades, y gasolina.

La existencia de intereses creados sobre largos períodos de tiempo, que se reproducen y se fortalecen constantemente, impide la integración de un sistema de movilidad metropolitano más racional y justo. Tal es el caso de los transportes eléctricos, que controla la Alianza de Tranviarios, los cuales absorben gran parte de los subsidios con una eficiencia operativa extremadamente baja. Igualmente, el servicio de autobuses de pasajeros, con un ciclo repetitivo de nacionalización-reprivatización-nacionalización, no ha logrado salir de los esquemas de altos subsidios y relativamente baja eficiencia.

²⁹ Ésta es la opinión de Estupiñán *et al.* (2007), pero no se basa en mediciones precisas del nivel socioeconómico de los usuarios de los transportes, sino en los gastos de los hogares.

En todo caso, el gobierno del Distrito Federal ha dado algunos pasos hacia la creación de un sistema más efectivo y justo, por lo menos en la retórica política y en algunas acciones concretas. Estas políticas están sirviendo de modelo para los gobiernos del Estado de México y de otros estados de la república. Sin embargo, la emulación de políticas no siempre surte los resultados esperados, como se ha visto con el caso del Mexibús. Lo anterior subraya la necesidad de más estudios comparativos que permitan evaluar los cambios en tiempo y espacio de los diferentes modelos de gobernanza de la movilidad en las grandes ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayhlón, Adrián (2004), “Transporte público: una necesaria modernización. El caso de las empresas de radiotaxis”, tesina de licenciatura en Sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Bacelis, Sandra (2003), “Organizaciones de colectivos y políticas para el servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el D.F., 1988-2000”, tesis de maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Bevir, Mark (2012), *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- CAF (2014), *Mexico Suburban Railway. Ferrocarriles Suburbanos S.A. de C.V.*, Beasáin, España. Disponible en: <http://www.caf.net/en/productos-servicios/soluciones-integrales/casos-estudio/suburbano_mexico.php>, consultada el 11 de julio de 2017.
- Castillo, María Elizabeth (2009), “Transporte Colectivo Metro: soporte de redes en el comercio ambulante (vagoneros)”, tesina de licenciatura en Sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- CDHDF (2013), *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012*, México. Disponible en: <<http://mexico.itdp.org/documentos/informe-especial-sobre-el-derecho-a-la-movilidad-en-el-df>>, consultado el 22 de noviembre de 2013.

- Cervero, Roberto (1998), *Transport Metropolis*, Washington DC, Island Press.
- Coindet, Jean-Paul et al. (1988), *Évaluation Rétrospective du métro de Mexico*, Informe confidencial, Direction du Trésor et Direction des Relations Economiques Extérieures du Ministère des Finances, París, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS).
- Conapo/Sedesol/INEGI/ (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2010*, México, Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Connolly, Priscilla (1997), "Evaluación económico-financiera del metro de la Ciudad de México, 1988-1994", en René Coulomb y Emilio Duhau (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociales 2*, México, Observatorio Urbano de la Ciudad de México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, pp. 115-138.
- Connolly, Priscilla (2009), "La pérdida de la movilidad", *Ciudades*, vol. 81, pp. 9-19.
- Contreras, Gerardo (2010), "La optimización en el ordenamiento e integración de las rutas de taxis colectivos por medio de una clasificación territorial", tesis de maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- CTS (2009), *Metrobús: una fórmula ganadora*, México, Centro de Transporte Sustentable.
- Cuéllar, Angélica (2002), *La cara oculta de Ruta 100. La construcción subjetiva de la democracia, la representatividad y la legitimidad*, México, Plaza y Valdés.
- Davis, Diane (1994), *Urban Leviathan. Mexico City in the Twentieth Century*, Filadelfia, Temple University Press.
- De Soto, Hernando (1987 [1986]), *El otro sendero*, México, Diana.
- Duhau, Emilio (1997), "Las finanzas locales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Una aproximación a su evolución reciente", en René Coulomb y Emilio Duhau (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociales 2*, México, Observatorio Urbano de la Ciudad de México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, pp. 93-114.

- EOD (2007), *Encuesta de Origen y Destino en la Zona Metropolitana del Valle de México, 2007. Microdatos y resumen*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Estupiñán, Nicolás, Andrés Gómez-Lobo, Ramón Muñoz-Raskin y Tomás Serebrisky (2007), *Affordability and Subsidies in Public Urban Transport*, Policy Research Working Paper 4440, Washington DC, World Bank. Disponible en: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-4440>>.
- Figueroa, Óscar y Etienne Henry (1988), "Diagnóstico de los Metros en América Latina", *Eure*, vol. 14, núm. 42, pp. 7-17.
- Gakenheimer, Ralph (1998), "Los problemas de la movilidad en el mundo en desarrollo", *Eure*, vol. 24, núm. 72, pp. 33-52.
- GDF (2013), *Informe de Gobierno 2012. Anexo estadístico*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- GDF-CP (2012), *Cuenta pública del Gobierno del Distrito Federal, 2012*, México, Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: <<https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2012>>, consultada el 11 de julio de 2017.
- GEM (2013), *Segundo Informe de Gobierno, 2013. Anexo estadístico*, México, Gobierno del Estado de México. Disponible en: <http://iiigecem.edomex.gob.mx/descargas/informe/Anexo_2do_Informe_2013-T1.pdf>.
- GODF (2012), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de febrero de 2012.
- Graizbord, Boris y Marlon Santillán (2005), "Dinámica demográfica y generación de viajes al trabajo en el AMCM: 1994-2000", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 1 (58), pp. 71-101.
- Henry, Etienne y Francis Kuhn (1996), *The Development of Metro Variants. Lessons from Mexico and Other Countries*, París, Institut National de Recherche sur et Transports et leur Sécurité. Disponible en: <http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.inrets.fr/ContentPages/18571878.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2013.
- Henry, Etienne y Jean-Paul Hubert (2002), "Enjeux territoriaux de la motorisation et contrastes de la mobilité", en Yves Bussières y Jean Loup Madre (coords.), *Démographie et Transport: Villes du Nord et Villes du Sud*, París, L'Harmattan, pp. 319-359.

- Henry, Etienne, Francis Kuhn y Priscilla Connolly (1994), *Evaluation des Variantes du Métro de Mexico: Ligne A et Tren Leger*, Rapport Direction du Trésor, Diffusion Restreinte, París, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité.
- Hernández, Miguel Ángel (2013), "Análisis de la movilidad: la taxificación en Cuautepec", tesis de licenciatura en Sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Hidalgo, Héctor (2010), *Sistema de estratificación geodemográfica de las colonias populares de la Zona Metropolitana del Valle de México*, tesis de maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- INEGI (2012), *Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2009*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- InfoDF (2007), *Resultados de la Consulta Verde*, Expediente RR.408/2007, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/pdfs/resoluciones/RECUR07/RR408_07.pdf>, consultada el 11 de julio de 2017.
- Joly, Iragaël (2004), "Travel Time Budget – Decomposition of the Worldwide Mean", Ponencia presentada en la International Association of Time-Use Research Annual Conference, Roma, 27-29 de octubre.
- Kaufmann, Vicent (2000), "Modal Practices. From the Rationales Behind Car & Public Transport Use to Coherent Transport Policies. Case Studies in France & Switzerland", *World Transport Policy & Practice*, vol. 6, núm. 3, pp. 8-17.
- Kaufmann, Vincent, Max Bergman y Dominique Joye (2004), "Motility: Mobility as Capital", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, núm. 4, pp. 745-756.
- Kenworthy, Jeffrey y Felix B. Laube (1999), "Patterns of Automobile Dependence in Cities: An International Overview of Fey Physical and Economic Dimension with Some Implications for Urban Policy", *Transportation Research Part A*, vol. 33, núm. 7-8, pp. 691-723.
- Le Galès, Patrick, Tomassio Vitale, Gabriela Mendes y Vicente Ugalde (2011), *What is Governed, Comparing Paris and Mexico Governance*.

- Conflict Solving, Governance Failures, and Public Policies*, Proyecto de El Colegio de México, Sciences Po funding, octubre (pdf).
- Licea, Karina y Alejandro Palmerín (2012), "Bajo la lupa: corredores viales Ciudad de México", *Transeúnte*, 17 de agosto de 2012. Disponible en: <<http://transeunte.org/2012/08/17/bajo-la-lupa-corredores-viales-ciudad-de-mexico/>>.
- Morales, Anabel (2011), "Evaluación de la calidad del servicio de una nueva alternativa de transporte: Metrobús", trabajo terminal de licenciatura en Sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Navarro, Bernardo y Ovidio González (1989), *Metro, Metrópoli*, México, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/UNAM.
- Navarro, Bernardo (1993), "El Metro y sus usuarios", México, UAM / DDF / UNAM.
- OCCM (2009), *Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos. Resultados generales*, México. Disponible en: <<http://www.occm.mx/sites/default/files/Resultados.pdf>>.
- Olgún, Vania (2013), "Estrategias de supervivencia en el transporte público: Metro", tesina de licenciatura en Sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Padrón, María Teresa (2012), "La percepción de inseguridad frente al problema del robo a transporte público: el caso de los usuarios de la autopista México-Pachuca", tesina de licenciatura en Sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- PCCEMR (2007), *Declaration of Stuttgart on the Role of European Local and Regional Governments Regarding Sustainable Mobility*, Policy Committee of the Council of European Municipalities and Regions, Stuttgart, Policy Committee of the Council of European Municipalities and Regions.
- PUEC (2011), *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajero en el Distrito Federal*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Disponible en: <http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_transp.pdf>.

- Revista Mexicana de Construcción (2013), *Revista Mexicana de Construcción*, núm. 603, año 58, abril. Disponible en: <http://issuu.com/helios_comunicacion/docs/rmc_603_-_marzo_abril>.
- Roschlau, Michael Walter (1981), "Urban Transport in Developing Countries. The Peseros in Mexico City", tesis de maestría, Canadá, Department of Geography, University of British Colombia.
- Ruiz, Daniel (2012), "Los costos diferenciados del transporte público en la ZMVM", tesis de maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Sen, Amartya (2009), *The Idea of Justice*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Sheller, Mimi y John Urry (2006), "The New Mobilities Paradigm", *Environment and Planning A*, vol. 38, núm. 2, pp. 207-226.
- STC (2013), *Etapas de construcción*, México. Disponible en: <<http://data.metro.cdmx.gob.mx/organismo/construcion.html>>, consultada el 11 de julio de 2017.
- STE (2013), *Antecedentes*. Disponible en: <[http://www.ste.df.gob.mx/index.html?page=3#prettyPhoto\[flash\]/0/](http://www.ste.df.gob.mx/index.html?page=3#prettyPhoto[flash]/0/)>, descargado el 4 de enero de 2014.
- Urry, John (2000), *Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-first Century*, Londres, Routledge.
- Wilson, Stephen et al. (2012), *Census Special Reports, Patterns of Metropolitan and Micropolitan Population Change: 2000 to 2010*, U.S. Census Bureau, 2010 Census Special Report C2010 SR-01, Washington, DC, U.S. Government Printing Office. Disponible en: <<http://www.census.gov/prod/cen2010/reports/c2010sr-01.pdf>>.
- World Bank (2006), *A Decade of Measuring the Quality of Governance*, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-intro> 13/01/2014>.
- Zahavi, Yacov (1979), *The 'UMOT' Project*, US Department of Transportation / Ministry of Transport, Federal Republic of Germany. Disponible en: <http://www.surveyarchive.org/Zahavi/UMOT_79.pdf>, consultada el 13 de enero de 2014.

XI

MICROBUSES Y TAXIS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

CUESTIONES DE GOBERNANZA

*María Eugenia Negrete**

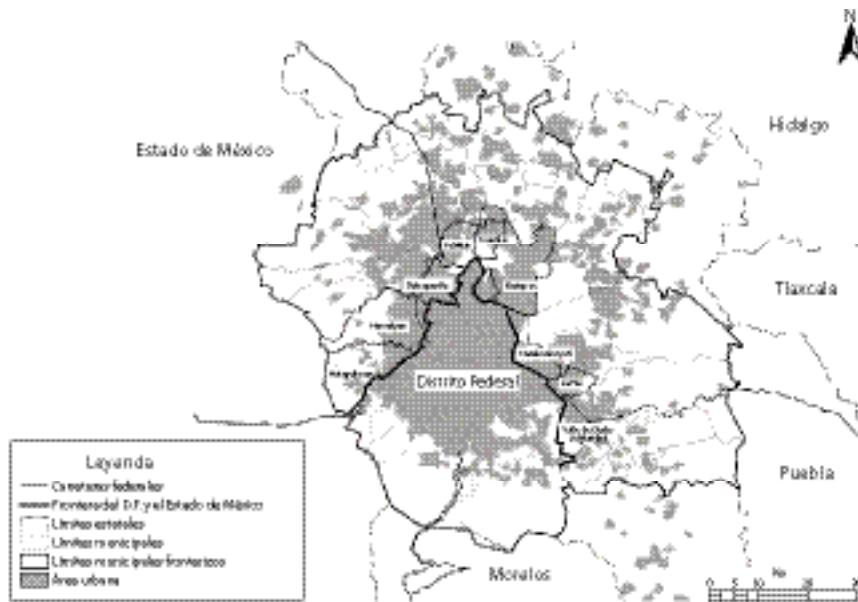
El tamaño de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en términos de población y de extensión territorial constituye un reto constante para el transporte de pasajeros. Una proporción creciente de sus 20.1 millones de habitantes se encuentra cada vez más alejada de los principales centros de empleo, lo cual tiene consecuencias directas sobre la movilidad cotidiana (Negrete y Paquette, 2011). Para abordar las cuestiones de gobernanza en el transporte es necesario considerar el carácter metropolitano de esta ciudad, así como el modelo de gestión del servicio (mapa XI.1).

Casi dos terceras partes de los desplazamientos intra-metropolitanos motorizados se efectúan en transporte público gracias a una oferta diversificada de medios, dentro de la cual se distinguen dos categorías: por una parte el transporte gestionado por empresas públicas, que corresponden a sistemas totalmente formales de mediana y gran capacidad como el Metro, autobuses de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP), trolebuses, Tren Ligero, Metrobús y Mexibús (sistemas tipo BRT), y el Ferrocarril Suburbano, y por otra parte, una amplia gama de vehículos de pequeña y mediana capa-

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

MAPA XI.1
Zona Metropolitana de la Ciudad de México: frontera entre el Distrito Federal
y el Estado de México, 2010

[430]



FUENTE: Elaborado en el Departamento de SIG, El Colegio de México, con base en INEGI, 2000 y 2010.

ciudad que incluye a microbuses, furgonetas y taxis, que pertenecen a numerosos micro-empresarios. Nos referiremos a este segundo conjunto como “transporte concesionado”, el cual moviliza a dos de cada tres pasajeros que se desplazan en transporte público. Este sistema es objeto de una regulación rigurosa, pero de aplicación limitada y discrecional que, al igual que en cada nueva administración, se encuentra en proceso de revisión.

Después de una breve síntesis del desarrollo histórico reciente del transporte público en la ciudad, expondremos el panorama actual del servicio y las conductas que prevalecen entre autoridades y concesionarios, a fin de identificar elementos significativos en sus relaciones que nos permitan vislumbrar posibles cambios en el tradicional modelo de gobernanza que ha prevalecido y la consecuente mejora en la prestación de este indispensable servicio público.

ANTECEDENTES DEL TRANSPORTE CONCESIONADO

Las transformaciones más significativas en el transporte público concesionado de la ciudad se remontan a los años ochenta del siglo pasado. Durante la llamada “década perdida” se agudizaron los estragos en el mercado de trabajo derivados de la crisis económica mundial y del proceso de reconversión industrial recetado para adaptar la economía nacional al nuevo contexto de apertura de mercados y a la competencia internacional. Miles de trabajadores de la industria mexicana fueron despedidos y para la mayoría, las opciones laborales se redujeron. Paralelamente a este proceso crecían el comercio ambulante y el transporte público de taxis, que ya venía impulsándose mediante otras medidas como el otorgamiento de permisos para sustituir vehículos pequeños por otros de más capacidad (combis). Parte de quienes tenían algún capital compraron un Volkswagen sedán o una combi y empezaron a dar servicio.

Así, entre 1986 y 1989 empieza a crecer el sector privado del autotransporte con concesiones a particulares, y a proliferar los

taxis, las llamadas “peseras” (taxis colectivos que cobraban un peso) y los microbuses (autobuses pequeños con distintos diseños y capacidad para entre 25 y 40 pasajeros).

En la capital del país, hacia finales de los años ochenta, otro hecho afectaba al transporte al irse debilitando el sistema de transporte de autobuses conocido como Ruta 100, que prestaba un servicio eficiente y barato, con autobuses de mayor capacidad. La empresa estatal Autobuses Urbanos de Pasajeros Ruta 100, después de muchos avatares, desapareció definitivamente en 1995 al declararse en quiebra y reestructurarse la relación con los trabajadores agremiados en el sindicato independiente SUTAUR 100¹.

Después del conflicto de quiebra se concedió más de la mitad del transporte a particulares, y como parte del acuerdo político firmado en 1996, algunas de estas concesiones se otorgaron precisamente a extrabajadores de Ruta 100, ya que la nueva empresa que sustituiría a la anterior se redujo sustancialmente de 23 000 trabajadores originales a sólo 6 000.²

El conflicto derivado de esta quiebra, acompañado de despidos masivos, no se agotó, pues durante muchos años se han seguido negociando beneficios con las autoridades, dando tiempo a la recomposición de las relaciones corporativas entre gobierno y sindicato y al resarcimiento de los daños causados a los trabajadores, lo cual es un reconocimiento tácito de la responsabilidad gubernamental en la situación insostenible que llevó a declarar la “quiebra”, así como para sacar adelante los acuerdos que se tomaron. Los

¹ Ruta 100 era un organismo público desconcentrado que fue creado por decreto presidencial en 1981 para dar servicio al D.F. y a zonas conurbadas después de la desaparición del llamado “pulpo camionero” (grupo de empresas privadas de transporte integradas en la Alianza de Camioneros de México, que daba servicio a la ciudad). Después de catorce años de servicio, en 1995 se decreta su desaparición. El carácter político de la decisión de desaparecer la Ruta 100 y su sindicato se explicitó a partir de que el SUTAUR apoyó abiertamente al movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994.

² Para una reseña pormenorizada de los hechos mencionados, véase Cuéllar (2002).

primeros acuerdos con los trabajadores de Ruta 100 se firmaron en 1995, y diecisiete años después, en abril de 2012, el Gobierno del D.F. entregó a extrabajadores la explotación de cuatro corredores de transporte operados por RTP así como el Servicio de Transportes Eléctricos, con 56 unidades y 250 concesiones de taxis, así como la incorporación a varios programas sociales del gobierno y apoyo económico para capacitación.³

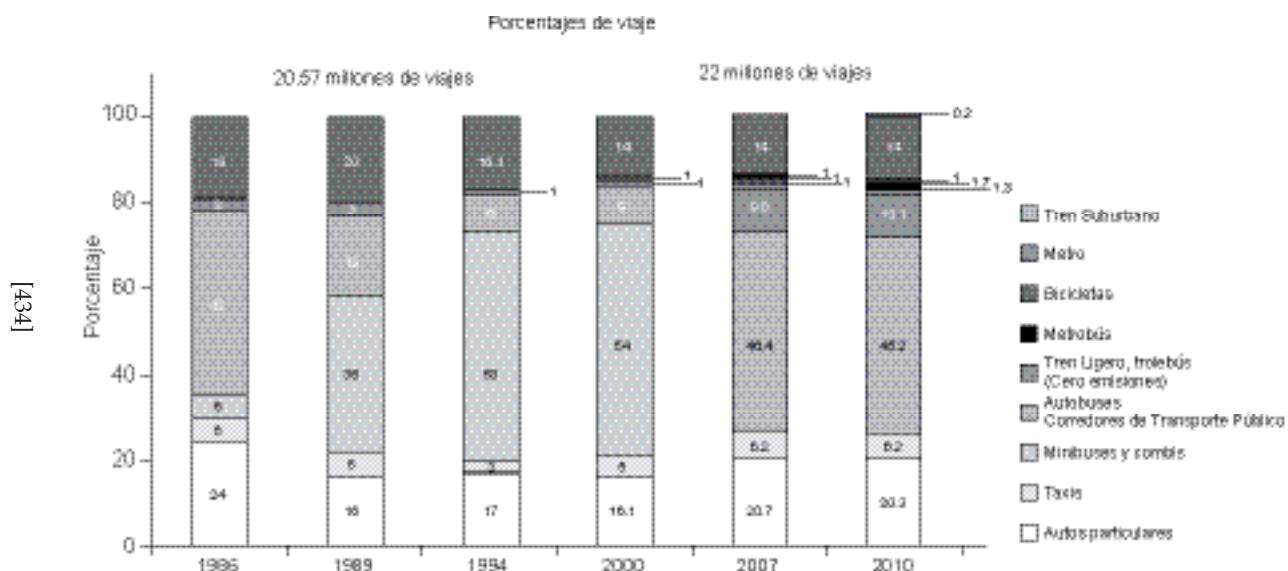
Así se inicia el *predominio de una forma atomizada de prestación del servicio*: en 1988 operaban 7 731 autobuses, mientras que en 1993 habían disminuido a 3 860 y la empresa modernizada los redujo a sólo 1 000 unidades en 1996. Los autobuses fueron sustituidos por taxis, combis y microbuses.

Al observar la distribución de viajes por modo (gráfica XI.1), queda claro este proceso, pues si en 1986 42% de los viajes metropolitanos se realizaban en autobuses de alta capacidad, éstos disminuyeron a sólo 9% en el año 2000, mientras los vehículos de baja capacidad, básicamente microbuses, absorbían esta demanda hasta llegar a encargarse de 54% de los trasladados. El microbús se convirtió así en el medio de transporte predominante en la ciudad de México, ganando terreno a los viajes en Metro y demás medios, incluyendo el automóvil particular, cuyo peso porcentual en la movilidad metropolitana pasó de 24 a 16%. Cabe notar que los viajes en taxi han permanecido con una participación constante en este periodo, pues experimentaron sólo un ligero incremento en las últimas décadas.⁴ A partir del año 2000 este proceso ha buscado reequilibrarse poco a poco con políticas que incentivan el trans-

³ Un acuerdo anterior firmado por Cuauhtémoc Cárdenas en 1996 y reprendido en 1999 no pudo concretarse pues se ofrecieron a los extrabajadores de Ruta 100 concesiones colectivas y no individuales lo cual implicaba su agrupación en sociedades, lo cual no aceptaron. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2012/04/13/capital/034n1cap>>. Sin embargo, se trata de imponer esta modalidad colectiva en el otorgamiento de concesiones a partir de una reforma al reglamento de 2012, que así lo estipula.

⁴ Sin embargo, si consideramos la participación de los taxis como parte de los desplazamientos en más de un medio de transporte, se advierte un crecimiento de éste.

GRÁFICA XI.1
Reparto modal para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1986-2010



FUENTE: Programa Integral de Transporte y Vialidad (2001-2006), Setravi, encuesta Origen y Destino 2007.

porte de mediana y alta capacidad mediante programas de sustitución de microbuses por autobuses nuevos. Según la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), recién rebautizada como Secretaría de Movilidad (Semovi) a partir de la promulgación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal en el mes de julio pasado, en 2013 circulaban alrededor de 28 500 microbuses y autobuses y 102 000 taxis.⁵

EL MARCO INSTITUCIONAL

Durante los años noventa se dan cambios políticos importantes en el Distrito Federal que llevan a la transformación de su estructura institucional, al pasar de un estatus de regencia a otro más autónomo del poder central. Posee un órgano legislativo propio (la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), un órgano judicial (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal), y sus autoridades, jefe de gobierno y jefes delegacionales, son electas por voto directo.

La Setravi es responsable de este sector a partir de 1995. En ella se concentran las funciones de planeación, regulación, supervisión y control del transporte y la vialidad en el Distrito Federal, incluyendo el transporte concesionado, pues a partir de 1990 se encarga de otorgar permisos y concesiones,⁶ autorizar tarifas y trayectos y vigilar el cumplimiento de la normatividad. Hasta ahora, correspondía a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) el control del tránsito en las vialidades, pero con la reciente reforma la Semovi se hará cargo del tránsito vial, incluyendo la regulación de manifestaciones en las vialidades primarias.

⁵ Por estar en periodo de transición, en este texto se manejarán ambas siglas por igual.

⁶ Antes de estar en manos de la Setravi, esta función correspondía a la Dirección General de Policía y Tránsito, y después a la Coordinación General de Tránsito, precursora de la actual Semovi.

En contraste, en el Estado de México el PRI (Partido Revolucionario Institucional) se ha mantenido sin dar tregua para la alternancia; sexenio tras sexenio se ha ido transformando el marco normativo e institucional para ir adaptándolo a las necesidades de transporte impuestas por una urbanización acelerada, principalmente en los municipios metropolitanos. Desde los años cincuenta el transporte público es operado por empresas basadas en concesiones.⁷ Actualmente los directivos de las empresas concesionarias de autobuses y taxis dependen de la Secretaría de Transporte, por medio de la Dirección General de Transporte Terrestre, y delegaciones.⁸

El camino que ha seguido el proceso en ambas entidades ha sido distinto: en el D.F., el poder se ha concentrado en la Setravi, que de acuerdo con la nueva ley, cuya diversa reglamentación se encuentra en elaboración, se encargará también de la operación vial, además de los tradicionales controles y que, entre otras novedades, promulgará un nuevo reglamento de Tránsito Metropolitano, regulará las marchas y las manifestaciones en las vialidades, y buscará reducir la corrupción y las prácticas irregulares que se reconocen en el sector.

En el ámbito institucional, los cambios en el Estado de México han sido también grandes desde finales de los años ochenta, cuando se procede a la privatización del servicio y a la creación, en 1991, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México para regular el servicio,⁹ Desde entonces se han ido suce-

⁷ Hubo un breve periodo, durante el sexenio de Alfredo del Mazo (1981-1987), en que el gobierno reconoció la incapacidad del sector privado para satisfacer las necesidades de la población más pobre, semi-rural, de las comunidades pequeñas y alejadas de las zonas urbanas, y asumió esta tarea con la creación de empresas paramunicipales llamadas Sistemas Troncales, que ofrecían transporte a precios accesibles para estas poblaciones. Pero esta solución no duró mucho pues a inicios de los años noventa, con la fiebre privatizadora que campeaba en el país, también se concedió este servicio a empresas privadas.

⁸ Para una reseña completa de las transformaciones institucionales del sector en el Estado de México, consúltese Cárdenas (2010).

⁹ En el Estado de México, excepto en el periodo 1981-1987, siempre ha participado la iniciativa privada en el transporte público.

diendo una serie de cambios organizacionales y de jerarquía institucional en la administración para enfrentar las necesidades de desplazamiento de una población creciente, gestionar una interacción cada vez más diversa con los niveles de gobierno, con atribuciones metropolitanas, y para buscar salida a los acuciantes problemas identificados en los diagnósticos sobre este sector en los programas e informes de gobierno, entre los cuales destacan la creación de las subsecretarías (que luego se convertirían en secretarías de Estado) de Transporte y de Infraestructura Carretera, Vial y de Comunicación. También aparece en 2001 el Sistema General de Autotransportes, y más tarde las empresas de transporte masivo, con rango jerárquico similar al de las secretarías. La Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito se mantiene dependiente de la de Gobierno desde sus inicios, deslindando así los aspectos operativos del transporte en vías públicas de esa entidad.

Pero este nuevo marco normativo e institucional está en constante evolución, y hay aspectos de similitud y diferenciación en el transporte concesionado de ambas entidades, por lo que no es posible hablar de un cambio de modelo “A” a modelo “B” a partir de la quiebra de Ruta 100. El marco institucional no es equivalente en ambas entidades metropolitanas y la capacidad de control y sanción que tienen estas instancias, como se verá adelante, es muy relativa.

LAS REGLAS DEL JUEGO Y EL JUEGO MISMO

Elementos centrales de la gobernanza son el conjunto de agentes que, con distintos papeles, establecen relaciones que derivan en ciertas conductas y formas efectivas de actuar, no sólo las que emanan de las instituciones y sus normas, sino principalmente las que se establecen fuera de ellas y cuyo mejor entendimiento favorece el diseño de políticas públicas más exitosas (Wallace, Pollak y Young, 2010). Haremos referencia a los elementos formales de planeación y normatividad por medio de la descripción de la red

de relaciones que se tejen entre los principales agentes en el tema del transporte concesionado y de la manera como se conducen en la práctica cotidiana.

¿Cómo operan los microbuses?

De origen más político que técnico o económico, el transporte concesionado de baja capacidad, similar a la concesión de un taxi, se fundamenta en la figura conocida como “hombre-camión”, donde el concesionario tiene su unidad, la cual opera cuando quiere y como quiere, la mantiene y la administra. El 90% de los concesionarios se apegan a este esquema de trabajo, aunque no necesariamente manejan su unidad, la cual generalmente es operada por un chofer contratado de manera discrecional por el propietario de la concesión.

El chofer debe pagar al propietario una cuota diaria fija conocida como “cuenta”, y con el resto del cobro del pasaje se paga combustible, mantenimiento de la unidad, etc., y el ingreso del chofer. Éste es un sistema perverso, pues propicia, entre otras cosas, la desatención en zonas de menor demanda y por ende la aparición de un servicio irregular, así como de tácticas de manejo poco cuidadosas. Esta forma de operar está en el origen de las formas de competencia entre los choferes de los microbuses, quienes “pelean por el pasaje” mediante un sinnúmero de estrategias donde lo menos importante es una manera de conducir precavida y respetuosa de la comodidad y seguridad de los pasajeros así como de las normas de tránsito. Se ha intentado, sin éxito, mejorar este método de organización con elementos como tarjetas de prepago, con las cuales se pagaría al operador un salario o un porcentaje del ingreso, pero esta innovación cerraría espacios para el manejo discrecional del ingreso.

¿Qué es una concesión de microbús o taxi?

La concesión es el documento que permite a su propietario llevar a cabo un servicio público, en este caso de transporte, ya sea de manera individual o colectiva. Las concesiones se otorgan por diez años y formalmente deben cumplir con criterios de antigüedad y condiciones adecuadas de los vehículos, así como de calidad en el servicio.

En la práctica esto no se cumple sino de manera simulada. De hecho, las concesiones se otorgan sin mediar licitación, con criterios clientelares, y aunque deben renovarse periódicamente, su temporalidad es indefinida, y tienen carácter patrimonial. Si a alguna empresa del Estado de México le son canceladas las concesiones por violaciones al reglamento vigente, puede obtenerlas nuevamente mediante una solicitud o acuerdo informal con las autoridades, obviamente fuera de norma.

Las concesiones en el Estado de México son otorgadas de manera directa, generalmente a las empresas más grandes ya existentes, las cuales operan con carácter monopólico en las zonas que atiende cada una y que luego pueden subdividirse para formar otras nuevas empresas. Se otorga una concesión por cada vehículo, necesariamente a sociedades mercantiles y no a individuos particulares como hasta muy recientemente (2012) sucedía en el D.F., con autorización de derroteros, tarifas, horarios y frecuencias específicas por ruta.

A lo largo del tiempo, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se ha otorgado un número mayor de concesiones que las estrictamente necesarias para atender la demanda, primero porque se consideraba una manera digna de luchar contra el desempleo, y después por la rentabilidad política que se fue derivando de la ampliación del sector. Esto fue generando *sobreoferta* y por consecuencia una rentabilidad cada vez más baja de la inversión, así como la multiplicación de conflictos entre grupos de concesionarios.

Comportamiento de las autoridades

El mecanismo para el otorgamiento de concesiones antes descrito se complementa con el aspecto de su conservación o renovación, pues sólo en casos absolutamente excepcionales —como los accidentes muy graves, que alcanzan repercusión en los medios de comunicación— las concesiones son retiradas a una persona o empresa; las deficiencias en la calidad del servicio no constituyen, en la práctica, motivo para hacerlo. En el transporte público en general se ponen en juego intereses económicos y políticos muy grandes por varias razones, entre ellas el alto costo de las infraestructuras y los equipos, pero también de los beneficios directos e indirectos que éstos generan. En cuanto al tipo de transporte que nos ocupa, sucede algo similar, por lo que las características de las concesiones y los permisos, su otorgamiento, control y renovación son una piedra angular en la gobernanza del transporte concesionado y no están desvinculados de las demás inversiones y políticas de movilidad y tránsito en las ciudades.

Además del manejo de las concesiones, las autoridades estatales autorizan trayectos y tarifas para el servicio. Los primeros son decididos de acuerdo con estudios de demanda que los solicitantes aportan a la autoridad y no como resultado de verdaderos ejercicios de planeación. De esta manera, sólo se atienden espacios que garanticen una demanda solvente para el concesionario, y quedan fuera segmentos que le son poco atractivos. Las empresas buscan alargar y ampliar sus derroteros, aunque muchas veces ya los cubren ellos mismos de manera irregular.

La autorización de tarifas es el punto álgido de las negociaciones con los concesionarios y donde la autoridad ejerce mayor control. En el Estado de México son más elevadas que en el Distrito Federal, con diferencias que llegan a duplicar el costo de trayectos en longitudes similares.¹⁰ Esta diferencia explica por qué el

¹⁰ Las tarifas aprobadas en mayo del 2013 en el Estado de México son de 8.00 pesos por los primeros 5 kilómetros y 0.20 pesos por cada kilómetro adi-

parque vehicular del Estado de México puede ser renovado con mayor frecuencia que el del Distrito Federal, donde las unidades son muy antiguas y se encuentran en mal estado. El caso de los taxis en el D.F. es diferente, pues la renovación de la mayoría de estos vehículos en la pasada administración se realizó gracias a un programa de apoyo crediticio muy amplio.

El manejo de los conflictos se desarrolla fuera de regulación mediante acuerdos informales entre autoridades y concesionarios. En el Estado de México, cuando el conflicto se da dentro de las empresas concesionarias, la autoridad es mediadora en los enfrentamientos y quien, una vez alcanzados los acuerdos entre las partes, los formaliza. Como resultado de lo anterior, generalmente se crea una nueva empresa dentro de la misma delegación regional, y ambas obtienen más concesiones para “equilibrarse”. Se ha ido conformando una red fragmentada de doce delegaciones regionales en el Estado, con grupos cerrados donde se ponen barreras al ingreso de nuevos prestadores y de esta manera se asegura el control del gremio. Los concesionarios son conscientes de su fuerza política, pero saben que en última instancia dependen de la autoridad, por lo que buscan que ésta legitime sus decisiones (Cárdenas, 2010).

En síntesis, podemos afirmar que la capacidad de control y sanción que tienen las autoridades es parcial y está supeditada a prácticas corporativas que obedecen a intereses que se han construido y mantenido a lo largo de muchos años, y a la coyuntura política que se vive en el momento; todo ello, nuevamente con diferencias de grado entre el Distrito Federal y el Estado de México incrementadas por la diferencia en el nivel de profesionalización de sus respectivas burocracias.

cional. En marzo del mismo año, en el D.F. se autorizó para los microbuses una tarifa de 4.00 pesos por los primeros 5 kilómetros, 4.50 hasta 12 kilómetros y 5.50 por más de 20 kilómetros. En esta última entidad, las tarifas para autobuses y corredores concesionados son un poco más elevadas, pues llega a 6.00 pesos para el servicio ejecutivo.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relacionadas, están facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial. En 2003 el Estado de México transfirió a los municipios atribuciones relacionadas con el control del tránsito vehicular de manera parcial, pues se reserva las vialidades primarias. Sólo corresponde al municipio hacer estudios y propuestas y vigilar la operación, ya que tanto la regulación como la sanción permanecieron como funciones del Estado; aun así, los transportistas se quejan de esta muy marginal vigilancia en ámbitos municipales. Dicha instancia podría tener un papel relevante en la coordinación metropolitana, por ser la escala donde mejor se pueden detectar los problemas y necesidades de la población, aunque de hecho no hay buena comunicación entre niveles de gobierno.

Concesionarios y empresarios¹¹

Los concesionarios del D.F. se agrupan en asociaciones civiles que integran a todos los concesionarios de un ramal o grupo de ramales para constituir “rutas”. A su vez, las rutas se agrupan en Asociaciones Cúpula, la mayoría de las cuales defienden los derechos del “hombre-camión”. El poder real que ejercen los directivos de las asociaciones cúpula es muy grande y se basa en los vínculos con el poder político que les otorgó las concesiones y al cual apoyan en diversas circunstancias, entre las que destacan los momentos electorales, en los que se hace efectiva la retribución de esta “clientela” política. Algo similar ocurre en el Estado de México, donde las empresas más grandes controlan a numerosos concesionarios o empresarios menores y ejercen un poder e influencia similar sobre las decisiones que atañen a la evolución del sector.

¹¹ Las llamadas “empresas” en el Estado de México son simples agregaciones de hombres-camión.

Los concesionarios se unen en caso de ver afectados sus intereses o cuando quieren aumentar tarifas o ven proyectos de la autoridad amenazantes. Esto ocurre cuando perciben que el gobierno quiere cuidar a las empresas más poderosas económicamente, como es el caso del Mexibús, y desprotegerlos a ellos. En casos extremos suelen recurrir al derecho de amparo. Como empresarios operan con criterios de rentabilidad y utilidad inmediatas, sin referencia a las necesidades de la población. En cuanto a la vigilancia y el cumplimiento de las normas de tránsito, los empresarios y conductores llegan a acuerdos con el personal de seguridad vial, que depende de la Secretaría de Gobierno para trabajar en sus propios términos y no necesariamente en los que establecen los reglamentos. Les interesa mantener buena relación con los vigilantes de tránsito para evitar ser multados.

Los conductores

El chofer o conductor representa el eslabón más débil en la cadena de actores. Es explotado por el concesionario pues está obligado a entregar la “cuenta” diaria, y está fuertemente controlado por él. Difícilmente expresa una queja respecto al propietario del microbús y en ocasiones incluso se le ponen obstáculos para abandonar su trabajo (entrevista realizada a un conductor de microbús del Estado de México, 2009). Los choferes reciben poca o nula capacitación y su comportamiento poco atento y prepotente podría deberse, precisamente, a su situación de sobreexplotación, con jornadas de trabajo excesivamente largas y riesgo de ser asaltados a lo largo de los trayectos, particularmente en zonas poco pobladas, mal vigiladas y pobemente iluminadas.

Los pasajeros

Los usuarios del transporte público son los menos favorecidos en la red de relaciones del transporte público: están lejos de los intereses de autoridades y concesionarios y se ponen en manos de choferes que con frecuencia manejan sin precaución y tienen comportamientos hostiles o poco amables con ellos.

Las familias que tienen menores ingresos y viven en las periferias urbanas gastan cantidades crecientes de su ingreso en transporte y tienen que recorrer largos trayectos para ir a sus trabajos. Padecen de inseguridad e incomodidad durante sus desplazamientos y en zonas de ascenso y descenso, particularmente en los Centros de Transferencia Modal (Cetram). A pesar de ello, aprecian la ventaja de la flexibilidad que tiene este servicio al llegar a todos los sitios, incluso los muy alejados.¹²

Siendo los usuarios la razón de ser del transporte público, se echa de menos su intervención y opinión al tomarse las decisiones referentes al servicio. Han sido hasta ahora actores prácticamente ausentes, poco organizados y muy dóciles, que no exigen calidad en el servicio que reciben, quizá porque no tienen otra alternativa que utilizarlo.

A partir de este registro de actores sociales en el transporte, donde destacan por su importancia los grandes empresarios y altas autoridades de ambas entidades, así como de su papel en la manera como que efectivamente se presta el servicio concesionado en la Ciudad de México, en el siguiente apartado abundaremos un poco más en otros factores determinantes de la gobernanza en el transporte metropolitano.

¹² "En diversas encuestas y sondeos de opinión, los usuarios califican de positivas las características de flexibilidad de horarios y rutas, pues el microbús llega prácticamente a cualquier sitio y lleva a cabo ascensos y descensos sin paradas fijas; pero manifiestan como aspectos negativos la inseguridad y el manejo descuidado y desatención de los choferes. Es el medio de transporte más utilizado pero el peor calificado". Como ejemplo véase *El transeúnte* (2011). Disponible en: <<http://transeunte.org/2011/06/27/el-transporte-publico-2/>> y *Parametría* (2013). Disponible en: <<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4539>>.

ASPECTOS DE AUTORIDAD,
COMPETENCIA Y COORDINACIÓN METROPOLITANOS¹³

Una vez desaparecido el servicio metropolitano que ofrecía Ruta 100 en territorio del D.F. y municipios conurbados, cada entidad se encargó de reorganizar el transporte en sus respectivas jurisdicciones de manera independiente. Esto constituyó un paso atrás y un serio obstáculo, no rebasado aún, en la organización de un sistema de transporte adecuado para la metrópoli, que no discrimine entre ciudadanos de ambas entidades en cuanto a condiciones para la movilidad.

El tema de la gestión del transporte a escala metropolitana en la Ciudad de México se distingue de la situación más frecuente, que involucra sólo a municipios de una misma entidad federativa. Para estos casos especiales, la Ley General de Asentamientos de 2012 establece que cuando el fenómeno de conurbación involucre a municipios de dos o más entidades federativas, su planeación y regulación conjunta estará a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias.

En los temas referentes al transporte público en su cruce por la frontera metropolitana, la Setravi, la Secretaría de Transporte del Estado de México, los municipios colindantes del Estado de México y el gobierno federal tienen competencia y deben buscar acuerdos para la planeación y regulación conjunta de este servicio.

La Comisión Metropolitana de Transportes y Vialidad (Come-travi), constituida en 1994 con representación de los gobiernos federal, estatales y municipales, es la instancia coordinadora del transporte a esta escala y conforma un espacio institucional que sirve para dar formalidad a los acuerdos que se toman entre los miembros integrantes de la misma. Los puestos en la comisión son

¹³ El tema de la gestión metropolitana en México es tratado en Eibenschutz y González (2009). Para una discusión sobre los retos que plantea el gobierno metropolitano véase Ugalde (2007).

honorarios y el pleno es presidido de manera rotativa cada dos años. La institucionalidad de Cometravi es limitada, pues no obliga a asistir ni a llevar a cabo los acuerdos tomados; es una arena para discutir y acordar “de buena voluntad”. La hechura de esta comisión es tal que el gobierno federal resuelve los problemas de solución compartida en caso de no se pongan de acuerdo el D.F. y el Estado de México.

A partir de su creación, esta instancia ha sido poco efectiva debido a discrepancias políticas y a la falta de interés por resolver los problemas comunes. Sin embargo, en coyunturas políticamente favorables, como durante los gobiernos de Ebrard y Peña Nieto, se abrió un canal de comunicación por el que fluyeron temas, problemas y, lo más importante, acuerdos y acciones. En esos momentos afortunados, las clases políticas representadas en la comisión se abrieron más al diálogo influenciadas por los intereses prevalecientes en cada grupo, así como por la propia personalidad de los gobernantes en turno.¹⁴ Es entonces que la Cometravi adquiere vitalidad, sus miembros se reúnen con frecuencia y en los últimos años se han obtenido resultados notables.

Entre los logros recientes destaca la construcción de obras de infraestructura en el límite de las dos entidades, tales como los puentes y distribuidores viales; sin embargo, los problemas cotidianos que enfrentan a conductores de ambas entidades, provocados por el roce en las zonas limítrofes, persisten y no parecen prioritarios en la agenda de la comisión. Otro elemento que sin duda ha presionado para tomar acuerdos conjuntos es la creación del Fondo Metropolitano del Valle de México en 2006, y del Fideicomiso correspondiente para su manejo en febrero de 2008, con cuyos recursos de origen federal se han podido financiar proyectos muy importantes para el desarrollo de la metrópoli y han implicado necesariamente acuerdos intergubernamentales.¹⁵ La participa-

¹⁴ “Mientras gobernaban Andrés Manuel López Obrador y Arturo Montiel, prácticamente se cierra la Cometravi”.

¹⁵ El Fondo Metropolitano destinado a las 59 zonas metropolitanas del país alcanza en 2014 los 9 000 millones de pesos.

ción federal por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) ha sido definitiva en aspectos como la construcción y puesta en marcha de la primera línea del Tren Suburbano, que utiliza terrenos federales con derechos de vía.

En el grupo interinstitucional formado por integrantes de la Cometravi no se cultiva la idea de diluir la frontera interior en aras de ofrecer un servicio más integrado. No sólo se reconoce sino que se subraya la existencia de la “frontera interior”, que separa ambas entidades. Su existencia es la razón de ser de la misma comisión, y hacerla patente y no borrarla refuerza la identidad y el peso político de una entidad respecto a la otra. Mientras el espíritu que predomine en la Cometravi sea el de medir la fuerza de sus integrantes y no el de impulsar acuerdos para resolver los problemas, se mantendrá alejada de su objetivo.

En la frontera intrametropolitana se observan situaciones preocupantes. En los Centros de Transferencia Modal (Cetram) ubicados en los límites estatales, necesariamente se rompen los trayectos; al cruzar a territorio de otra en entidad federativa y frecuentemente cambiar también de modo de transporte (de microbús a metro o a Metrobús, o bien a otro microbús pero de la entidad vecina), el pasajero llega a estos sitios donde se concentran, en horas pico, decenas y hasta cientos de unidades. Los Cetram son infraestructuras mal diseñadas, sucias y difíciles de transitar. En ellos prolifera el comercio ambulante y son propicios para actividades ilegales, como robos y asaltos, por lo que se consideran muy inseguros.¹⁶ Los choferes de los microbuses y autobuses deben pagar una cuota por utilizarlos, la cual también es diferenciada entre los del D.F. y los del Estado de México (Negrete, 2011).

¹⁶ La situación de inseguridad es tal que ha obligado a la Setravi a firmar gran cantidad de convenios y a establecer programas con las instituciones de seguridad pública federales, estatales y municipales para mantener niveles mínimos de tranquilidad que permitan operar en estos Cetram y dar cierta protección a los ciudadanos (Setravi, 2009). También indujo al gobierno a establecer nuevos lineamientos para mejorar su administración (GDF, 2011).

En este espacio limítrofe se evidencia la inequidad derivada de vivir en una u otra entidad, y más aún de vivir en una y trabajar en la otra, pues las tarifas autorizadas para los microbuses del Estado de México duplican el monto de las autorizadas en el D.F. También se puede constatar que las unidades no cumplen con el reglamento, pues es normal que circulen después de la frontera sin placa metropolitana que lo autorice, y es frecuente la invasión de rutas, lo que provoca enfrentamientos entre concesionarios de uno y otro lado.

Otra consecuencia de la fragmentación del territorio de la gobernanza en esta metrópoli son las agudas diferencias centro-periferia en cuanto a condiciones de movilidad y transporte. Es lógico que las periferias estén menos dotadas de este servicio que las zonas más céntricas, pero la tolerancia del servicio “pirata”, que prolifera más en el Estado de México, no es ciertamente, una solución satisfactoria. El servicio brindado por el propio gobierno, RTP en el D.F. y en su momento el de Rutas Troncales en el Estado de México, son mejores opciones.

El tema de la gobernanza metropolitana está aún lejos de ser resuelto. La segmentación en el servicio derivada de los dos o tres gobiernos de entidades metropolitanas no tendría que ser un problema irresoluble si se pusieran en marcha mecanismos efectivos de coordinación, como sucede en muchas grandes metrópolis del mundo, incluida Nueva York. La voluntad política en este caso es crucial y se ha presentado sólo en espacios y momentos específicos, mostrando sus beneficios potenciales.

El amplio espectro de la irregularidad

La irregularidad, teóricamente, sería lo que queda fuera de la esfera controlada por la autoridad en el servicio concesionado de transporte: los llamados servicios “pirata”, aunque otra de sus denominaciones es la de “tolerados”, que se acerca más a la realidad. La irregularidad no es estrictamente la cara opuesta de lo que

sí cumple con las normas, se trata más bien de un amplio espectro donde caben diversas formas y grados de irregularidad, en cuyos extremos se ubican los totalmente irregulares y los piratas. Aun estos últimos están vinculados e interactúan tanto con las autoridades como, en ocasiones, con los empresarios o con grupos de concesionarios.

Al estar vigente una regulación estricta sobre el servicio concesionado, acompañada de una excesiva burocracia interna en las secretarías encargadas, el resultado es que prácticamente todos los concesionarios tienen algún grado de irregularidad, situación que representa ciertas ventajas para las autoridades que otorgan y cobran permisos para operar en condiciones irregulares, así como para los inspectores que cobran multas y pueden extorsionar al operador, e incluso para los policías de tránsito. Este círculo vicioso mantiene al concesionario con la amenaza, remota pero real, de poner en riesgo su concesión o de retirar de circulación su unidad.

Otra de las múltiples facetas de la irregularidad es que presenta múltiples aspectos y es ampliamente tolerada en ambas entidades. En zonas alejadas de una nueva urbanización, donde no conviene económicamente a las grandes empresas entrar a dar servicio por la reducida demanda, aparecen prestadores irregulares de transporte en diferentes modalidades. A fin de cubrir una necesidad real para los grupos de usuarios más desatendidos, los prestadores de servicios “irregulares” se vinculan directamente tanto con los usuarios como con las autoridades viales, quienes mediante cuotas acordadas les permiten dar el servicio (Cárdenas, 2010). En ocasiones son los propios empresarios quienes promueven el servicio irregular en ciertas zonas, pues después de un tiempo se regularizan y ellos amplían la red y el territorio que controlan. La nueva ley de movilidad pone en el centro de sus objetivos luchar contra la irregularidad, al menos en el Distrito Federal.

Cualquier medida que intente modificar esta situación, como la sustitución de microbuses por autobuses de mayor capacidad —proceso que ha avanzado con pasmosa lentitud—, la moderni-

zación del servicio mediante el cumplimiento de programas, horarios o itinerarios de servicio, capacitación de los choferes y mejoras organizacionales como el prepago, es considerada agresiva por el concesionario. Mientras tanto, la autoridad actúa para frenar los cambios y mantener una situación a la que aparentemente todos están acostumbrados y que resulta conveniente para ella, pues se mantiene enfrascada en resolver conflictos históricos producto de acuerdos políticos y económicos, negociaciones y eventuales desafíos de administraciones anteriores (Castillo, 2005).

En el Estado de México hay una pobre implementación de planes y programas, el personal rota mucho y está poco capacitado. Las autoridades tienen muchas deficiencias y las empresas tampoco están aptas para cumplir la normatividad; por lo tanto, se sintonizan sus necesidades y poco o nada cambia. Los programas gubernamentales que intentan interferir en el *modus operandi* de este tipo de transporte sin el consenso de los concesionarios, difíciles o casi imposibles de conseguir, son considerados inviables y destinados al fracaso; ni qué decir de una reforma profunda, tan necesaria, de este servicio público. En esa entidad, en donde habita más de la mitad de la población metropolitana, el servicio de transporte urbano y suburbano, se ofrece con ciertas diferencias respecto al D.F., aunque con resultados parecidos en cuanto a calidad del servicio, sobreoferta de unidades, “pelea por el pasaje”, inseguridad y proliferación de la situación de irregularidad por incumplimiento de los requisitos legales para la prestación del servicio.

UNA NUEVA GOBERNANZA EN CONSTRUCCIÓN

En los últimos diez o quince años se han venido incorporando elementos nuevos en la forma tradicional de prestación y gestión del servicio de transporte concesionado que aún es dominante en la metrópoli. Antes de abundar en ello, considero necesario mencionar ciertos aspectos de los contextos local e internacional que han influido en su emergencia o desarrollo para dimensionar más

adecuadamente su alcance e inclusión en un eventual modelo de gobernanza distinto en este sector.

En el contexto internacional, el énfasis en las *preocupaciones ambientales* vinculadas, muchas ellas, con el consumo de combustibles fósiles, ha sido un acicate para la formulación e implementación de políticas de transporte y movilidad menos nocivas para el ambiente y más amables para el ciudadano, no sólo en México sino en muchos países de América Latina y del mundo.¹⁷ La sustentabilidad urbana, y muy particularmente su vertiente de movilidad, se convirtieron en rubros destacados de la política en el Distrito Federal, e incluso llevaron a que su entonces jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, fuera distinguido como el mejor alcalde del mundo en 2010 por la fundación City Mayors.

A la par de estas legítimas preocupaciones generales, cabe anotar las vinculadas a la situación crítica por la que atraviesa la economía mundial que empuja a los capitales a la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión a escala global, entre los que se incluyen los vinculados con los transportes y las comunicaciones (Figueroa, 2005). Las grandes empresas de motores y vehículos diversos impulsan el desarrollo de nueva tecnología y promueven su adopción muchos de países. Los inversionistas extranjeros también buscan cabida: obtuvieron la concesión del Tren Suburbano que, por cierto, no alcanza niveles de servicio rentables ya que, entre otros motivos, los tradicionales microbuseros se resisten a alimentarlo adecuadamente en las estaciones. El gran capital también ha obtenido la concesión de algunos Centros de Transferencia, como el de Ciudad Azteca y el de Buenavista.

Un segundo aspecto contextual es local y de carácter demográfico, pues en el periodo que va de 1980 a 2010 la Ciudad de México incrementó su población en cerca de 6 millones de habitantes. Sin embargo, la población del Distrito Federal ha permanecido prácticamente estable, de 8.83 millones en 1980 pasó a 8.87 millones en 2010,

¹⁷ Un excelente panorama de la evolución del transporte sustentable en el mundo aparece en Shiller *et al.* (2010).

mientras que en el mismo lapso la del Estado de México pasó de 4.9 a 10.7 millones. Es en este contexto poblacional tan contrastante entre ambas entidades que se han dado las transformaciones en el transporte que a continuación se reseñan y que implican, para sus gobiernos, retos diferenciados: mientras para el D.F. lo prioritario es mejorar el servicio, para el Estado de México ha sido ampliarlo.

También en el ámbito político hubo una ruptura importante respecto al pasado con el cambio de bandera política que significó el triunfo del PRD en el D.F. en 1997. Los gobiernos de izquierda han marcado diferencias en la forma de gobernar, y buscan ampliar su legitimidad tanto en la capital como en el resto del país. Acorde con su orientación ideológica, han ampliado la gama y fortalecido los programas sociales, han impulsado medidas para fomentar la participación ciudadana y han buscado la mejora en las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Federal. En el tema del transporte y la movilidad, López Obrador (2000-2006) consiguió aceptación entre las clases medias y medias altas al construir un segundo piso en el Anillo Periférico, al mismo tiempo que inauguró la primera línea de un nuevo sistema de autobuses articulados, tipo BRT, que fue bautizado como Metrobús, sobre la avenida Insurgentes. Sin ignorar sus limitaciones, el sistema del Metrobús puede calificarse de exitoso, pues se ha ido ampliando con nuevas rutas (Embarq México, 2009). Con retraso respecto a su vecino, en 2010 se inauguró en el Estado de México la primera línea de autobuses articulados que se llama Mexibús.

Con ese telón de fondo y a un año de iniciar funciones el nuevo gobernador capitalino Miguel Ángel Mancera, se encuentra en marcha un proceso legislativo para impulsar la aplicación de la recién aprobada Ley de Movilidad. El nombre mismo de la propuesta denota una visión más integral y menos sectorial del tema. Como parte del proceso se han organizado foros para escuchar las inquietudes de los transportistas y enriquecer así la iniciativa que se prepara.¹⁸ En respuesta a este gesto democrático, los concesio-

¹⁸ El primer Encuentro de Dirigentes del Servicio Público de Transporte

narios de microbuses y taxis han presentado posturas consensuadas y demandas muy claras como resultado de consultas y discusiones internas, lo cual es inédito en el gremio y revela su preocupación por los cambios que se avecinan. Ante lo que perciben como una amenaza, reaccionan con unidad para presentar un frente común que propicie resultados más convenientes para ellos.

Así, al analizar sus posturas y demandas se revelan tanto los problemas más graves derivados del modo de gestión tradicional como los puntos álgidos que obstaculizan el avance hacia una reforma real del sector, y lo más importante, sus actitudes reflejan la manera en que se conciben a ellos mismos y al gobierno. Su capacidad política se pondrá a prueba con la inclusión o no de sus propuestas en la reglamentación y aplicación de la nueva Ley de Movilidad.

Es digna de destacar la actitud más abierta y menos velada para la negociación con las autoridades. Argumentan, de entrada, que no se oponen a la modernización del transporte, pero temen no ser incluidos en los nuevos proyectos en condiciones competitivas; no desean enfrentarse a un negocio que los lleve a ruina. La emergencia de nuevos competidores para el gremio de transportistas es inminente, y quienes compiten más directamente son el Metrobús y el Mexibús, cuyo objetivo es sustituir a los microbuses en rutas muy concurridas, es decir las más rentables, mediante la constitución de empresas operadoras, a las cuales se les invita a incorporarse.

Ahora bien, la transformación implica muchas cosas, entre ellas la “chatarrización” de sus unidades a cambio de acciones en la empresa, por las que reciben un ingreso fijo mensual que normalmente resulta inferior al de la “cuenta” que recibían como operadores de microbús, razón por la que se resisten al cambio. La incorporación al Metrobús también implica el despido de los choferes, que muchas veces eran familiares o amigos del concesio-

de Pasajeros tuvo lugar en diciembre de 2012, y una segunda reunión, con el nombre de Foro de Movilidad, se celebró en octubre de 2013.

nario y, lo más importante, el *cambio de mentalidad* respecto a la concesión para prestar un servicio público de transporte que cumpla con normas de calidad. La introducción de este sistema ha implicado debilitar y recomponer las relaciones que prevalecían entre los microbuseros y las autoridades y a establecer negociaciones muy complejas que hasta ahora se han manejado de manera individual, caso por caso, según las características de los microbuseros en las rutas afectadas (Paquette, 2012). Su posición es ambigua respecto a la incorporación, pues unos quieren y otros no; algunos ven en ello una oportunidad y otros sólo inconvenientes.

Resulta claro que la situación ha cambiado; los nuevos actores, promotores de cambios y vinculados a los gobernantes, son una presión para los prestadores tradicionales.¹⁹ Para continuar en el ramo deberán mejorar su organización, innovar y cumplir las normas. Los concesionarios reconocen necesidades de cambio siempre y cuando ellos presten el servicio; no quieren ser desplazados y se quejan de la inclusión de grandes empresas, como ADO (Autobuses de Oriente), a la cual se concesionó la Línea 3 del Metrobús.

En búsqueda de un mayor control administrativo en los ámbitos de gobierno del D.F., en enero de 2010 se creó el Instituto de Verificación Administrativa (Invea), cuya labor es luchar contra la irregularidad, la corrupción y la ineficiencia burocrática internas en la administración de la ciudad. Su existencia misma implica reconocer la propensión a mantener conductas y a establecer arreglos fuera de norma. En el ámbito del transporte urbano, el Invea lleva a cabo operativos de *verificación* en taxis y microbuses para corroborar el cumplimiento de los requisitos estipulados para su circulación. Los concesionarios se oponen rotundamente a esta verificación, así como al pago de multas, aduciendo la violación

¹⁹ Visto a distancia, el Metrobús tuvo profundas consecuencias en la concepción de la población usuaria y no usuaria del transporte público, así como de los transportistas, respecto a la posibilidad de mejora en la movilidad urbana y a la existencia de alternativas para los microbuses en la ciudad. Con proyectos como el Metrobús, López Obrador consiguió una buena dosis de legitimidad política para él y su partido.

de sus derechos e incluso la constitucionalidad de las acciones de este Instituto.

Ante este intento de retomar las riendas por parte del gobierno, haciendo efectiva su función, llama la atención la actitud de oposición tan radical por parte de los concesionarios a la simple tarea de verificación y sanción por faltas administrativas, de elemental necesidad para cualquier gobierno, lo cual revela que, en gran medida, simplemente no ha habido gobierno que valga ante las múltiples irregularidades que han prevalecido.

La renuencia a ser verificados también implica que reconocen los aspectos en que no cumplen con la normatividad. Los vehículos que manejan están en pésimas condiciones y los conductores actúan de manera muy descuidada y desatenta con los pasajeros. En su defensa argumentan, con buena dosis de razón, que a ellos se les pide cumplir, mientras a otros sectores, y *el gobierno mismo, no se ordenan* simultáneamente. Como ejemplo basta mencionar que a ellos se les exige circular por el carril derecho en las vialidades, pero ese carril muchas veces no está libre para hacerlo: los “franeleros” bloquean espacios para que sus clientes se estacionen, y los servicios de carga y descarga o de valet parking, también hacen uso de esos espacios sin ningún orden. Piden igual trato para todos los sectores y no sólo para ellos.

Pero la irregularidad mayor que solicitan se elimine es la de los llamados “piratas” o “tolerados”, unidades de taxi o microbús no autorizadas para prestar el servicio y que sin embargo proliferan, particularmente en las zonas periféricas de la ciudad. El discurso de los concesionarios bascula entre el propio de un empresario que cuida su negocio y demanda certeza jurídica y otro paternalista a ultranza que exige protección, subsidios y mantenimiento de prebendas y favores.

El tema de las tarifas es otro buen ejemplo. Resulta que las tarifas no se revisan con regularidad, pues la ley así lo permite, y pasan varios años congeladas.²⁰ Constituyen en los hechos un

²⁰ La Ley de Transporte y Vialidad de 2002 dice que las tarifas deberán revisarse en el tercer trimestre de cada año, pero no garantiza que se actualicen.

“rehén político” que la autoridad maneja con criterios distintos a los técnicos y que actualiza de acuerdo con coyunturas políticas, sin importar si los incrementos en los costos de renovación de unidades, combustibles, mantenimiento, trámites, capacitación, etc., son sustanciales. Cuando el desequilibrio amenaza el nivel de ingresos aceptable, recurren a mecanismos de sobre-explotación de sus choferes, con horarios más extensos, o al cobro exagerado de tarifas a los usuarios, que son los verdaderamente perjudicados.

En alusión directa al manejo corporativista del gremio, donde las tarifas autorizadas son la moneda de cambio más evidente, los concesionarios piden el manejo de soluciones técnicas y no políticas. Parece que se hubieran invertido los papeles, y en este aspecto la demanda para gobernar, “como se debe”, viene de los concesionarios.

La eventual construcción de un modelo de gobernanza más armónico en el transporte concesionado de la metrópoli está aún en ciernes. Condiciones de diversos tipos presionan para ello y se vislumbran ciertos avances, pero esto mismo alienta a los representantes de intereses tradicionales a fortalecer inercias y a obstaculizarlos. Los temas que más se discuten actualmente en un ambiente más democrático son, como se ha mencionado, aspectos poco o nada gobernados ahora mismo. Detrás de ello están los intereses políticos y económicos reflejados en conductas inefficientes y muchas veces corruptas.

En las consultas y negociaciones entre autoridades y concesionarios afloran estos intereses, transparentando en buena medida las razones de esta sinrazón. Se eleva el grado de conciencia de los distintos actores y se intercambian cuestionamientos desde distintas lógicas y puntos de vista, pero quedamos aún en espera de los acuerdos necesarios y de los gobiernos que asuman el reto de una reforma profunda en el sector.

Como hemos descrito, en los años ochenta se dio un cambio radical en la prestación del servicio concesionado de transporte público al declararse la quiebra de la Ruta 100, lo cual abrió las puertas a una atomización en la prestación por medio de taxis in-

dividuales y colectivos. Esto puede interpretarse como un cambio en el modelo de gobernanza, ya que a partir de ese momento se crearon nuevas instituciones y aparecieron nuevos actores; se recompusieron las relaciones entre ellos y se modificaron el servicio y la forma de transportarse de los habitantes metropolitanos. En términos de jurisdicción, al desaparecer el organismo que daba servicio en toda el área metropolitana se redefinieron fronteras para el transporte entre el D.F. y el Estado de México, o más bien se hicieron patentes y se volvió necesario crear formas, no siempre claras ni sencillas, para normar los cruces entre ellas y alcanzar una mínima coordinación. Como suele suceder, el péndulo giró hasta el extremo opuesto y generó una dispersión excesiva de concesionarios que poco a poco fueron reorganizándose con nuevos y viejos esquemas.

Las condiciones no vuelven a ser las mismas, pues la ciudad y los medios de transporte han crecido y han evolucionado. El capital privado ha incursionado en nuevos nichos, como los Cetrams, el Metrobús y el Tren Suburbano. El Metro ahora tiene 12 líneas, el Metrobús 5 o 6 además de sistemas de autobuses de distinto tamaño, así como los taxis que son ahora sujetos de múltiples y diversas regulaciones.²¹

En algunos sentidos el D.F. y el Estado de México se han diferenciado cada vez más en los servicios de transporte concesionado; tienen políticas tarifarias, así como apoyos crediticios, distintos y formas de concesión particulares. Pero a la vez, en otros aspectos, tienden a parecerse, como con la introducción del Mexibús. La Cometravi coordina aspectos parciales, pero la distinción entre ambas entidades responde a intereses políticos que rebasan el

²¹ El servicio proporcionado por las empresas internacionales Uber y Cabify a través de aplicaciones de telefonía móvil se introdujo en la Ciudad de México en 2013 y desde entonces ha crecido de manera espectacular, representando un competidor muy fuerte para el servicio de taxis tradicional. El análisis de esta nueva forma de gestión y su profundo impacto en la movilidad urbana merecen un estudio especial, por lo que han quedado fuera de este estudio.

ámbito de este servicio, mismo que aprovechan para reforzar sus identidades. A partir de lo expuesto en este trabajo, responder a la pregunta de ¿qué se gobierna y qué no se gobierna en el transporte concesionado de la metrópoli?, sólo sería honesto afirmar que lo que no se gobierna en cierta medida se gobierna, y lo mismo puede ocurrir en sentido contrario.

BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas, Eusebio (2010), *La acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el Estado de México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Castillo, Amado (2005), “Criterios básicos para la modernización del transporte público”, en David Márquez Ayala (coord.), *Los retos del transporte en la ciudad de México. Voces, ideas y propuestas*, México, Libros para todos, pp. 94-101.
- Cuéllar, Angélica (2002), *La cara oculta de Ruta 100: la construcción subjetiva de la democracia, la representatividad y la legitimidad*, México, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional (AFL-CIO), Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto de Estudios del Trabajo/Plaza y Valdés.
- Eibenschutz, Roberto y Ligia González (2009), *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura/Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa.
- Embarq México (2009), *Metrobús: una fórmula ganadora*, México, Embarq.
- Figueroa, Óscar (2005), “Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina”, *Eure*, vol. 31, núm. 94, pp. 41-53.
- GDF (2011), “Lineamientos para la administración, operación, supervisión y vigilancia de los Centros de Transferencia Modal del Distrito Federal”, Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.
- Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal (2002), *Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, 26 de diciembre.

Negrete, María Eugenia (2011), "La gestión del cruce de la frontera entre el Distrito Federal y el Estado de México en transporte público", ponencia presentada en el VI Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, Mazatlán, 1 a 3 de octubre.

Negrete, María Eugenia y Catherine Paquette (2011), "La interacción entre transporte público y urbanización en la zona metropolitana de la ciudad de México. Un modelo expansivo que llega a sus límites", *Territorios*, núm. 25, pp. 15-35.

Paquette, Catherine (2012), *La Gouvernance des Services Urbains Essentiels dans la Zone Metropolitaine de Mexico*, en el capítulo "Métropoles" del trabajo Gold III de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

Shiller, Preston, Eric Bruun y Jeffrey Kenworthy (2010), *An Introduction to Sustainable Transportation Policy, Planning and Implementation*, Londres, Cromwell Press Group.

Setravi (2009), *Informe 2008*, México, Secretaría de Transportes y Vialidad.

Ugalde, Vicente (2007), "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, pp. 443-460.

Wallace, Hellen, Mark Pollak y Alasdair Young (2010), *Policy-Making in the European Union*, 6a. ed., Nueva York, Oxford University Press.

Otras fuentes

Entrevistas

Bernardo Navarro, presidente de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi), entrevistas, 2009, 2012, 2013.

Alfonso Torres Romo, director de Fomento al Transporte Secretaría de Transporte y Vialidad (Setravi), entrevistas 2009, 2012.

Juan Lozano Moreno, representante Ruta 30 del Distrito Federal, entrevistas 2009.

Pasajeros en diversas rutas Distrito Federal y Estado de México, entrevistas 2009 a 2013. Operadores de microbús, 2009.

Páginas de internet:

- <<http://www.jornada.UNAM.mx/2012/04/13/capital/034n1cap>>,
consultada el 9 de diciembre de 2013.
- <<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4539>>,
consultada el 9 de diciembre de 2013.
- <<http://transeunte.org/2011/06/27/el-transporte-publico->>, consul-
tada el 9 de diciembre de 2013.

XII

GOBERNANDO LOS RESIDUOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Vicente Ugalde**

La transformación del sistema de gestión de residuos en la Ciudad de México, provocada por el cierre del principal vertedero en 2011, develó algunos de los problemas relacionados con la coordinación entre los niveles de gobierno, entre sus burocracias, y entre éstas y los actores privados involucrados, es decir, puso en evidencia la importancia de las prácticas concretas referentes a la articulación de actores, y llamó la atención sobre la pertinencia de la organización territorial de la gestión de residuos respecto a la minimización, la proximidad, la eficiencia y el impacto ambiental.

En este capítulo nos interesa revisar cómo, durante este proceso de transformación, se orienta la acción tanto del personal del sector público a la que le corresponde ejecutar las orientaciones previstas por normas y programas, como de quienes, con sus comportamientos y estrategias, se resisten, se suman o se acomodan a esas orientaciones. El cierre de este vertedero constituye un momento en el cual se hacen visibles aspectos de la gestión cotidiana de los residuos, las prácticas de quienes trabajan en los servicios administrativos locales, así como de los agentes privados que prestan servicios asociados al ciclo de la gestión, o incluso de los ciudadanos, destinatarios de la acción gubernamental en materia

* El Colegio de México.

de residuos. Al poner la mira en ese proceso se revelan situaciones en las cuales el aparato del Estado no ejerce sus potestades o, en todo caso, deja de tener el mando de las actividades relacionadas con el control de los residuos.

La noción de gobernanza, formulada para hacer énfasis en los límites del Estado para llevar a cabo sus funciones (Chevalier, 2003; Rhodes, 2000) y para dar cuenta de la representación de intereses locales y de la conducción de los actores económicos y sociales en las ciudades (Le Galès, 1998), parece pertinente como marco de análisis a propósito de cómo son gobernados los residuos, con qué instrumentos de acción pública, y si son gobernados siempre con la misma intensidad y eficiencia.

Examinar el funcionamiento de una ciudad, como lo sugiere Le Galès (2011) como actor colectivo con capacidad de gobernanza, supone centrarse en el gobierno, su aparato, sus instituciones, su burocracia, sus instrumentos, sus recursos, sus funciones y sus actividades, así como en el lado ilegal de la ciudad. Esto último supone interesarse en actividades invisibles, como la invasión de terrenos para edificar viviendas, la construcción de edificios sin las autorizaciones correspondientes, el comercio en la vía pública y, desde luego, la recolección y separación de residuos en las calles y en los vertederos, así como su venta en mercados, formales e informales.

Las interacciones entre los actores públicos y privados en la gestión de los residuos suponen la puesta en práctica de arreglos de gobernanza, es decir esquemas de contratación de servicios que suministran actores privados a actores públicos, de acuerdos entre ramos del sector público y sus trabajadores, o entre gobiernos de entidades gubernamentales de diferentes niveles equiparables a gobernanza multijurisdiccional; en fin, de prácticas de coordinación que combinan arreglos administrativos formales con arreglos informales pero estables, y con mecanismos de mercado (Bevir, 2011: 2). Se destaca en este enfoque la pluralidad de interesados (*stakeholders*), que es otro rasgo distintivo de la gobernanza que se reproduce en la gestión de los residuos en la metrópoli. Se trata de

las empresas transportistas, de los empresarios que comercializan residuos aprovechables, de la cementera Cemex que utiliza como combustible una parte de los residuos de la metrópoli así como de la Secretaría de Obras y Servicios Urbanos, la Secretaría del Medio Ambiente, la Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos, y de los gobiernos de los municipios que generan residuos, pero también de aquéllos donde se encuentran los vertederos, así como de sus respectivos gobiernos estatales, de la Comisión Nacional del Agua y del Sindicato Único de Trabajadores del Distrito Federal. Si bien no se puede afirmar que en el examen de este proceso se observa un cambio significativo respecto del cual la sociedad civil está cada vez más involucrada, lo cierto es que se aprecian algunas prácticas antes ausentes en la forma de relacionarse de los actores, especialmente cuando se trata de actores públicos con privados y en las que no necesariamente se presenta una forma jerárquica sino una diversificación y una complejización de los tipos de interacción.

Los cambios recientes en el sistema de gestión de los residuos en la metrópoli dejan ver que los acuerdos han sido un mecanismo que permitió articular la voluntad y la disposición de muchos actores públicos y privados. En efecto, pasar de 12 000 toneladas/día a 5 459 toneladas/día exigió ir más allá de las prescripciones inscritas en las leyes y crear un incentivo formalizado por medio de un convenio que permitiera que el personal que está al nivel de la calle, en las rutas de recolección, hiciera posible la separación de residuos.

Asimismo, los cambios recientes en el sistema de gestión de residuos mostraron que la aplicación de las normas legales es progresiva y que depende tanto de los aplicadores como del contexto de aplicación: si bien las políticas nacionales y locales de la gestión de residuos contemplan desde el año 2003 una gestión integral, la ausencia de condiciones materiales (especialmente vehículos bicompartimentados) y organizacionales sólo ha permitido una progresiva adecuación de las formas cotidianas de recolección y traslado de los residuos a lo previsto por esa política. El papel del

sector privado ha sido central en algunas de las etapas de la gestión integral y da cuenta de que, como ocurre en otras áreas, en el caso de los residuos las relaciones sociales tienden a ser gobernadas por la autoridad pública con y por medio de actores privados y sociales (Bevir, 2011), pero de naturaleza diversa en función de la etapa de gestión. La revisión de la gestión de los residuos no busca únicamente subrayar el involucramiento de actores privados en el suministro de un servicio público, fenómeno cuya expansión ha sido observada por Cohen y Eimicke (2011) en las últimas tres décadas y cuya novedad es puesta en duda para el caso norteamericano (Salomon, 2002); esta revisión está también orientada por el propósito de aportar luz sobre las dinámicas de intervención que combinan instrumentos y modos de conducción de actores públicos y privados o de trabajadores organizados en arreglos informales (Le Galès, 1998), combinación que hace posible la gobernanza de los residuos. Esta creciente interpenetración de espacios públicos y privados apunta, por otro lado, a un desplazamiento de instrumentos y de prácticas propios de relaciones verticales entre gobierno y gobernados, por prácticas más horizontales que suelen asociarse a lo que algunos autores denominan la nueva gobernanza (Salomon, 2002).

La generalización de instrumentos y prácticas propios de una nueva gobernanza no debe, sin embargo, ocultar que se trata de una vieja responsabilidad que, por su necesidad fácilmente sentida por el ciudadano, se ha convertido en uno de los campos de intervención del gobierno local más consolidados y visibles, pero al mismo tiempo de un sector cuyo verdadero funcionamiento, instrumentos y prácticas son parcamente visibles, conocidos y controlados. Posiblemente la escasa visibilidad y reconocimiento, y la impresión de falta de gobierno en este campo, provienen también de una información difícilmente disponible —o, si es accesible, entonces resulta parcial, incompleta y fragmentada—. Desde las cantidades de residuos producidos hasta el número exacto de funcionarios que participan en las tareas de su gestión, las fuentes de información se diversifican y contradicen. Este texto ha cruzado

informaciones de varias fuentes, lo que puede generar un sentimiento de que ni siquiera el gobierno conoce totalmente la magnitud del problema ni los recursos empleados para hacer desaparecer los residuos de la ciudad. Esa falta de información o el tormentoso acceso a ella, impiden aprender con toda claridad el proceso por medio del cual la sociedad se deshace de sus desechos y mantiene viva la idea de que mientras en algunas partes de la ciudad, en ciertos momentos, los desechos desaparecen por arte de magia, en otros momentos y lugares permanecen a la espera de una misteriosa desaparición, que no por misteriosa o mágica deja de ser imputable al gobierno, aun si no son siempre sus agentes los artífices de la maniobra.

LOS RESIDUOS: UN CAMPO DE ACCIÓN INTERGUBERNAMENTAL

En 2003 el gobierno federal publicó una ley para establecer el marco legal de su política de residuos: la idea central era convertir la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos en los ejes de la misma. Para esta política se estableció una división del trabajo entre los tres órdenes de gobierno; en términos generales, se atribuyó al ámbito federal la elaboración de un programa nacional para la prevención y gestión integral, el diseño y promoción de mecanismos para prevenir y minimizar la generación, así como el diseño y aplicación de incentivos económicos, fiscales, financieros y de mercado para prevenir la generación y para promover la valorización; pero, sobre todo, se confirmó su competencia en la regulación de los residuos peligrosos. A los gobiernos de los Estados se les asignó el control de la reglamentación referente a los denominados “residuos de manejo especial”, mientras que a los municipios, les correspondió lo vinculado a los residuos sólidos urbanos.

El sistema de gestión de los residuos que opera en el Distrito Federal, en todas sus etapas, involucra varios servicios adminis-

ESQUEMA XII.1
Distribución de competencias y funciones entre los tres órdenes de gobierno

FEDERACIÓN RESIDUOS PELIGROSOS (RP)	ESTADOS Y MUNICIPIOS RESIDUOS DE MANEJO ESPECIAL (RME)	MUNICIPIOS Y DISTRITO FEDERAL RESIDUOS SOLIDOS URBANOS (RSU)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordenamiento jurídico para el manejo integral de RP y sitios contaminados con éstos. ▪ Promoción de la creación de infraestructura para RP. ▪ Registro de generadores de RP. ▪ Control de generadores de RP. ▪ Control y vigilancia del manejo integral de RP y movimientos transfronterizos. ▪ Promoción de investigación, desarrollo tecnológico y educación en materia de residuos. ▪ PN, GIR y PN de remediación de sitios contaminados. ▪ NOM de desempeño ambiental y de sitios para disposición de RME y RS. ▪ Ordenamiento jurídicos para el manejo integral de residuos minero-metálicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política estatal de materia de RME. ▪ Programas estatales en materia de RME. ▪ Ordenamientos jurídicos para el manejo integral de RME y sitios contaminados con éstos. ▪ Promoción de la creación de infraestructura para RME. ▪ Registro de grandes generadores de RME. ▪ Control y vigilancia del manejo integral de RME. ▪ Promoción de investigación, desarrollo tecnológico y educación en materia de RME. ▪ Autorización y control de manejo integral de RP procedentes de microgeneradores (convenio con la Federación). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas municipales para los RSU. ▪ Ordenamientos jurídico-administrativos sobre RSU. ▪ Prestación o concesión del servicio público de manejo integral de RSU. ▪ Registro de grandes generadores de RSU. ▪ Control y vigilancia del manejo integral de RSU. ▪ Promoción de investigación, desarrollo tecnológico y educación en materia de RSU. ▪ Control de manejo integral de RP generados en hogares en cantidades menores a microgeneradores.

FUENTE: Elaboración propia.

trativos —de las delegaciones y del gobierno del Distrito Federal— y la participación de agentes privados.

Las leyes y reglamentos del Distrito Federal le asignan competencias en materia de residuos a la Secretaría de Obras y Servicios, como regular y fomentar actividades de minimización, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, y establecer los sitios destinados a la disposición final, los sistemas de reciclamiento y tratamiento de residuos sólidos.¹ La Secretaría de Obras y Servicios, por medio de una dirección de servicios urbanos, tiene asignado el servicio público de limpia (que comprende las etapas de barrido y recolección) en vías primarias; autoriza, registra y, para ciertos casos (estaciones de transferencia, plantas de selección, de tratamiento y sitios para la disposición final), se encarga de la operación de los establecimientos relacionados con la gestión de los residuos; analiza el otorgamiento de concesiones del servicio de limpia; realiza estudios y proyectos de obras de infraestructura para el manejo integral; participa en la celebración de convenios para el traslado de los residuos desde o hacia otros estados y en la restauración de suelos contaminados por residuos, además de que participa en la inspección y vigilancia para hacer cumplir la ley de residuos y su reglamento.²

¹ Véase Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF)* del 29 de diciembre de 1998. A partir de abril de 2017 estas tareas pasaron a la Agencia de Gestión Urbana, un órgano descentrado encargado de coordinar dependencias relacionadas con políticas, programas y acciones en materia de servicios públicos urbanos y vía pública (*GODF* del 12 de febrero de 2013).

² El Reglamento Interior le atribuye además a esta secretaría la tarea de establecer criterios y normas técnicas para la minimización, recolección, transferencia, tratamiento y disposición final de residuos, así como encargarse de la restauración de sitios contaminados y de los sistemas de reciclamiento y tratamiento; pero este reglamento define también su responsabilidad en los servicios de limpia en lo que corresponde al barrodo de áreas comunes, vialidades, vías públicas, y de la recolección de residuos sólidos. Véanse los artículos 58 y 127 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la *GODF* del 28 de diciembre de 2000, y el artículo 7 de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicada en la *GODF* del 22 de abril de 2003. Esta dirección desapareció en abril de 2017, sus fun-

Por su parte, las delegaciones,³ mediante su Dirección General de Servicios Urbanos, son responsables de los servicios de limpia en sus etapas de barrido de áreas comunes y en vías públicas, así como de la recolección de residuos sólidos.⁴

El papel de la Secretaría del Medio Ambiente tiene que ver con el control de la contaminación que pudieran generar los residuos, y con ese propósito se le asignan, en la ley de residuos, competencias para emitir normas ambientales. Se le atribuye además la tarea de llevar el registro de los “planes de manejo”, instrumento llamado a ser clave en la gestión de los residuos producidos por grandes generadores, a elaborar el inventario de residuos, otro instrumento central en la medición del problema y de los avances de la política, y finalmente, la verificación y sanción de las infracciones a la propia ley ambiental en materia de residuos.⁵ También participa en el establecimiento de los sitios destinados al manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos y de los residuos de manejo especial, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios,⁶ lo

ciones fueron trasladadas a la Agencia de Gestión Urbana y mediante ésta a la Dirección General de Imagen, Alumbrado Público y Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (*GODF* del 21 de febrero de 2017).

³ Entidades de la administración pública descentralizada del Distrito Federal encargadas de diversas funciones y servicios públicos en las correspondientes demarcaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal.

⁴ Véase el artículo 39 de la LOAPDF, así como el artículo 127 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *GODF* del 28 de diciembre de 2000.

⁵ Véase Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicada en la *GODF* el 22 de abril de 2003.

⁶ Véase especialmente el artículo 55 del Reglamento Interior de la Administración del Distrito Federal, *ibid.* Lo que la Ley orgánica de la administración pública del D.F. (artículo 26, párrafo VIII) señala es que corresponde a esta secretaría la regulación y fomento de las actividades de minimización, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, del establecimiento de los sitios destinados a la disposición final, de la restauración de sitios contaminados, y de la definición de los sistemas de reciclamiento y tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos, pero señala que dicha atribución se lleva a cabo en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios. Así lo menciona la LOAPDF en su artículo 26, párrafo VIII.

que en los hechos se traduce en que es esta última la que asume esas tareas.

La coordinación metropolitana ha sido una deficiencia reconocida por las propias instancias gubernamentales. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 se plantea como una de sus metas impulsar una coordinación metropolitana efectiva para el manejo integral de los residuos sólidos, y para ello prevé como línea de acción una coordinación interinstitucional con otras entidades de gobierno para elaborar e implementar una estrategia conjunta en materia de residuos, definiendo responsabilidades compartidas con las diferentes entidades, órdenes de gobierno, organismos de la sociedad civil y otros establecidos en la Zona Metropolitana del Valle de México (*GODF* del 11 de septiembre, 2013). La participación de agentes y entidades de los distintos órdenes de gobierno en la gestión de los residuos no es, sin embargo, uniforme en todas las etapas de la gestión integral, como tampoco lo es la forma e intensidad en como se expresa la capacidad del gobierno y sus órganos para la conducción de los agentes que en una y otra etapa están involucrados en la gestión.

EL MANEJO INTEGRAL

El manejo de los residuos sólidos urbanos del Distrito Federal comprende actividades como: la reducción en la fuente, la separación, la reutilización, el reciclaje, el coprocesamiento, el tratamiento (que puede ser biológico, químico, físico o térmico), el acopio, el almacenamiento, el transporte y la disposición final. En estas acciones participan, como se ha mencionado, diferentes secretarías del Gobierno del Distrito Federal (*GDF*), servicios administrativos de las delegaciones y agentes del sector privado. El examen de algunas de esas acciones constitutivas del denominado manejo integral permite identificar las interacciones entre esos diferentes actores y, sobre todo, la forma como el gobierno despliega sus re-

curtos para orientar la acción de aquellos en la consecución de los objetivos de la política de residuos sólidos en esa metrópoli.

Barrido y recolección

El barrido mecánico en vialidades primarias, que representan 930 kilómetros de 9 vías rápidas, 29 ejes viales y 37 avenidas principales, está a cargo de la Dirección General de Servicios Urbanos de la Secretaría de Obras y Servicios. Por otra parte, 26 avenidas son limpiadas mediante barrido manual por alrededor de 1 200 trabajadores formales organizados en torno a 96 vehículos de recolección. Los residuos recolectados en tareas nocturnas son trasladados a ocho de las trece estaciones de transferencia de las que dispone el Distrito Federal.

El resto de las vialidades son barridas por personal de las 16 delegaciones. Estas vialidades abarcan alrededor de 9 550 km, y se estima que las delegaciones atienden diariamente 3 100 km. Las tareas de barrido manual, que se realizan en la mayoría de las vialidades denominadas secundarias, están a cargo de los más de 9 600 trabajadores a los que se les asignan vialidades o colonias y para lo cual se le provee a cada trabajador de un escobillón, una escoba de vara y un carrito de mano (que consiste en una base rodante que porta uno o dos tambores), así como un recogedor. Según el Programa para la Gestión de Residuos, en 2010 las delegaciones contaban con 7 827 de estos carritos. También de acuerdo con el programa, el barrido manual se organiza de diferentes maneras, en función de las necesidades de cada delegación; en algunos casos se organizan por cuadrilla de barredores, cuyo número se establece a partir del área asignada, o bien por rutas, que se asignan de manera permanente a cada barredor. Ese trabajo está articulado en torno a un coordinador, que es el chofer de cada camión recolector, así como de un supervisor.

La recolección y traslado a las 13 estaciones de transferencia corresponde, como se mencionó, a las delegaciones. Según el In-

ventario de Residuos Sólidos de 2012, del total de residuos que ingresan a las estaciones de transferencia, 87% proviene justamente de la recolección que está a cargo del personal de las delegaciones, 7% de la Central de Abasto, 5% de la Dirección de Servicios Urbanos y 1% de particulares que los depositan directamente (GDF, 2013). Visto desde las estaciones de transferencia, del total de residuos que salen de éstas, 2 322 toneladas (30%) son conducidas a la planta de composta, 2 494 toneladas (32%) a los seis sitios de disposición final y 2 992 toneladas (38%) a las tres plantas de selección: de San Juan de Aragón, de Santa Catarina y del Bordo Poniente,⁷ que además reciben residuos provenientes de diversos municipios conurbados del Estado de México. Por otro lado, luego de pasar por la planta de selección los residuos son enviados a alguna de las plantas de composta, a sitios para su disposición final, o bien a la planta de Cementos Mexicanos en el Estado de Puebla. En la planta de composta localizada en Bordo Poniente se generan 456 toneladas diarias de composta.

Según el programa, para 2009 se recolectaban diariamente 10 760 toneladas de residuos en 1 730 rutas que abarcan 1 633 colonias en las que se movilizan 2 485 vehículos (cuadro XII.1).⁸

La Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal de 2004 (*GODF*, 10 de abril de 2003) y su reglamento (*GODF*, 7 de octubre de 2008) prevén la obligación para los generadores de separar los residuos en orgánicos e inorgánicos. Esa obligación no fue, sin embargo, inmediatamente observada, pues suele ocurrir que la simple entrada en vigor de una reglamentación no modifica automáticamente

⁷ Aunque el propio inventario (GDF, 2013) menciona que las tres plantas de selección reciben sólo 2 460 toneladas por día.

⁸ Estas cifras corresponden al Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, 2010-2015; según el INEGI, las dieciséis delegaciones del Distrito Federal cuentan con 2 346 vehículos para la recolección de los residuos sólidos urbanos, mientras que el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 habla de 2 315 camiones (que, por otro lado, califica al 70% como obsoleto). Las cifras del INEGI corresponden al Módulo 6 (Residuos Sólidos Urbanos) del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011, realizado de abril a octubre de 2011 (INEGI, 2012).

Cuadro XII.1
Vehículos recolectores por delegación

<i>Delegaciones</i>	<i>Carga trasera</i>	<i>Doble compartimento</i>	<i>Rectangular</i>	<i>Tubular</i>	<i>Volteo</i>	<i>Otros</i>	<i>Total de vehículos</i>
Álvaro Obregón	95	9	14	3	75	19	215
Azcapotzalco	92	22	4	0	8	2	128
Benito Juárez	67	10	41	12	5	1	136
Coyoacán	88	16	3	6	12	48	173
Cuajimalpa	30	22	4	4	1	9	70
Cuauhtémoc	145	8	20	14	24	84	295
Gustavo A. Madero	156	16	45	26	57	5	305
Iztacalco	83	8	6	0	19	7	123
Iztapalapa	115	75	61	0	12	3	266
La Magdalena Contreras	40	8	2	0	3	30	83
Miguel Hidalgo	94	46	19	0	26	28	213
Milpa Alta	14	5	0	0	33	1	53
Tláhuac	40	8	2	3	1	0	54
Tlalpan	81	17	4	3	13	53	171
Venustiano Carranza	61	11	28	3	47	26	176
Xochimilco	43	24	1	2	14	7	91
<i>Total</i>							2 552

FUENTE: Gobierno del Distrito Federal, *Inventario de Residuos Sólidos Urbanos* 2012.

te las conductas, y por otro lado, debido a que no fue seguida de mecanismos de control por parte de la autoridad, ni acompañada de las condiciones materiales necesarias, esto se convirtió rápidamente en un argumento para dilatar su aplicación. Una de las carencias más comentadas fue la relacionada con vehículos bicompartidos, así como con la falta de programas que organizaran los servicios administrativos implicados. Así, días antes de la entrada en vigor del reglamento el GDF publicó un acuerdo que condicionaba la aplicación de las sanciones previstas, a la expedición de un Programa Integral de Residuos Sólidos que sustituyera al de 2004 (y que de hecho aparecería en 2010), así como de un programa para el servicio de limpia del gobierno central y de las delegacionales.⁹

Mucho se ha mencionado que la falta de vehículos bicompartidos y la mala calidad de los ya existentes no facilitaban la recolección de residuos separados y entonces se estaban desvirtuando los servicios de recolección al exigir lo señalado en el reglamento, es decir, separar los residuos. De hecho, el programa reconoció que en 2009 26% de los vehículos de recolección estaban en malas condiciones, y que se estaba dando una sustitución progresiva de unidades, lo que permitía, por un lado, incorporar camiones más eficientes, es decir, vehículos que permiten recolectar mayor cantidad de residuos en un menor número de viajes y con un mayor rendimiento de combustible, además de, por otro lado, vehículos bicompartidos. Esto último ha sido sin embargo un cambio lento, pues para 2009 las delegaciones contaban únicamente con 173 vehículos bicompartidos que representaban 8% del total de las unidades, y sólo en 30% de las rutas se llevaba a cabo la recolección selectiva, no siempre con el mismo cuidado. Este hecho tuvo el efecto de que muchos ciudadanos, especialmente los generadores domiciliarios que habían empezado a separar sus deshechos, dejaran de hacerlo con el argumento de que los recolectores mezcla-

⁹ Se trata del decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del reglamento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal publicado en la GDFD el 23 de diciembre de 2008.

ban los residuos ya separados cuando los depositaban en el vehículo recolector.

La introducción de este tipo de vehículos ha llevado varios años, atraso que tuvo como efecto, con el decreto de diciembre de 2008, aplazar la aplicación de la ley y su reglamento y con ello la implementación de la separación. Esta demora se explicaba porque suponía la adquisición de vehículos bicompartidos por parte de las delegaciones, que reiteradamente alegaban no contar con los recursos para ello. La división de responsabilidades en materia de prestación de los servicios asociados a la gestión integral de los residuos y a la desigual disposición de recursos presupuestales entre los dos niveles de gobierno, revelaba aquí sus más recurrentes limitaciones.

Ahora bien, para el barrido y recolección las delegaciones cuentan con alrededor de 15 mil trabajadores que se desempeñan en las más de 1 700 rutas a las que están asignados alrededor de 2 300 camiones recolectores.¹⁰ Cada vehículo es conducido por un chofer, empleado formal del gobierno que funge como cabeza de una organización informal de recolección y separación de residuos. Esta estructura opera como una entidad económica privada de prestación de esos servicios (especialmente de la recolección), en la cual, además del conductor, participa un ayudante (que suele ser denominado “machetero”) y los encargados de la limpieza de la vía pública, todos empleados formales de la delegación respectiva. Participa en esta organización un grupo de uno a tres “voluntarios” cuyos ingresos se derivan o bien de las propinas y las cuotas semanales, conocidas como “fincas” (Castillo, 2005), que pagan

¹⁰ Este dato corresponde a 2012 de acuerdo con un funcionario de la Comisión para la Gestión Integral de los Residuos entrevistado el 9 de agosto de ese año. Esta Comisión fue creada por un acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 16 de mayo del 2008 y consiste en un órgano de coordinación, operación, monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas, acciones y programas instrumentados por el Distrito Federal en materia gestión de residuos. Una reforma reciente integró en la Ley de Residuos del Distrito Federal lo previsto en ese acuerdo con la ley (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de septiembre de 2014).

algunos establecimientos comerciales, como las grandes tiendas minoristas o los restaurantes, o bien, que provienen de la venta de materiales separados de los residuos, especialmente cartón, vidrio, papel y lámina. Castillo (2005) estima que entre 10 y 15% de los residuos recolectados es vendido y que, junto con las propinas y las fincas, llega a cuadruplicar el ingreso en el caso del conductor, mientras que en el de los ayudantes basificados o macheteros el dinero obtenido significa un incremento de hasta 2.5 veces su ingreso, y finalmente, los ingresos de los voluntarios serían de al menos el equivalente al promedio de un obrero. Se ha estimado que en torno a los choferes de las rutas en operación trabajan alrededor de 3 400 ayudantes, 8 000 barrenderos y alrededor de 4 000 voluntarios sin sueldo.¹¹ Este método de organización supone relaciones interpersonales concretas e intensas entre los trabajadores formales y los voluntarios informales, y entre éstos en tanto miembros de una unidad económica informal de barrido y recolección, y los particulares, asimilables a un “cliente”, pues es la persona que paga por esos servicios. Es decir, como ocurre en otras etapas del manejo de residuos sólidos urbanos, en ésta se dan interacciones y arreglos más o menos estables que aseguran el barrido y la recolección de los residuos, pero sobre todo aseguran una actividad axial en el denominado manejo integral y en la política de los residuos, que es la separación y reutilización de materiales.

El tratamiento

El cambio desde el sistema de gestión de residuos prevaleciente en la década pasada supuso acomodos graduales para ajustarse a lo previsto por la ley local de residuos de 2004. Estos cambios se estaban dando con mucha lentitud, por lo que tendría que aparecer

¹¹ Esta cifra de los ayudantes, barrenderos y voluntarios es proporcionada por Castillo (2005: 163); la cifra relacionada con los camiones recolectores, así como la de un número de voluntarios estimada en 3 000, proviene de un funcionario de la Secretaría de Obras y Servicios.

en el horizonte la clausura del Bordo Poniente para imprimir velocidad a la transición. El principal elemento de esa transformación fue la reducción en la cantidad de residuos destinados a disposición final, y como veremos, este cambio fue posible no sólo por el mandato jurídico sino por los acuerdos entre el gobierno local y sus trabajadores, entre el gobierno local y el del Estado de México y entre el gobierno local y algunos actores privados.

Desde que entró en vigor el régimen de residuos derivado de la ley de 2004, el gobierno puso en marcha medidas para minimizar la cantidad de residuos destinados a disposición final; se trataba no sólo de implementar el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal,¹² sino además de incrementar la reutilización fortaleciendo los mercados emergentes de algunos residuos. Se apoyaron programas como el de Manejo Ambiental del PET,¹³ el Plan de Manejo de Aceites Lubricantes Usados y Envases Vacíos en Estaciones de Servicio,¹⁴ el Plan de Manejo de Cartuchos de Tóner y Tinta Usados y el Plan de Manejo de Envases Usados de Cartón Laminado (GDF, 2006).

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2008-2012 no sólo reconocía que el Bordo Poniente había llegado al límite de su capacidad (GDF, 2007: 105, 2008: 60), sino que además estableció que el gobierno modernizaría la recolección, transferencia, tratamiento y disposición final de residuos. Para ello, tanto el Plan Verde de la Ciudad de México¹⁵ como el Programa General

¹² *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de octubre de 2004.

¹³ Este programa se rige por un convenio general de concertación para reducir la disposición inadecuada de residuos de envases de PET (polietileno tereftalato) pactado entre el GDF y la asociación civil Ecología y Compromiso Empresarial (Ecoce) en 2002, y tiene como objetivo la recuperación de este tipo de envases.

¹⁴ Implementado en 2005, este programa abarca aproximadamente 27 estaciones del grupo Consorcio Gasolinero Plus (Grupo Hidrosina).

¹⁵ El Plan Verde es un instrumento interinstitucional del Gobierno de la Ciudad de México, de 2007, en el que se definen objetivos y estrategias de ese gobierno en materia de desarrollo sustentable. Puede consultarse en: <http://www.sma.df.gob.mx/planverde/images/descargas/plan_verde_junio2011.pdf>.

de Desarrollo previeron la construcción de un Centro integral para el manejo de los residuos sólidos en la Delegación Tláhuac.¹⁶ Este proyecto, sin embargo, desató la inmediata respuesta de los habitantes y fue abandonado en 2009 (Latargère, 2017). El secretario de Obras, Jorge Arganiz, hablaba de hecho de instalar dos centros integrales de reciclamiento, uno de ellos en Tláhuac (Teorema Ambiental, 2008).

La clausura de ese proyecto motivó al gobierno a negociar con las autoridades del Estado de México la “solución metropolitana”, que consistía en un sistema de rellenos metropolitanos; sin embargo, las negociaciones no llevaron a acciones concretas y el mismo Jorge Arganiz señaló que al conocer que el Gobierno del Estado de México había optado por la vía de los rellenos sanitarios concesionados privados, el GDF tomó la decisión de abandonar las negociaciones para encontrar una solución específica (Teorema Ambiental, 2008).

Frente a la perspectiva del cierre del relleno Bordo Poniente y de la imposibilidad de construir alguna otra infraestructura o de encontrar algún sitio a dónde enviar los residuos del Distrito Federal, el gobierno recurrió a la idea de un sistema de gestión basado en la recolección separada de residuos, en orgánicos e inorgánicos, que permitiera disminuir la cantidad de los destinados a la eliminación. Esta decisión supuso implementar algunos mecanismos para inducir a los generadores y recolectores a separar los residuos y a reconducir el funcionamiento de otros mecanismos o espacios para la separación ya existentes, pero no necesariamente utilizados adecuadamente, como eran los espacios para fabricar composta a partir de los residuos orgánicos. En el primer caso, puede ser considerado el programa de Islas de Reciclaje, que consistió en establecer en 128 sitios (unidades habitacionales, centros de transferencia modal, parques, la Central de Abasto) contenedores especiales para residuos de metal, tetrapack, PET, papel, cartón,

¹⁶ Entrevista a funcionario de la Comisión para la Gestión Integral de Residuos, realizada en marzo de 2012.

plástico y vidrio. En cuanto a lo segundo, luego de realizar trabajos de adecuación en algunos espacios el gobierno se dotó de seis plantas de composta con capacidades de procesamiento muy diversas que van de las casi 879 mil toneladas anuales que recibe la de Bordo Poniente, a las 424 toneladas que recibe anualmente la que se localiza en Cuajimalpa. Las diferencias entre estas instalaciones radican también en el régimen de propiedad donde se localizan, pues en dos casos, Cuajimalpa y Milpa Alta, se trata de terrenos de propiedad privada (GDF, 2013). En esos sitios se generan miles de toneladas de composta diariamente y con ello se pretende disminuir la demanda de espacio para transportar y depositar residuos en los rellenos sanitarios. Esa solución genera sin embargo otro problema, que es dar destino a esa composta, algo que no necesariamente tiene solución fácil en el sistema de gestión de residuos de la ciudad.

La disposición final

Es justamente por las etapas de gestión de residuos que se tiene la impresión de que las actividades observables en cada una de ellas se gobiernan de manera incompleta o con poca intensidad, a propósito de lo cual aparecen límites y discontinuidades del gobierno y surge una pregunta: ¿quién gobierna los residuos y cómo lo hace? El cierre del Bordo Poniente, al poner en evidencia algunas de las prácticas y acomodos que hacen posible la gestión de los residuos en la capital del país constituye un momento para abordar esas preguntas. El momento puede también ser elocuente respecto a cómo se ve afectada la gestión gubernamental por un contexto metropolitano.

A inicios de los años ochenta, la eliminación de residuos sólidos urbanos se realizaba en los tiraderos a cielo abierto localizados en la Delegación Milpa Alta, en el Ajusco, en Cuautepec, en San Lorenzo Tezonco, en Santa Cruz Meyehualco, en las delegaciones Tláhuac, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, en Santa Fe,

así como en el vaso del lago de Texcoco. El Departamento del Distrito Federal (DDF) definió un Plan Maestro de Residuos Sólidos en 1984 que desembocó en la clausura y rehabilitación de los tiraderos de San Lorenzo Tezonco, Santa Fe, y el de Santa Cruz Meyehualco, que tenía una extensión de 150 hectáreas (Castillo, 2005: 159). En 1985 el gobierno inició la construcción de dos tiraderos, el de Prados de la Montaña en la zona de Santa Fe¹⁷ y el de Bordo Poniente, sobre 135 hectáreas en el oriente de la ciudad (Álvarez y López, 1999).

En 1992 el gobierno federal, mediante la Comisión Nacional del Agua, cedió al DDF el uso de terrenos federales del lago de Texcoco en los que se ubica el Bordo Poniente, con el objetivo de que ahí se llevara a cabo el tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos. El acuerdo por medio del cual se formalizó la cesión de los terrenos estableció que la construcción de las plantas y del relleno sanitario estaría sujeta a ciertas reglas técnicas y de operación, que en junio de 2003 fueron modificadas mediante un *adendum* en el que se estableció una altura de doce metros para las celdas de residuos de la cuarta y última etapa del relleno. A partir de esta modificación, en septiembre de 2004 la Semarnat, secretaría a la que se encuentra adscrita la Comisión Nacional del Agua, decidió que el relleno debía cerrar a más tardar el 31 de agosto de 2008, decisión que el gobierno encabezado por Marcelo Ebrard integró en su agenda en la que además registró que el relleno sanitario había llegado al límite de su capacidad (GDF, 2007, 2008).

Aunque se reconoció ese límite eso no significó que el sistema de gestión de residuos estuviera listo para cerrar el único relleno sanitario en operación. En varios momentos el Distrito Federal solicitó a la Semarnat prorrogar la fecha de cierre; sin embargo, este organismo fue determinante al definir el 15 de enero de 2009 como la fecha de cierre, algo que el Distrito Federal no acató, pues no

¹⁷ Sobre el cual, luego de ser clausurado, se desarrolló el moderno mega-proyecto urbano de Santa Fe, que alberga un importante distrito de negocios de la capital.

cerró el sitio sino que sometió la orden a litigio judicial.¹⁸ Meses después, en noviembre de 2010, la Semarnat y el gobierno del Distrito Federal firmaron un acuerdo de término de actividades para el 31 diciembre de 2011; así, el 19 de diciembre de ese año el relleno sanitario fue cerrado definitivamente.

Los imponderables en la recolección de residuos y en su traslado, ahora a otros rellenos sanitarios, suscitó una nutrida cobertura por parte de la prensa, con notas que hacían referencia a los problemas de recolección.¹⁹ Esta cobertura puso en evidencia algunas dudas respecto a la manera como el gobierno gestionó la clausura del sitio. Entre numerosas voces, Gabriel Quadri, candidato a presidente de la república en 2012, criticó la decisión del cierre, así como el sistema de gestión basado en la disminución de los residuos que se destinan a disposición final gracias a la separación de los orgánicos y a la fabricación de composta.²⁰ Por su parte, la Comisión Nacional del Agua señaló insistentemente que la planta de composta, localizada en los terrenos del Bordo Poniente, era una fuente de contaminación que operaba sin rigor técnico y que no cumplía con los términos de cierre del convenio.²¹

Desde 2012, los residuos generados en el Distrito Federal y destinados a eliminación final son trasladados a rellenos sanitarios ubicados en otras entidades. En un principio se trataba de cuatro

¹⁸ Las acaloradas negociaciones entre la Comisión Nacional del Agua y el GDF fueron ampliamente documentadas por la prensa de la Ciudad de México; una síntesis se encuentra en el número 72 de la revista *Teorema Ambiental*, de noviembre de 2008, dedicado al cierre del Bordo Poniente (*Teorema Ambiental*, 2008). Véase igualmente “Teme Conagua crisis en Bordo”, *Reforma*, sección Ciudad, p. 3, 1 de enero de 2012.

¹⁹ Se emprendió una revisión del diario *Reforma* de entre el 20 y el 31 de diciembre de 2011, y encontramos 71 notas en cuyos títulos se encontraban las expresiones “Bordo Poniente”, “residuos”, “desechos” y “basura”; sólo con esta última expresión se encontraron 53 notas, lo que indica que el cierre del Bordo se traducía para este diario, y presumiblemente para los ciudadanos, como un evento que se circunscribía principalmente a un tema de basura y de las molestas generadas por ésta.

²⁰ “El GDF en su laberinto (de basura)”, *El Economista*, 1 de noviembre de 2012.

²¹ *Reforma*, viernes 3 de agosto de 2012, sección Ciudad, p. 5.

rellenos en el Estado de México.²² El inventario de Residuos de 2012 menciona que el destino de esos residuos son seis rellenos: La Cañada (2 866 tons.), Cuautitlán (613 tons.), El Milagro (2 191 tons.) y Xonacatlán (287 tons.), en el Estado de México; Tepotzotlán (68 tons.) y Cuautla (118 tons.) en el estado de Morelos.

Meses después del cierre, el Distrito Federal abrió una licitación para los trabajos de clausura del sitio y para el aprovechamiento del biogás del relleno. En noviembre de 2012 se adjudicaron al consorcio BMLMX Power Company SAPI, compuesto por cuatro empresas mexicanas y dos españolas, los trabajos de saneamiento del relleno, así como la utilización, por veinticinco años, del biogás generado por los cerca de 72 millones de toneladas de residuos dispuestos en el lugar.²³

Este proceso reveló cómo el gobierno del Distrito Federal desempeñó las funciones de: conducir los recursos y a las personas de los sectores público y privado, coordinar los gobiernos de entidades vecinas, facilitar el acuerdo y coordinación del gobierno federal, y, sobre todo, propiciar la disposición de actores específicos que facilitaron las dinámicas de gobernanza de los residuos sólidos urbanos, no sólo en esa demarcación sino en la metrópoli.

La disposición final en los seis rellenos sanitarios implicaba el involucramiento del sector privado, dado que algunos de estos rellenos pertenecían a particulares; además, que el traslado de los residuos, desde antes del cierre de Bordo Poniente, se llevaba a cabo mediante tractocamiones privados, aunque en contenedores propiedad del GDF. Esta gestión del traslado y disposición final de los residuos consiste pues en un arreglo público/privado que es renovado e intensificado en el actual sistema de gestión. Asimismo, implica la colaboración con gobiernos de los estados de México y Morelos, pues, como ocurrió al momento del cierre del Bordo Poniente, la inconformidad de poblaciones y alcaldes de los municipios

²² Se trataba de rellenos sanitarios localizados en los municipios de Cuautitlán Izcalli, Tecámac, Xonacatlán e Ixtapaluca, en el Estado de México.

²³ Luego de dicho proceso, el “GDF escoge a empresa que explotará el biogás en Bordo Poniente”, *El Economista*, 1 de noviembre de 2012.

pios en los que se encuentran los rellenos fue de alguna manera atemperada por la intervención del gobierno estatal, pero asimismo por el hecho de que anteriormente había existido una colaboración entre estos gobiernos, en la que el Distrito Federal recibía, en instalaciones localizadas en su territorio, residuos provenientes del Estado de México. El arreglo prolongó al actual sistema de gestión, toda vez que mientras el Distrito Federal recibe residuos del Estado de México en sus plantas de separación y compostaje, envía los suyos a rellenos localizados en el Estado de México.

En el interior de los rellenos sanitarios laboran grupos de pepenadores, generalmente organizados por líderes que controlan su trabajo, remuneraciones y hasta aspectos de su vida privada (Castillo, 2005). Se estima que para los residuos que ingresaban a los vertederos en 2005, entre 10 y 13% eran separados para su comercialización por cerca de 1 500 trabajadores. Estos grupos que operan dentro de los vertederos pueden ser absorbidos por organizaciones económicas encabezadas por líderes que se servían de bienes públicos, toda vez que el mantenimiento de instalaciones y equipos, la recepción y operación de las plantas de selección estaba a cargo del gobierno, mientras que éstos, los líderes, disponían del producto de la venta del material recuperado. La etapa de disposición final constituye un espacio en el cual sigue habiendo una selección de materiales para su comercialización, en la que, independientemente de que la responsabilidad del sitio sea del sector público —como en el caso del Bordo Poniente, que es responsabilidad de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal—, operan organizaciones de pepenadores con un funcionamiento del que difícilmente puede decirse que está dentro de lo gobernable. En efecto, se trata de organizaciones que operan mediante prácticas que traspasan los límites de la legalidad, no sólo en cuanto a que generan ingresos de los que se apropián a partir de bienes públicos, sino por la forma como coordinan al personal que labora en ellas,²⁴

²⁴ Al respecto, además de los testimonios de Castillo (1990) puede consultarse Ruiz (2006).

algo similar a lo que ocurre en la etapa de recolección, dónde también se observan prácticas que operan en una suerte de área oscura en términos de legalidad y en la que, al igual que lo que ocurre en el interior de los vertederos, se trata de prácticas que se benefician de la tolerancia del gobierno. Así, aunque hay diferentes grupos y organizaciones, esta tolerancia podría ser explicada por el hecho de que dichas prácticas le son funcionales a un sistema de manejo integral del que el gobierno y su aparato administrativo no podrían ocuparse por sí solos.

ARREGLOS E INSTRUMENTOS PARA EL MANEJO INTEGRAL

El cierre del relleno sanitario Bordo Poniente en 2011 puso en evidencia los límites de instrumentos normativos y programáticos para modificar el manejo de los residuos. El objetivo de la minimización de los residuos, económica y ambientalmente necesarios, no se logró por la simple aparición de normas y programas que decretaron la separación de los residuos; fue la urgencia que significó la perspectiva del cierre del bordo lo que llevó al Gobierno del Distrito Federal a movilizar otros mecanismos para incitar, no a los ciudadanos generadores sino al cuerpo administrativo encargado de la recolección, a que disminuyan el monto de residuos destinados a eliminación final.

En 2011 el Gobierno del Distrito Federal logró suscribir un convenio con el Sindicato de Trabajadores del Distrito Federal, por el que éste se comprometió a que el personal encargado de la recolección llevara a cabo la separación a cambio de un pago por tonelada de residuos orgánicos entregada en las estaciones de transferencia.²⁵ El arreglo se convirtió en un incentivo fundamental

²⁵ La información relacionada con este convenio proviene de dos entrevistas a funcionarios: de la Secretaría de Obras y Servicios y de la Comisión para la Gestión Integral de Residuos de la Ciudad de México. Se mencionó un pago de 50 pesos por tonelada de residuos orgánicos entregados (*Reforma*, “Fija

para que tanto el personal formalmente empleado en las rutas de recolección, como los “voluntarios” que laboran en torno a los vehículos recolectores, se comprometieran a realizar la separación. No sólo se hacía posible el objetivo de la ley y el programa respectivo, sino que, al no mezclar ambos tipos de residuos, se facilitaba la tarea de separar aquéllos que eran susceptibles de valorización y con ello se disminuía la cantidad de residuos destinados a eliminación final. La falta de vehículos de recolección bicompartmentados que había vuelto muy lenta la transición hacia una recolección selectiva de los residuos, no constituyó más un obstáculo toda vez que un contenedor de plástico en color azul de entre 1 000 y 1 200 litros, superpuesto en los vehículos, fue suficiente para mantener separados los residuos orgánicos.

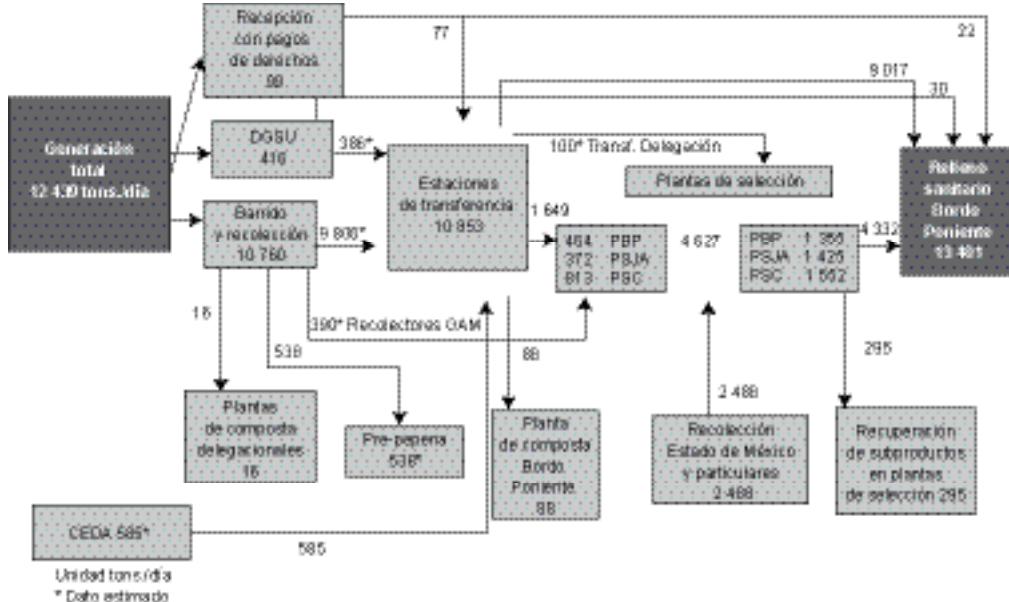
El convenio hizo posible que la producción diaria de composta pasara, al cabo de algunos meses, de 45 toneladas a más de 500; permitió también reducir la cantidad de residuos destinados a eliminación final (esquemas XII.2 y XII.3, que dan cuenta de la disminución, entre 2008 y 2012, de los residuos destinados para disposición final), y, sobre todo, hizo posible evitar que se dispararan los costos de su traslado y disposición, pues el cierre del Bordo Poniente había obligado al gobierno a pagar por el servicio de disponer de los residuos y por su traslado a sitios más alejados de las estaciones de transferencia y de las plantas de selección y composta. Según el diario *Reforma*, se pagaron ese año 508 millones de pesos sólo a los rellenos sanitarios receptores de los residuos, cantidad proveniente principalmente del denominado Fondo Metropolitano.²⁶ La misma nota señala que sólo la Línea 12 del Metro absorbió esa cantidad de recursos presupuestales provenientes del gobierno federal. Por otro lado, no se dispone de información exacta sobre el costo por tonelada del transporte y acerca de la

GDF calendario para recoger Basura”, sección Ciudad, p. 1, del 3 de marzo de 2011). También se habla de acciones emprendidas por el GDF para reducir los residuos destinados al Bordo Poniente. Véase, por ejemplo, “Baja volumen de basura”, *Reforma*, sección Ciudad, p. 3, 3 de abril de 2011.

²⁶ Véase: “Destinan a basura 508 mdp en 2013”, *Reforma*, sección Ciudad, p. 5.

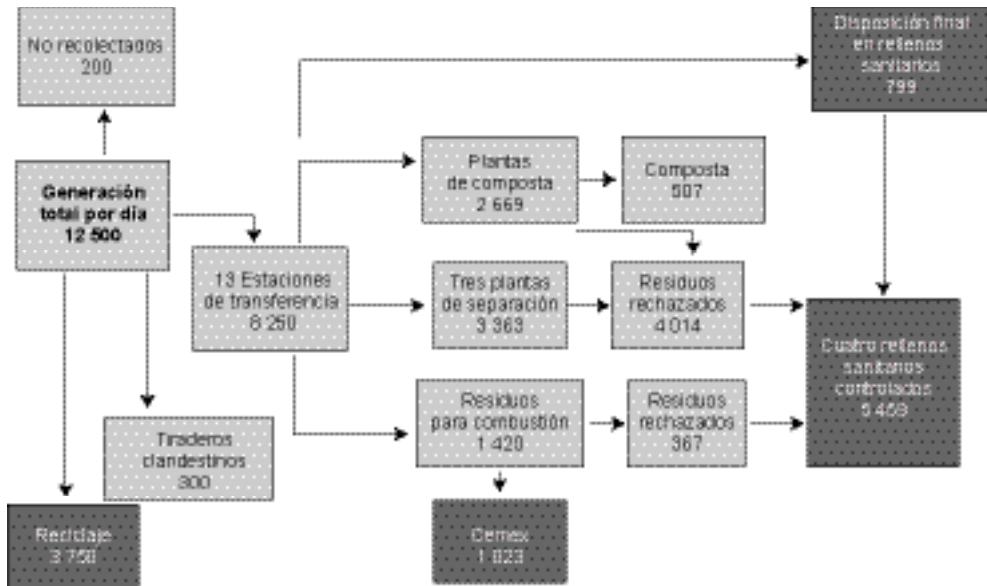
ESQUEMA XII.2
Diagrama de flujo de residuos sólidos 2008

[485]



FUENTE: GODE, 13 de septiembre de 2010.

ESQUEMA XII.3
Flujo de la gestión de residuos en el Distrito Federal en 2012



FUENTE: Comisión para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos de la Ciudad de México.

disposición de los residuos sólidos urbanos generados en el Distrito Federal.²⁷

Como se aprecia en el esquema XII.2, en 2008, luego de pasar por las 13 estaciones de transferencia, los residuos eran conducidos al Bordo Poniente. Para 2012 (esquema XII.3) algunos cambios hicieron posible que, a pesar del cierre del vertedero, la gestión de los residuos no colapsara. Las 13 estaciones de transferencia siguieron operando, pero además se pusieron en marcha tres plantas de selección (en San Juan de Aragón, en Bordo Poniente y en Santa Catarina). Se contaba con 2 315 vehículos recolectores que recorrían 1 730 rutas diariamente, además de alrededor de 230 tractocamiones para trasladar los residuos de las estaciones de transferencia a los vertederos autorizados. Ello no significó abandonar la introducción de unidades bicompartidas; mientras que en 1999 se habían adquirido 43 unidades, y entre 2005 y 2010 se adquirieron 114, entre 2011 y 2012 se compraron otras 126, que siguen representando un porcentaje poco significativo de las 2 315 con que se cuenta.

Como se aprecia en el esquema XII.3, poco más de mil toneladas de residuos son conducidas a las instalaciones de Cementos Mexicanos (Cemex) localizadas en el estado de Puebla, ello gracias a un acuerdo por el cual Cemex recibe residuos que utiliza como combustible; mientras que el gobierno del Distrito Federal costea su transportación y paga un monto por la eliminación.²⁸ Lo anterior

²⁷ En entrevista realizada con un funcionario de la Secretaría de Obras el 15 de agosto de 2012 se nos mostró un cuadro comparativo de los costos de gestión de los residuos sólidos urbanos en ciudades de diferentes países, y en ella se aprecia que en la época en que funcionaba el Bordo Poniente el costo de gestión por tonelada en el Distrito Federal era el más bajo de ese grupo de ciudades. El funcionario comentó que a partir del cierre el costo del traslado aumentó considerablemente. Según la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México, en 2013 el GDF gastó alrededor de 500 millones de pesos en el envío de 2 700 000 toneladas de residuos inorgánicos a cinco rellenos sanitarios que se ubican en los estados de México y Morelos, *Excélsior*, 17 de enero de 2014.

²⁸ Este convenio, suscrito luego de cerrar el Bordo Poniente, tiene una duración de cuatro años y supone que el GDF paga 140 pesos por tonelada que recibe la empresa (lo que representa alrededor de 300 pesos por tonelada de residuos si se incluye el costo del traslado). Se ha señalado que el GDF paga

constituye una solución en la que se desconoce la temporalidad y las consecuencias ambientales de la combustión y sus emisiones; en todo caso involucra al sector privado en la gestión de los residuos posterior al cierre del Bordo Poniente, minimizando el volumen destinado a la eliminación final.²⁹

La elaboración y seguimiento de planes de manejo de residuos producidos por grandes generadores, así como de programas específicos, constituyeron asimismo acciones encaminadas a implementar un sistema de manejo integral. Por otro lado, se pusieron en marcha programas específicos, como uno relacionado con el manejo responsable de pilas, y el de celulares usados, que consistió en instalar 353 columnas (contenedoras) en espacios públicos y por el cual fueron recolectadas 55 415 toneladas de pilas y 8 658 teléfonos celulares (GDF, 2013). En fin, la cooperación del gobierno del Estado de México fue fundamental al momento del cierre del Bordo Poniente,³⁰ pues en principio la viabilidad de la decisión de enviar los residuos a rellenos sanitarios localizados en municipios de ese estado descansaba únicamente sobre acuerdos entre el gobierno del Distrito Federal y los propietarios de los rellenos, lo que suscitó protestas de la población de esos municipios³¹ y la inconformidad de los gobiernos, como sucedió en Ixtapaluca y Cuautitlán,

560 mil pesos diarios a la empresa Cemex a cambio de que ésta reciba 4 000 toneladas de cascao: "Cascao en el DF, negocio de 17 mdp para cementera", *La Razón*, 6 de enero de 2012.

²⁹ En la perspectiva del cierre del relleno sanitario el GDF había explorado otras opciones, como la compactación de la basura en algunas de las estaciones de transferencia existentes: "Cambia D.F. estrategia para manejar basura", *Reforma*, sección Ciudad, p. 6, 19 de mayo de 2011.

³⁰ Véase "Aplazan estrategia conjunta de basura", *Reforma*, sección Ciudad, p. 2, 23 de diciembre de 2011; así como "Ofrece Edomex basureros al D.F.", *Reforma*, sección Ciudad, p. 1, 7 de enero de 2012.

³¹ Sobre la inconformidad de los pobladores de Ixtapaluca y las negociaciones, véase "Ofrece GDF limpiar Bordo en una semana", *Reforma*, sección Ciudad, p. 1, 11 de enero de 2012. Se menciona que en las negociaciones con los vecinos de ese municipio, el GDF ofreció crear fuentes de empleo y la construcción de un panteón, una universidad y un puente para que los camiones con residuos no transitaran por la carretera federal.

cuyos ayuntamientos señalaron no haber dado su consentimiento ni haber sido consultados para ello.

NOTAS FINALES

El sistema de manejo integral de los residuos sólidos urbanos que opera en el Distrito Federal es un ejemplo de una red de actores públicos y privados que operan en forma más o menos coordinada mediante instrumentos formales, así como informales pero estabilizados. Se trata de la participación de grupos de personas que, aun no siendo empleados formales, se involucran en la recolección de residuos o en la selección de materiales susceptibles de valorización, dentro de los rellenos sanitarios; se trata asimismo de la participación de empresas contratadas por el gobierno del Distrito Federal para realizar el traslado y para recibir los residuos en vertederos de gestión privada, u otras empresas que intervienen en la compra de materiales provenientes de la separación hecha en los vehículos recolectores, todos ellos teniendo interacciones más o menos enmarcadas por un régimen jurídico y en cierta medida organizadas, o al menos propiciadas, por las autoridades gubernamentales.

Las prácticas identificadas en la recolección, separación y comercialización de los residuos, especialmente en torno a los camiones de recolección, así como la forma en que el sindicato se integra en la separación y reducción, sugiere que, como ocurre en otras áreas de intervención pública, los residuos son un campo que tiende a ser gobernado por la autoridad pública en coordinación, y por medio de actores privados y sociales (Bevir, 2011). El sindicato fue determinante en el cierre del Bordo Poniente como lo es en el funcionamiento más o menos estable del sistema de manejo integral de residuos desde hace varios años. La participación de estos grupos de servidores públicos, de trabajadores “voluntarios” y del sector privado, de una manera más o menos coordinada, sólo es posible mediante acuerdos formales e informales, pero en cierta

medida estables. La participación de los tractocamiones privados que arrastran contenedores pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal para conducir residuos hacia vertederos privados y hacia los hornos de Cemex, supone también una coordinación que es posible a partir de contratos u otros instrumentos de gobernanza por los que los actores hacen funcionar el sistema de manejo de los residuos sólidos urbanos en el Distrito Federal.

Este capítulo reveló prácticas y modalidades de coordinación de los actores presentes en la gestión de los residuos en esta gran metrópoli, pero dejó pendientes algunas interrogantes; por ejemplo, no quedó resuelto por qué el gobierno esperó hasta el cierre del Bordo para implementar medidas relativamente simples de reducción de residuos. Se expusieron los límites de una legislación adoptada sin tener en cuenta a los encargados de la implementación, y con ello fue evidenciada una falta de conocimiento, tanto de los funcionarios como de los legisladores, acerca de la gestión cotidiana de los residuos. Los mecanismos informales al parecer volvían invisible lo que no se quería ver —los residuos— y asumían una función que el gobierno no era capaz de desempeñar. Así, interrogar el desempeño gubernamental en este ámbito lleva a preguntar sobre la decisión del GDF de conservar un *estatus quo* de algo que parece funcionar en lugar de exigir o de sancionar conforme a lo previsto por la ley; es decir, cuestiona la tolerancia del gobierno hacia las prácticas informales en la gestión de los residuos y, finalmente, la capacidad de las delegaciones para asumir la tarea que les corresponde en la recolección. La revisión revela el establecimiento y mantenimiento de un sistema de gestión en el que participan prácticas quasi-legales, pero no deja en claro si la tolerancia hacia ese tipo de prácticas es una elección de las autoridades o la única opción de la que disponen para evitar el colapso del sistema de gestión de residuos.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Ana Lilia y Rogelio López (1999), *El servicio de limpia en la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Bevir, Mark (2011), "Governance as Theory, Practice, and Dilemma", en Mark Bevir (ed.), *The Sage Handbook of Governance*, Londres, Sage Publications, pp. 1-16.
- Castillo, Héctor (1990), *La sociedad de la basura: caciquismo urbano en la ciudad de México*, México, UNAM.
- Castillo, Héctor (2005), "Basura: un problema metropolitano", *Veredas*, núm. 10, pp. 156-171.
- Chevallier, Jacques (2003), "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?", *Revue française d'administration publique*, núm. 105 / 106, pp. 203-217.
- Cohen, Steven y William Eimicke (2011), "Contracting Out", en Mark Bevir (ed.), *The Sage Hadbook of Governance*, Londres, Sage Publications, pp. 237-251.
- GDF (2006), *Inventario de residuos sólidos*, México, D.F.
- GDF (2007), *Agenda ambiental de la Ciudad de México. Programa de Medio Ambiente, 2007-2012*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- GDF (2008), *Programa General de Desarrollo, 2008-2012*, México, Gobier-
no del Distrito Federal.
- GDF (2013), *Inventario de Residuos Sólidos del Distrito Federal 2012*, Méxi-
co, D.F.
- INEGI (2012), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 (CNGMD)*, Módulo 6: *Residuos Sólidos Urbanos*, México. Dispon-
ible en: <http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/approot/dgeia_mce/html/mce_index_r.html>.
- Latargère, Jade (2017), "La simulación del debate: El intento de cons-
trucción de un incinerador y centro de reciclaje en el Distrito Fe-
deral", en Luigi Bobbio, Patrice Melé y Vicente Ugalde (coords.), *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*, México, El Colegio de México / Centro de Estudios Demo-
gráficos, Urbanos y Ambientales.
- Le Galès, Patrick (1998), "Regulations and Governance in European

- Cities”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, núm. 3, pp. 482-506.
- Le Galès, Patrick (2011), “Urban Governance in Europe: What is Governed?”, en Gary Bridge y Sophie Watson, *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Blackwell / Wiley, pp. 747-758.
- Rhodes, Rod (2000), “Governance and Public Administration”, en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 54-90.
- Ruiz, Rafael (2006), “Cuando la basura es la vida”, *El País Semanal*, núm. 1532 (5 de febrero), pp. 58-65.
- Salamon, Lester (2002), “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, en Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 1-47.
- Teorema Ambiental (2008), *Teorema Ambiental*, núm. 72, México. Disponible en: <<http://www.teorema.com.mx/numerosanteriores/numero-72>>.

XIII

VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PRÁCTICAS HABITACIONALES

¿ES POSIBLE HABLAR DE GOBERNANZA EN ESTE CAMPO DEL DESARROLLO URBANO?

*Martha Schteingart**

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar de manera sintética las distintas formas de producción de la vivienda en la Ciudad de México, algunas de las cuales son comunes a las áreas urbanas del país en su conjunto, y otras, específicas del Distrito Federal o de la Zona Metropolitana, que incluye, además de esa entidad, una serie de municipios, fundamentalmente del Estado de México.

Nos referiremos a los programas del Infonavit (Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores) y del Fovissste (Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), de carácter nacional, desarrollados por instituciones desde el ámbito federal; también a realizaciones del Fonhapo (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), organismo que casi había desaparecido para volver a aparecer, muy modificado; así como a los programas llevados a

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

cabo por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), específicos de esa entidad.

Además de las viviendas realizadas por los citados organismos a lo largo de varias décadas, no pueden faltar en esta presentación las construidas en asentamientos irregulares, las cuales, según diferentes cálculos realizados por investigadores, cubrirían aproximadamente la mitad de las que existen en la metrópoli. Al respecto, cabe aclarar que si bien los asentamientos irregulares y las viviendas en ellos construidas han surgido al margen de las políticas públicas, en varios momentos del desarrollo de los mismos se ha dado una intervención de los gobiernos locales y del gobierno federal, particularmente en el proceso de regularización de los mismos, la introducción de los servicios básicos (agua, drenaje, electrificación, recolección de residuos) y el mejoramiento de las viviendas; es decir, que en lo llamado irregular de alguna manera también está presente cierta participación de los gobiernos.

Sin embargo, la tesis central de este trabajo es que el conjunto de intervenciones públicas se lleva a cabo de manera muy poco coordinada, en la medida que cada institución encargada de algún programa vinculado a la producción o apoyo a un tipo particular de vivienda o poblamiento no responde a una política habitacional general para el país o la ciudad. Diferentes trabajos han puesto en evidencia esa falta de coordinación y, sobre todo, cómo en las últimas dos décadas, se ha dado un retroceso de la función del Estado en el campo de la vivienda, y un gran avance de los desarrolladores privados en la manera de elegir los lugares donde ésta se lleva a cabo, así como en su tipología, formas de agrupamiento y distribución en la ciudad. Todo ello ha incidido en el alto costo de las viviendas, en las mayores dificultades de los sectores de menores recursos para conseguir un lugar dónde vivir, y en la gran extensión de las manchas urbanas y la forma cada vez más desigual de hacer ciudad (Coulomb y Schteingart, 2006).

Este panorama caótico de producción de la vivienda no puede verse al margen de sus consecuencias sobre el espacio construido urbano, en el aumento de la segregación y de la división social del

espacio; si bien me parece discutible aceptar que las ciudades son cada vez más un conjunto de islas separadas entre sí, es necesario alertar respecto al peligro que se esté avanzado en esa dirección (Duhau y Giglia, 2008; Schteingart, 2010).

¿Cómo sería posible, por ejemplo, desarrollar una política concertada de producción habitacional que cambie de manera importante la forma como se da la división del espacio en la misma, si se continúa con un conjunto de programas sin ninguna coordinación, y si no se puede ver la función de cada uno dentro de un panorama general para la ciudad en su conjunto?

Desde mi punto de vista, el tema de la gobernanza, por lo menos en el campo de la vivienda, no sólo debe tener en cuenta la coordinación de los diferentes actores sociales, sino también incluir desde qué perspectiva debe darse esa coordinación para hacer frente al tema de la desigualdad social y al aumento de la marginación para algunos grupos sociales. En ese sentido, también me parece importante que se introduzca en el análisis de la gobernanza el tema de la participación de la población en las políticas y estrategias de desarrollo urbano, aspecto del que se ha hablado mucho pero con pocos resultados realmente relevantes, particularmente al analizar la evolución de los distintos programas de vivienda que presentamos en este capítulo.

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN MÉXICO Y EN LA ZMCM. SITUACIÓN DURANTE LAS PRIMERAS ETAPAS (1960-1985)

México ha contado con algunos programas de vivienda para sectores muy limitados de la población desde las primeras décadas del siglo pasado, pero fue recién en los años sesenta cuando se implementa el primer programa importante de vivienda de interés social (el Programa Financiero de la Vivienda). Sin embargo, ya en los años cincuenta el Estado comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas, pues al finalizar la Segunda Guerra Mundial sólo existían programas menores. A las viviendas

financiadas por la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se agregaron las promociones del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, creado en 1933 (pero que sólo a partir de 1947, y sobre todo de 1954, participó en la producción habitacional), las del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), creado en 1954, del Instituto Mexicano del Seguro Social, creado en 1942, y del Departamento del Distrito Federal. En general esas viviendas eran promovidas por instituciones públicas y entregadas en renta a sus usuarios. Se calcula que entre 1947 y 1964 los organismos públicos financiaron alrededor de 77 mil unidades en la Ciudad de México, lo que representó un promedio anual de 4 200 viviendas; sin embargo, la participación del Estado todavía era mínima comparada con la producción total de viviendas y respecto a la demanda habitacional producto del explosivo crecimiento de la ciudad (Garza y Schteingart, 1978; Schteingart, 1989).

Antes de la reforma de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1962, las condiciones crediticias en el mercado financiero mexicano hacían difícil el acceso de las personas de escasos y medianos recursos al crédito hipotecario, ya que la inversión inicial era de entre 50 y 70% del valor de la vivienda, y las tasas de interés muy altas. Además, la disponibilidad de fondos de las instituciones hipotecarias era muy reducida, incluso para los sectores más solventes.

Con la citada reforma legal se abrió paso a la creación del Programa Financiero de la Vivienda (PFV) y a la expansión del crédito hipotecario en general. Se crearon, como parte de ese programa, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga), fideicomisos del Banco de México, mediante los cuales se canalizaban recursos de los departamentos de ahorro de los bancos privados hacia la llamada vivienda de interés social. Estos créditos presentaban condiciones más favorables en cuanto al desembolso inicial y el pago de cuotas para la amortización de la deuda, con pequeñas variantes, según se tratara de préstamos a promotores, a organismos gubernamentales, a sindicatos o a particulares. Des-

de un comienzo cubrían hasta 80% del costo de la vivienda, con tasas de interés de 10 a 12% anual, lo cual luego fue cambiando. Los créditos otorgados por medio de esta modalidad implicaron que las viviendas producidas con la intervención del sector público aumentaran al doble respecto a las producidas antes de 1963 (se pasó de 4 200 unidades promedio anuales, a 8 400). Así, “entre 1963 y 1970 predominó el PFV, la utilización de recursos de la banca privada, a través del encaje legal, para la producción de vivienda llamada de interés social” (Schteingart, 1989).

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado en 1972, significó otro cambio importante en cuanto a la intervención del Estado en el financiamiento, lo que anteriormente había sido atendido de manera muy limitada. Esta modalidad se aplicó a tres sectores de trabajadores y dio como resultado la creación de tres fondos: el Infonavit, , el Fovissste y el Fovimi (Fondo de la Vivienda Militar), dependiente del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas). Las características del crédito fueron más favorables para el Infonavit y Fovissste (con créditos amortizables en un plazo de 10 a 20 años, cuotas proporcionales a los salarios, del 14 al 18% de los mismos, y una tasa de interés de 4% sobre saldos insoluto para el Infonavit y de 6% para el Fovissste).

La incorporación de los fondos, sobre todo los del Infonavit, produjo nuevamente un salto importante en la producción de viviendas con apoyo estatal, la cual llegó en los años setenta a 19 mil unidades anuales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) (Puebla, 2002).

Haciendo un balance de las instituciones que han actuado en la Ciudad de México, la más antigua fue el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), seguido por el citado Fovi y los fondos para la vivienda que acabamos de mencionar. El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) reemplazó al Instituto Nacional de la Vivienda; la Dirección General de Habitación Popular (DGHP), que pertenecía al Departamento del Distrito Federal, realizaba acciones que antes

estaban a cargo de ese Departamento, y el Fovissste representó la continuación de las acciones del ISSSTE. Sólo el Infonavit y AURIS (organismo del Estado de México) no tuvieron precedentes institucionales (Garza y Schteingart, 1978). La DGHP desapareció en 1977 y sus funciones pasaron a la Comisión de Desarrollo Urbano del D.F. (Codeur); hacia el final de la etapa 1962-1982, el Fondo de Habitaciones Populares, que formaba parte de Banobras, se separó de éste y el INDECO fue liquidado y sus funciones absorbidas por 28 institutos de vivienda de los estados. En síntesis, los programas de vivienda con apoyo del Estado en la ZMCM se llevaron a cabo por medio de varias instituciones de cobertura nacional, aunque también por organismos locales correspondientes al Departamento del Distrito Federal (DGHP) y al gobierno del Estado de México (AURIS). En los años sesenta, los recursos de las instituciones a las que hicimos referencia provinieron en un altísimo porcentaje de la banca privada, aproximadamente 15% de recursos presupuestales del Gobierno Federal y, en menor medida, de empréstitos extranjeros, sobre todo en el caso de Fovi en un comienzo, y de Banobras. Con la aparición de los fondos, sobre todo del Infonavit, se modificó de manera sustancial la composición del origen de los recursos y la participación de la banca privada bajó considerablemente su peso.

Los programas de Infonavit y Fovissste estuvieron dirigidos en las primeras etapas a los asalariados de menores ingresos; por ejemplo, a lo largo del periodo 1972-1980 la distribución de los financiamientos mantuvo proporciones constantes entre los estratos que recibían de uno a dos salarios mínimos (75% aproximadamente) y los que recibían más de dos veces ese salario. Por su parte, el Fovissste trató de que alrededor de 60% de sus viviendas se construyera para trabajadores que percibían de uno a dos salarios mínimos; sin embargo, existen dudas en cuanto a la certeza de los ingresos de los derechohabientes que recibieron las viviendas, porque a veces fue difícil comprobarlos. Todos los organismos presentaron programas de financiamiento de vivienda nueva terminada, los cuales absorbían entre 70 y 90% de los recursos de cada

institución, aunque tiempo después esos porcentajes bajaron en algunos casos. En cuanto a promoción de vivienda por parte del Estado, la situación cambió totalmente a partir de 1976. En Infonavit, por ejemplo, las llamadas promociones directas, que constituyan 88% del total en 1974-1975, bajaron a sólo 3.15% en 1979, para desaparecer totalmente a partir de 1980. También el PFV, que en el periodo 1973-1976 financió casi 60% de las viviendas mediante programas de promoción pública, en 1977-1980 sólo financió 7%. Ese retroceso en la intervención del Estado está seguramente ligado al desarrollo del sector promocional privado, que comenzó sobre todo en los años 1970 (Coulomb y Schteingart, 2006).

En cuanto a asentamientos irregulares, el crecimiento de la vivienda producida en éstos fue mucho mayor que en los desarrollos con vivienda financiada por el Estado. No han existido fuentes censales o estadísticas adecuadas para conocer con precisión la proporción de habitantes que ocupa esos asentamientos, y a menudo los datos presentados no coinciden. Hacia 1952 se estimaba que 22% de los habitantes de la ZMCM vivía en asentamientos irregulares, y en 1976 los cálculos fueron de 50% (Connolly, 1982). Esas colonias cubrían, hacia 1986, según algunos cálculos, 25% del área urbana dedicada a uso habitacional, en el D.F. En el Estado de México, para el mismo año, en 17 municipios conurbados se consideraba una superficie irregular de 35% de su área de uso habitacional. Estas cifras son muy aproximadas y pueden dar lugar a algunos problemas, pero de cualquier modo dan una idea de la presencia del fenómeno de la irregularidad en la ZMCM. En lo referente a la forma de producción de la vivienda en esos asentamientos, los análisis realizados pusieron de manifiesto que la autoconstrucción tuvo una participación importante, aunque en ocasiones también esa forma de producción habitacional se ha combinado con la producción por encargo, lo que significa que algunas partes de la vivienda son construidas por los usuarios, mientras que para las más difíciles de edificar se recurre a la contratación de trabajo asalariado. En general, en estos casos la construcción de la vivienda se caracteriza por no contar con ningún mecanismo institucional

de crédito y por ser financiada por los mismos usuarios, lo cual da lugar a que la construcción se realice de manera paulatina y que permanezca sin mejorar durante mucho tiempo. En la mayoría de los casos la vivienda no cumple con las normas vigentes, de manera que la ilegalidad en la construcción se superpone a la que existe en el acceso al suelo (Legorreta, 1983, 1984).

Ante las dificultades para ofrecer viviendas terminadas a amplios sectores de la población, comenzaron a surgir algunos programas cuyo objetivo fue orientar la acción pública hacia el apoyo a la autoconstrucción a partir de la oferta de tierra barata y ayuda financiera y técnica a los grupos de menores ingresos. Estos programas significaron un intento por incorporar de manera más sistemática y global acciones que ya se habían estado realizando, aunque de manera muy limitada, por organismos como INDECO y AURIS. Sin embargo, los recursos destinados a este tipo de programas fueron muy limitados. En 1980, 44% de las acciones se realizó con 4% de la inversión, que provenía de recursos fiscales; es decir que este tipo de acciones podrían haber sido numerosas, pero los recursos canalizados representaban una proporción muy baja de los fondos invertidos, en la medida que la vivienda terminada es un bien caro y hacia ella se dirigía la mayor parte de los recursos de los programas.

EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y SITUACIÓN ACTUAL

A partir de los años ochenta del siglo pasado, pero sobre todo en los años noventa, los programas de vivienda comenzaron a tener una serie de cambios que pueden explicarse a la luz de las transformaciones económicas de la llamada “década perdida”, aunque también a partir de cambios ideológicos vinculados con la idea de cómo debería darse la función del Estado. En esa coyuntura comienzan a tener una influencia destacada los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (Puebla, 2002).

La Ley Federal de Vivienda de 1983, reglamentaria del artículo 4º de la Constitución, asigna al gobierno mexicano la función de agente promotor en la provisión de vivienda, con una atención preferente a la población de escasos recursos, entendiendo a la vivienda como un factor de bienestar social y de ordenamiento territorial. Por otra parte, esta ley establece que las acciones públicas del gobierno federal deben programarse mediante los programas sectoriales de vivienda; se elaboraron así varios programas, pero nunca se estableció un proceso de evaluación de los mismos como lo marca la ley. En 2006 se expidió una nueva ley de vivienda que intentó incluir algunos elementos que no estaban en la anterior; se hizo referencia a nuevas instancias de la administración habitacional, se reconocieron nuevas formas de producción habitacional y se hicieron más explícitas las competencias de los tres niveles de gobierno. Asimismo, se retomaron los mecanismos de coordinación con los gobiernos subnacionales, agregando los relacionados con aquellos de concertación con los sectores social y privado. Un aspecto importante que se incorporó en esta última ley tiene que ver con la cuestión de la sustentabilidad en la producción de la vivienda. Un título de la misma hace hincapié en el hecho de que la Comisión Nacional de la Vivienda se coordine con los diferentes ámbitos de gobierno a fin de promover los elementos necesarios para asegurar esa sustentabilidad (Schteingart y Patiño, 2006).

Sin embargo, a pesar de estas preocupaciones presentes en la nueva ley, podemos decir que, en términos generales, la política de desregulación ha tenido como efecto el que los desarrolladores privados se hayan constituido en los actores fundamentales de la producción habitacional. De hecho, el sistema institucional de vivienda se fue constituyendo en apoyo al desarrollo de grandes consorcios inmobiliarios, en combinación con agentes financieros privados, como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, las Sofoles. Esta gran concentración de la producción habitacional ha sido favorecida por un muy significativo crecimiento en el volumen de créditos hipotecarios, generando nuevas economías de escala y consolidando, de alguna manera, una demanda solvente que, sin

embargo, representa sólo una mínima parte de las necesidades habitacionales del país. Además, se generan paradojas como el hecho de que existe una sobre-oferta para los sectores de mayores recursos (con miles de viviendas desocupadas), mientras para los sectores populares, y en las zonas más pobres del país, la oferta de vivienda es muy limitada. Por último, la incorporación de nuevos intermediarios financieros, como las citadas Sofoles, ha encarecido las viviendas (Patiño, 2006).

En este sentido, me parece adecuado comparar estos cambios con aquéllos que se dieron también en Francia, o más específicamente en París, para comprobar en qué medida éstos se han dado en diversos países, incluso europeos, donde la acción del Estado ha sido muy importante, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial.

Hay que aclarar que además de los programas federales de vivienda, en el Distrito Federal han existido los del Instituto de la Vivienda local, el INVÍ, creado en 1998. El INVÍ se creó como un organismo descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, y se consolidó como un espacio local para el trámite de las demandas sociales de vivienda, con amplia intervención del gobierno y, sobre todo, con recursos fiscales. Algunas de sus funciones más importantes se refieren a la coordinación de políticas para el D.F., el otorgamiento de créditos, el financiamiento de obras y la promoción de investigaciones sobre esta temática en la ciudad (Puebla, 2010).

Sin embargo, no fue sino hasta el año 2000, con la aprobación de la Ley de Vivienda del D.F., cuando se definieron las acciones, funciones y alcances del INVÍ, ya que antes de esto no estaban definidos sus mecanismos de actuación. Esta ley se encargó de especificar claramente el destino de recursos, señalando que se dirigirían a la promoción, estudios y proyectos, a la adquisición y reciclamiento de suelo urbano para vivienda, a la autoproducción, producción de vivienda nueva y vivienda progresiva en todas sus modalidades, y al mejoramiento y autoconstrucción de viviendas. Este hecho fue determinante, ya que de esta manera se formaliza-

ba, mediante una herramienta legal, la asignación de recursos al Instituto, así como el tipo de programas que atendería (Monterrubio y Esquivel, 2011).

Desde su creación, el INVÍ no ha sufrido grandes cambios en su estructura formal. Además de su única reforma, que se aprobó en el 2002, han sido tres sus transformaciones más importantes. La primera es que se modificó el instrumento gubernamental por el cual se atendían las demandas de vivienda en la ciudad. Al pasar de fideicomisos a un instituto con personal y recursos propios, se evidenció la importancia de los asuntos atendidos por la institución como problema de política pública y como parte fundamental de la agencia institucional. La segunda transformación tuvo que ver con la creación de un mecanismo formal de intermediación entre gobierno y sociedad civil, organizada y no organizada, que descentralizó las formas de negociación así como los actores involucrados en la gestión. La presión-negociación que ejercían las organizaciones sociales hacia los fondos federales se dirigió al INVÍ más que hacia la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.F., así el INVÍ reemplazó a los fideicomisos a partir de los cuales se venía materializando la “política de vivienda” en la ciudad. El INVÍ, desde su creación, y con la extinción de otros organismos como Fideicomiso Casa Propia (Ficapro), el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu), y posteriormente el Fonhapol, ganó una importante participación en la atención a la población de la ciudad, que superó a todos los fideicomisos. Finalmente, la tercera transformación que se promovió mediante la creación del Instituto fue la atención a demandantes de vivienda en otros fondos o instituciones que los excluían por su carácter financiero y por los requisitos que se exigían para acceder a sus acciones de vivienda. Aunque deben cumplirse algunos requisitos normales para acceder a los créditos, el INVÍ promovió líneas de crédito e instrumentos de acceso para personas que en otras condiciones no hubieran podido obtener. Los programas más recientes incluyen la producción de vivienda en conjuntos habitacionales, el apoyo a la autoproducción y mejoramiento de vivienda, y acciones para la formación de una

Bolsa de Suelo, de gran importancia para cualquier política habitacional (Puebla, 2010).

La coordinación entre los distintos programas habitacionales

Como dijimos al comienzo de este trabajo, para poder referirnos al tema de la gobernanza en el sector habitacional resulta de particular relevancia comentar el tema de la coordinación entre distintos programas; este objetivo estuvo presente desde el comienzo del desarrollo de los programas más importantes de vivienda, es decir desde los años setenta y ochenta. Sin embargo, como ya se ha analizado en otros trabajos, sí han existido instancias de la administración pública cuyos objetivos fueron conseguir esa coordinación, aunque durante muchos años cada organismo habitacional seguía sus propios planes y tenía sus propias lógicas de acción. Una de las medidas que logró implementar, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), fue elaborar y publicar las estadísticas generales del número de viviendas o las acciones realizadas por los diferentes programas y organismos y sus inversiones en diferentes períodos, información por supuesto relevante, pero que estaba muy lejos de implicar que el organismo coordinador tuviera alguna incidencia en cuanto a la orientación de esos programas y su articulación para configurar una política de conjunto. También hay que mencionar que, como sucedió en los últimos años, al limitarse la intervención del Estado a favor de la acción del sector privado mediante los grupos de promotores y desarrolladores, se hace cada vez más hincapié, como puede observarse en la Ley de Vivienda de 2006, en la necesidad de esa coordinación. Sin embargo, si ella fue difícil cuando predominaban las instituciones del Estado, más difícil aún sería una coordinación de las mismas con el sector inmobiliario privado. También se supone que las atribuciones gubernamentales en materia de vivienda serán ejercidas de manera concurrente por la federación, las entidades federativas y los municipios, aunque en los hechos la coordinación

interinstitucional presenta dificultades aparentemente insuperables. Por una parte, los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavi) se encuentran sectorizados en diferentes instancias gubernamentales, y la falta de acuerdos y de recursos a escala estatal, y sobre todo municipal, obstaculizan la acción concurrente de los tres niveles de gobierno. La creación, a mediados de 2001, de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) y del Consejo Nacional de Vivienda, no ha sido adecuadamente evaluada, pero es posible decir que si bien su decreto de creación tenía como premisa importante la participación de todos los actores involucrados en los procesos de producción, financiamiento, distribución y gestión de la vivienda en el país, ha existido un marcado desequilibrio en cuanto a la participación de los sectores empresarial, industrial y de desarrollo en desmedro de las organizaciones civiles pertenecientes a los estratos populares. Esto se ha notado en algunas instancias gubernamentales de representación, y también en la falta de una organización unificada de los sectores más necesitados, para los cuales los programas de vivienda han sido cada vez más limitados (Schteingart y Patiño, 2006). Recientemente el Conafovi cambió su nombre a Conavi (Comisión Nacional de la Vivienda), y el citado Consejo Nacional no se ha reunido en siete años luego de haber sido reinstalado por el secretario de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), dentro de la cual se ha incluido a Conavi. Vale la pena aclarar que si bien antes hablábamos de coordinación, más recientemente el término utilizado, ha sido el de “alineación de metas”, término menos ambicioso que implica mayormente un acercamiento entre distintos programas, sobre todo entre los destinados a productos nuevos como, por ejemplo, los que tienen que ver con las llamadas hipotecas verdes, u otros vinculados con la cuestión de la sustentabilidad, tema que ha estado mucho más presente en la segunda Ley de Vivienda de 2006.

Así pues, es posible afirmar que desde el sexenio pasado la Conavi, además de implementar un programa de vivienda para sectores de escasos recursos, ha insistido en el desarrollo de, por

ejemplo, algunos proyectos piloto para vivienda en renta, pero esos estudios no parecen haber prosperado a pesar de llevar varios años de ensayo y trabajo.

Esta falta de coordinación, que en cierta medida ha significado la ausencia de una política concertada de vivienda para los distintos sectores sociales, tanto en el ámbito nacional como de la ZMCM, es responsable de los desequilibrios que hoy padece el país en cuanto a la producción habitacional y la división social del espacio que hemos señalado en algunos trabajos (Rubalcava y Schteingart, 2012).

La división social del espacio y la política de vivienda

Evidentemente que la política de vivienda tiene una incidencia muy clara en la manera como se organiza el espacio urbano, cómo se da la división social del mismo, el aumento de la segregación y la desigualdad social. Siendo la vivienda la actividad urbana que ocupa la mayor parte del espacio de las ciudades, resulta claro que la manera como es producida afecta la distribución de los distintos grupos sociales en la ciudad: si se da en ciudades compactas o de muy bajas densidades, si existe una concentración importante de la población en zonas centrales o periféricas y si las ciudades se expanden de manera irracional, hasta ocupar territorios de interés ambiental.

Esta relación entre programas de vivienda y la manera como se da el desarrollo urbano ha sido en general muy poco estudiada. Trataremos aquí de ver esa relación, pero también de discutir cuál es la importancia de la coordinación entre programas. Si bien el tema de la coordinación, de la falta de una política concertada de vivienda, tiene un papel importante, no hay que dejar de lado la lógica económica de cada forma de producción, que están ligadas al tema del acceso al suelo, al crédito inmobiliario y a las escasas capacidades de pago de amplios sectores de la población en un país como México, donde esos sectores son mayoritarios y donde el Estado ha dejado de lado una política rectora a su favor.

Algunas características de la conformación espacial de la Ciudad de México, que hemos señalado en algunos de nuestros trabajos y que además son comunes a otras metrópolis latinoamericanas (Schteingart, 2015), son la gran expansión periférica; la existencia de grandes zonas homogéneas pobres dentro de esas periferias donde, a los bajos ingresos de las familias y a la mala calidad de la vivienda se agrega la falta de servicios; la difícil accesibilidad y en particular la lejanía a los lugares de trabajo; la segregación de los más pobres con todo lo que ello significa desde el punto de vista de su escasa integración a la ciudad; la falta de contacto con otros grupos sociales, sensación de encierro y ausencia de perspectivas para los jóvenes; la proliferación de barrios cerrados y de desarrollos inmobiliarios para las élites, con los estándares más altos del mundo para las viviendas y la presencia de todo tipo de equipamientos sofisticados para las familias que las habitan; la disminución de espacios públicos en los que se pueda producir un mayor intercambio entre diferentes grupos sociales, lo cual exacerba la inequidad, las diferencias sociales y la presencia de una ciudad cada vez más fragmentada.

Respecto a la gran suburbanización de los sectores populares, se da tanto por medio de los asentamientos irregulares como de la proliferación de conjuntos habitacionales promovidos con financiamiento de organismos habitacionales del gobierno, federal y local, que cada vez se fueron alejando más de la mancha urbana como consecuencia de la pérdida de control de los programas realizados por los organismos públicos, el avance del papel de los desarrolladores y la falta de una política de suelo que lo haga más accesible a los sectores más necesitados (Schteingart, 2010). Esto último ha exacerbado la expansión periférica de las ciudades y su gran fragmentación y crecimiento en islas, como puede apreciarse en los mapas de la Ciudad de México, Guadalajara y Puebla al final de este trabajo (mapas XIII.1, XIII.2 y XIII.3).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Ya expusimos cómo la política habitacional ha sido y sigue siendo cada vez más excluyente en el ámbito federal, ya que deja fuera a amplios grupos de la población que no tienen acceso a los programas implementados con apoyo del Estado. También señalamos que no existe ningún espacio en el que esos grupos puedan tener presencia y voz para hacer oír sus demandas y propuestas.

La situación en el Distrito Federal ha sido diferente; sin embargo, es necesario analizar con mayor profundidad de qué manera se da la participación de los grupos en la promoción de vivienda y en qué medida ella implica un mayor derecho a la ciudad y una mayor democracia para todos. Hemos notado, por ejemplo, una distribución desigual de las viviendas producidas por el INVI de acuerdo con las organizaciones demandantes: cuatro, con más de 500 viviendas cada una, concentraron 26% del total (3 704), mientras 140 organizaciones, que sumaron 8 895 unidades, presentaron en promedio 63 viviendas cada una (datos aportados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal). Estas enormes diferencias pueden vincularse con relaciones clientelares, redes poco transparentes y nexos amañados que, según algunos analistas, se han intensificado en los últimos años.

La relación entre los grupos de la sociedad civil y el INVI no se entiende sin conocer su historia, sus relaciones con los partidos políticos y su situación actual. Desde hace unos 30 años la participación ciudadana y la existencia de organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México han marcado la formación del que fue durante muchos años el partido en el gobierno, el PRD, las características de muchos de sus funcionarios y la producción del hábitat popular. Los grupos de solicitantes de vivienda, aunque se iniciaron antes, tuvieron sus expresiones más importantes desde 1987, cuando coexistían, dentro del Movimiento, diferentes tipos de organizaciones (Monterrubio y Esquivel, 2011; Ortiz, 2002; Puebla, 2010; Ramírez Sáiz, 2005). Según estos auto-

res, aunque la participación continúa con la producción social del hábitat y con el reconocimiento del derecho a la ciudad, han aparecido una serie de problemas, algunos de ellos vinculados con el surgimiento de liderazgos semicaudillocos y con una pérdida de principios democráticos a favor de un incremento del pragmatismo, la vinculación de prácticas corporativistas de algunos líderes con el PRD, así como una atomización y debilitamiento de las organizaciones.

Se ha señalado también un aumento en la individualización de la demanda y una modificación en la relación gobierno-organizaciones, ya que se les va restando importancia en su capacidad de gestión y formulación de proyectos. Cada vez más las movilizaciones parecen estar al servicio de la obtención de créditos, y los funcionarios del INVÍ son los que definen las estrategias: las organizaciones se corporativizan y la gestión popular se ve más como negocio (Monterrubio, 2009; Monterrubio y Esquivel, 2011). Desde la gestión de Marcelo Ebrard como jefe de gobierno, se ha dado entrada a los desarrolladores en la gestión de proyectos, y ello parece estar avanzando en la actual gestión, con la idea de que, como las organizaciones han cambiado y se manejan con principios poco democráticos, sería conveniente limitar su participación. Teniendo en cuenta estas afirmaciones, surgidas a partir de entrevistas y textos de especialistas consultados, es dable preguntarse si se están quedando atrás las demandas por una gestión democrática de la ciudad, no sólo en relación con la vivienda sino también respecto a otros aspectos de la problemática urbana (entrevista con un líder de la Asamblea Legislativa del D.F.).

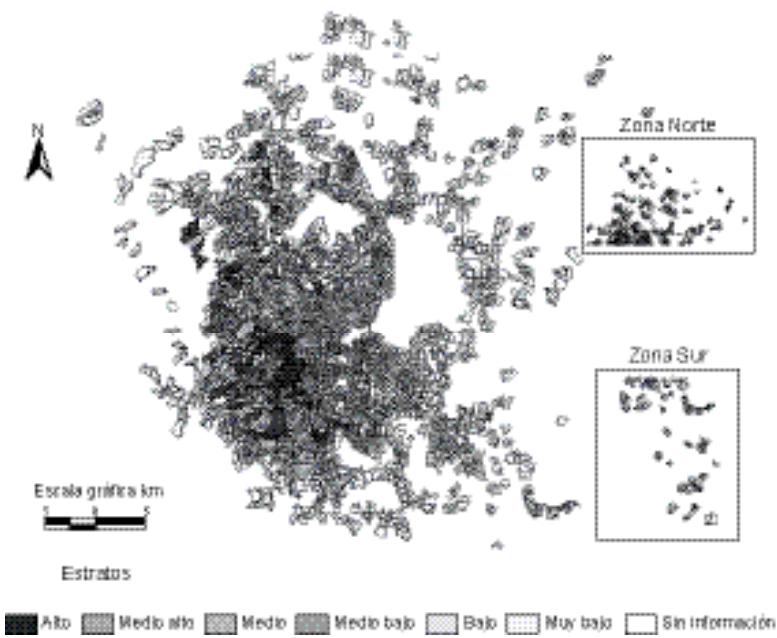
CONCLUSIONES

En este espacio quisiéramos relevar tres aspectos que se han ido presentado a lo largo este capítulo.

1. Para contestar a la pregunta de quién gobierna y si es posible hablar de gobernanza en el campo de la vivienda, creo que ha quedado claro que existe una serie de actores sociales, públicos y privados, que actúan dando créditos para algunos sectores sociales, estableciendo algunas normas para la construcción y llevando a cabo desarrollos habitacionales en distintos lugares de la ciudad, sobre todo en zonas periféricas. El organismo que debería liderar el sector, la Conavi, no tiene la fuerza necesaria para coordinar las acciones de los diferentes organismos de vivienda, y menos aún de coordinarlos con la acción privada de los desarrolladores, cuya acción ha avanzado cada vez con menor control por parte del sector público. De esta manera, no existe una política habitacional integrada que pueda hacer frente a las necesidades de los distintos grupos sociales y, por tanto, a mi criterio, no se gobierna en este sentido.
2. Dentro de estas acciones, la participación de la población ha sido muy limitada, particularmente la de los sectores más necesitados, que son los que tienen un acceso más restringido a los programas y acciones, públicos y privados. No existe ninguna instancia en el ámbito federal donde esos grupos puedan hacer escuchar su voz, aunque, como dijimos al comienzo de este trabajo, no puede hablarse de gobernanza sin que se abran los espacios adecuados para una gestión democrática de las políticas. La situación en el Distrito Federal o Ciudad de México ha sido distinta debido a la gran presencia de organizaciones populares y a la historia del partido en el poder en la ciudad; sin embargo, la situación ha estado entrando en un proceso de deterioro tanto a partir de la descomposición de las organizaciones de base como de las nuevas relaciones entre ellas y el gobierno local, particularmente el Instituto de la Vivienda (INVI).

3. Entonces, frente a la pregunta sobre si se ha avanzado en los espacios de participación, tenemos que responder que ello no ha ocurrido, sino que, por el contrario, se ha dado un retroceso, tanto a escala federal como local, en la Ciudad de México. En este último caso se habría esperado que un gobierno liderado por un partido llamado de izquierda hubiera reforzado la gestión popular y democrática de sus políticas urbanas y de vivienda. No obstante, el cambio en las prioridades de las organizaciones, que dejan de lado la lucha por el derecho a una ciudad más democrática de los sectores con menos recursos, plantea la necesidad de cambios importantes en su estrategia de reestructuración interna y en su relación con el poder.
4. También dijimos que era necesario relacionar la política habitacional con lo que ocurre en la organización del espacio, en este caso de la Ciudad de México. Nuestros estudios acerca de la división social del espacio nos muestran una ciudad dividida, con un aumento en la segregación de los grupos más pobres, y pensamos que tanto el hecho de que una parte importante de la población tenga que habitar asentamientos que comenzaron como irregulares, y que amplios sectores de escasos recursos que han tenido acceso a programas del Infonavit, Fovissste, etc., se encuentren ubicados en zonas cada vez más periféricas, donde casi no existe ciudad, son parte de la falta de una política de vivienda integrada. Si se trata de superar esta situación, nada cambiará sin una transformación drástica de esas políticas; tampoco si se sigue dejando en manos de los desarrolladores la reproducción de una ciudad cada vez más desigual e injusta.

MAPA XIII.1
Expansión de la Zona Metropolitana
de la Ciudad de México, 2000.



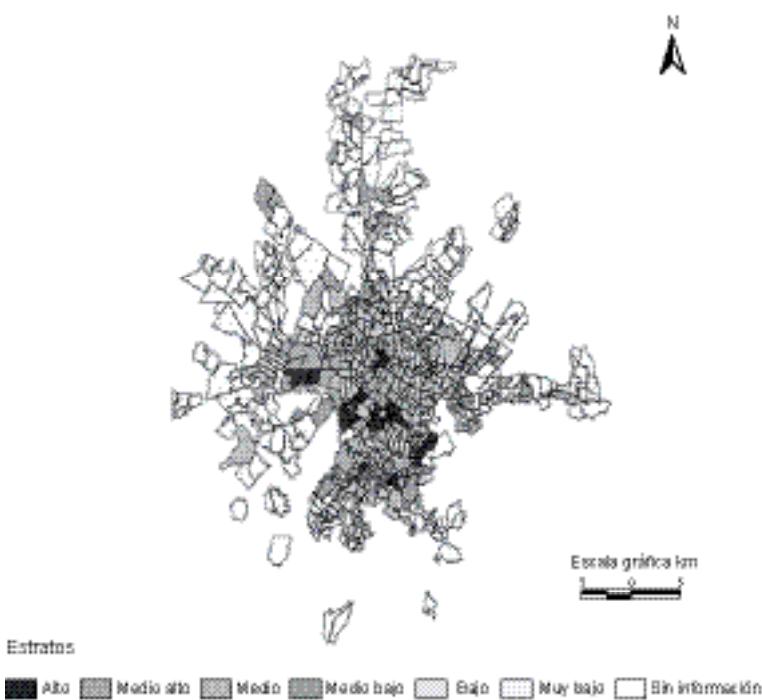
FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México.

MAPA XIII.2
Expansión de la Zona Metropolitana
de la ciudad de Guadalajara, 2000.



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México.

MAPA XIII.3
Expansión de la Zona Metropolitana
de la ciudad de Puebla, 2000.



FUENTE: Elaborado por el Departamento de SIG, El Colegio de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Connolly, Priscilla (1982), "Uncontrolled Settlements and Self-build: What Kind of Solution?", en Peter Ward (coord.), *Self-Help Housing: A Critique*, Londres, Mansell, pp. 141-174.
- Coulomb, René y Martha Schteingart (2006), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-Azcapotzalco / Miguel Ángel Porrúa.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, UAM/Siglo XXI.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- Legorreta, Jorge (1983), *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Legorreta, Jorge (1984), *La construcción de vivienda en México*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Monterrubio, Anavel (2009), "Hábitat popular, renovación urbana y movilización social en barrios céntricos de la ciudad de México, 1985-2006", tesis de doctorado en Sociología, México, UAM-Azcapotzalco.
- Monterrubio, Anavel y María Esquivel (2011), "Procesos socio-organizativos autogestionarios en la construcción de una gestión urbana democrática", *Memorias del XI Congreso Anual de Investigación sobre sociedad Civil*, México, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Ortiz, Enrique (2002), "La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?", *Documentos para discusión*, México, Hábitat International Coalition.
- Patiño, Luis (2006), "Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-Azcapotzalco / Miguel Ángel Porrúa.
- Puebla, Claudia (2002), *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, México, El Colegio de México.
- Puebla, Claudia (2010), "El Estado y la promoción de vivienda en

- México (1970-2000)", tesis de doctorado en Ciencias Sociales, México, UAM-Xochimilco.
- Ramírez Sáiz, José (2005), "Organizaciones urbano-populares, producción habitacional y desarrollo urbano en la ciudad de México, 1980-2002", *Desacatos*, núm. 19, pp. 113-136.
- Rubalcava, Rosa María y Martha Schteingart (2012), *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (1989), *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (2010), "División social del espacio y segregación en la ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas", en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México. Vol. II*, México, El Colegio de México, pp. 345-387.
- Schteingart, Martha, (2015), "La división social del espacio en ciudades mexicanas. Un balance explicativo desde una perspectiva latinoamericana", en Martha Schteingart (coord.), *Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda. Treinta y cinco años de investigación*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha y Luis Patiño (2006), "El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.

XIV

LOS MERCADOS INMOBILIARIOS COMERCIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

UNA GOBERNANZA TERRITORIALMENTE FRAGMENTADA

*Louise David**

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México es una inmensidad urbana. Con más de 4 500 km²¹ y más de 22 millones de habitantes,² su área urbana (llamada Zona Metropolitana del Valle de México: ZMVM) atraviesa tres estados federativos: 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipalidades del Estado de México y un municipio de Hidalgo. ¡Y sigue creciendo!: De 2000 a 2010, su mancha urbana aumentó 11 por ciento (mapa XIV.1).

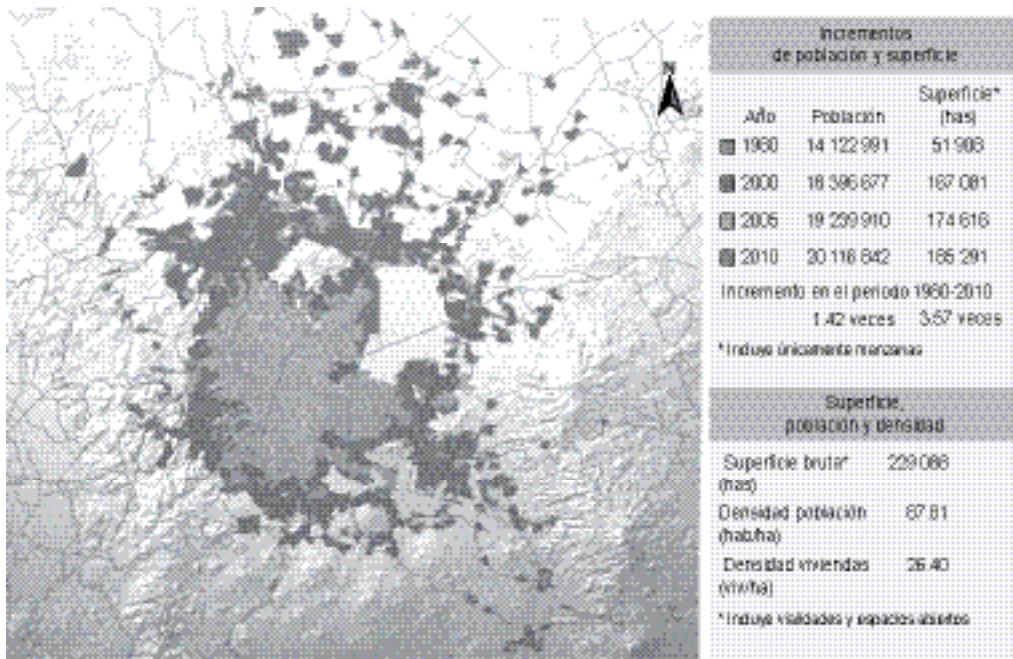
En este contexto, las dinámicas de la evolución de esta ciudad son necesariamente complejas. Los paracaidistas que instalan asentamientos ilegales son productores históricos de la ciudad,

* Doctora en Ordenamiento Territorial de la Université Paris-Est. Trabaja en México desde 2008. Es profesora de sociología urbana en la maestría de Proyectos para el Desarrollo Urbano de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

¹ Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal (2005), Informe climatológico ambiental del valle de México: 3 228.9 km² en el Estado de México y 1 486.4 km² en el Distrito Federal.

² Según el censo de 2010 del INEGI, la ZMVM cuenta con 20 106 626 habitantes.

MAPA XIV.1
El crecimiento de la mancha urbana de la ZMVM entre 1980 y 2010



[518]

FUENTE: Sedesol (2011).

pero ya no son los principales, pues se estima que casi la mitad de las viviendas construidas en el país desde 2000 fueron hechas por desarrolladores profesionales.³ Además, la Ciudad de México cuenta con la mayor concentración de centros comerciales, edificios de oficinas y equipamiento urbano del país; estas construcciones son también producto de los desarrolladores inmobiliarios. Si bien, las autoridades públicas son las que invierten y desarrollan en las infraestructuras y en los servicios urbanos que estructuran la ciudad, la mayoría de los edificios que la ocupan resultan de la acción de estos profesionales privados.

En diferentes trabajos se analizó el papel de los desarrolladores inmobiliarios en la edificación de ciudades en Francia (Topalov, 1974), Londres y Nueva York (Fainstein, 1994), y en México (Schteingart, 1989), aunque en México el contexto político cambió desde 1997, especialmente con la llegada del PRD al gobierno del Distrito Federal (antiguamente dirigido por el PRI en el ámbito federal), y con la presencia del PAN en el gobierno federal de 2000 a 2012. Hoy en día, *no se sabe bien si son las inversiones y políticas públicas que crean y dinamizan los mercados inmobiliarios de la Ciudad de México o si son las inversiones privadas las que acarrean la necesidad de inversiones públicas*. Por ejemplo, desde los años 2000 los desarrolladores inmobiliarios construyeron muchas viviendas de interés social en zonas rurales periféricas, y con ello generaron la necesidad, para los gobiernos locales, de crear nuevas infraestructuras para proveer a los nuevos habitantes de agua, drenaje, electricidad y de los servicios urbanos de transporte, educación, salud y seguridad. Al mismo tiempo, las importantes inversiones del Gobierno del D.F. en la renovación del corredor del Paseo de Santa Fe hasta el Centro Histórico han contribuido a dinamizar el mercado inmobiliario de la zona donde se construyeron numerosos edificios de oficinas, comercio y viviendas de alto nivel en los últimos años. ¿Quién

³ Para 2012, Softec (2010) estima que, de una producción anual de casi 800 000 viviendas, de 350 000 a 400 000 (cerca de 50%) fueron construidas por desarrolladores y el resto en autoconstrucción, que incluyen 250 000 viviendas (31%) informales.

orienta las dinámicas de los mercados inmobiliarios de la Zona Metropolitana del Valle de México? ¿Quién los gobierna?

El presente texto busca aportar elementos de comprensión a este cuestionamiento. A lo largo de una investigación realizada entre 2008 y 2011, se estudió el desempeño de los desarrolladores privados en los mercados inmobiliarios de centros comerciales, oficinas y parques industriales (llamados “mercados inmobiliarios comerciales” en oposición a los mercados inmobiliarios de vivienda) de la Zona Metropolitana del Valle de México, de 1994 a 2011. La recolección de datos se realizó por medio de un análisis de la prensa general y especializada, de entrevistas con los principales actores de estos mercados y de publicaciones especializadas de productores de información. Entre 2011 y 2014 se dio continuidad al seguimiento de los mercados inmobiliarios de la ciudad y se adjuntaron elementos de entendimiento referentes a los mercados de vivienda.

A continuación se presenta un análisis de las relaciones entre los desarrolladores privados y las autoridades públicas en los mercados inmobiliarios comerciales de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Primero se resalta el hecho de que los mercados inmobiliarios del D.F. están concentrados en manos de algunos desarrolladores privados, mientras que los mercados del Estado de México son mucho más abiertos y diversos. Segundo, se explica esta situación mediante el análisis de la forma que tomó, en el D.F., el sistema de favores que estructura tanto el Estado mexicano como los mercados inmobiliarios, esto es, se demuestra que en el D.F. existe un régimen urbano, es decir, una coalición duradera entre desarrolladores privados y autoridades públicas que mantienen a unos desarrolladores en una posición privilegiada en los mercados inmobiliarios de la entidad. Se analiza, en una tercera parte, que la gobernanza de los mercados inmobiliarios de la Ciudad de México está territorialmente fragmentada entre un D.F. dotado de un régimen urbano activo y un Estado de México donde el gobierno de los mercados está mucho más débil y fragmentado. Así entonces, se concluye que los desarrolladores inmobiliarios logran controlar ciertos mercados inmobiliarios cuando

son empoderados por autoridades públicas. En el D.F., este empoderamiento se logró a partir de un proceso histórico de construcción de interdependencias entre actores privados y los públicos. Si los mercados inmobiliarios de la periferia de la ZMVM son más fragmentados es porque el número de actores privados y públicos es mayor y porque no han logrado establecer una coalición duradera. Se pone rápidamente en perspectiva este análisis con el caso de los mercados de vivienda de interés social, a fin de sugerir nuevas pistas de investigación.

LA DOMINACIÓN DE ALGUNOS ACTORES PRIVADOS EN LOS MERCADOS INMOBILIARIOS DEL D.F.

Los mercados inmobiliarios de la Ciudad de México están dominados por algunos actores privados muy poderosos. Su dominación se observa específicamente en el sector inmobiliario comercial del Distrito Federal.

En el D.F., de los 72 edificios nuevos de oficinas censados⁴ de 1994 a 2011, 57% fue desarrollado por cuatro consorcios: GICSA, Danhos, ALHEL y Arditti Arquitectos. En cuanto al mercado de centros comerciales, 44% de los nuevos edificios identificados en este periodo fue construido por los cuatro desarrolladores siguientes: GICSA, Danhos, Walmart y el grupo Carso de Carlos Slim. En el Estado de México, el mercado inmobiliario de centros comerciales aparece más atomizado, ya que son siete los desarrolladores y concentran 42% de los nuevos centros comerciales censados desde 1994.

Los mercados inmobiliarios del D.F. están también concentrados en términos de financiamiento. México cuenta con importantes fortunas personales (sin mencionar las del crimen organizado y el lavado de dinero) que, sin duda, son fuente importante de finan-

⁴ Los edificios de oficinas censados fueron construidos entre 1994 y 2011 en el D.F., y donde el desarrollador pudo ser identificado.

ciamiento de desarrollo inmobiliario en los mercados del D.F. Puede citarse, por ejemplo, el caso de Carlos Slim, cuya fortuna creció a partir de las privatizaciones realizadas por el gobierno federal en los años ochenta, hoy posee una de las diez mayores fortunas del mundo e invierte en proyectos inmobiliarios de gran impacto para la Ciudad de México (la renovación del Centro Histórico, la realización del proyecto Ciudad Jardín, el desarrollo del barrio Nuevo Polanco, etcétera).

Pero más allá de estos inversionistas particulares destaca el papel de la comunidad “judía” en el financiamiento de los mercados inmobiliarios del D.F., es decir, la comunidad cultural y/o religiosa que reúne tanto a los miembros de esta religión como a inmigrantes de Medio Oriente, como son los libaneses. De los 24 desarrolladores identificados en el sector inmobiliario comercial del D.F. de 1994 a 2011, al menos la mitad están considerados, por los medios de comunicación y las personas entrevistadas, como miembros de la comunidad judía. Un entrevistado describía a la comunidad judía de la siguiente manera:

[...] tienen acceso a mucho capital, local en mayoría. [...] Forman *pools* de inversionistas. Tienen un muy buen acceso al capital patrimonial de “high net-worth individuals”, es decir mexicanos importantes [Anónimo, México, 2009].

El caso de GICSA es singular. Este desarrollador es considerado miembro de la comunidad judía. En 2008, ante una crisis desatada en Estados Unidos que le ocasionó graves dificultades financieras, solicitó ayuda a esta comunidad:

GICSA no confirma ni niega las versiones que señalan que recibió capital de Alberto Saba, de la distribuidora de medicamentos Casa Saba; Moisés Elman, dueño de Grupo E Desarrollos, y Moisés Saba, accionista de TV Azteca y con negocios textiles e inmobiliarios (todos miembros de la comunidad judía) [CNNExpansión, GICSA se apalanca en la comunidad judía, 21 de julio de 2009].

La comunidad judía desempeña pues un papel político importante en el Distrito Federal. En varias controversias inmobiliarias, sus portavoces intervinieron⁵ y hoy todos los actores de los mercados inmobiliarios de la ciudad reconocen a esta comunidad como un actor influyente. Esto contribuye a que los mercados inmobiliarios del Distrito Federal estén muy cerrados al ingreso de nuevas empresas.

Ahora bien, el control que unos cuantos desarrolladores e inversionistas tienen sobre los mercados inmobiliarios del D.F. se ilustra a partir de las dificultades que los inversionistas financieros internacionales⁶ experimentaron cuando, en los años 2000, intentaron incursionar en estos mercados en busca de terrenos y edificios para comprar y/o desarrollar (David y Halbert, 2013, 2014). De las 80 inversiones inmobiliarias que los inversionistas internacionales realizaron en la Región Centro de México entre 1994 y 2011, solamente 16% se realizó en el D.F. (mapa XIV.2) —Estado en el cual se concentran los mercados de oficinas—, mientras que, según Cushman y Wakefield, 40% de las inversiones inmobiliarias internacionales realizadas entre 2004 y 2008 en el mundo estaba concentrado en los mercados de oficinas, es decir mercados similares a los del D.F. (Cushman y Wakefield, 2009).

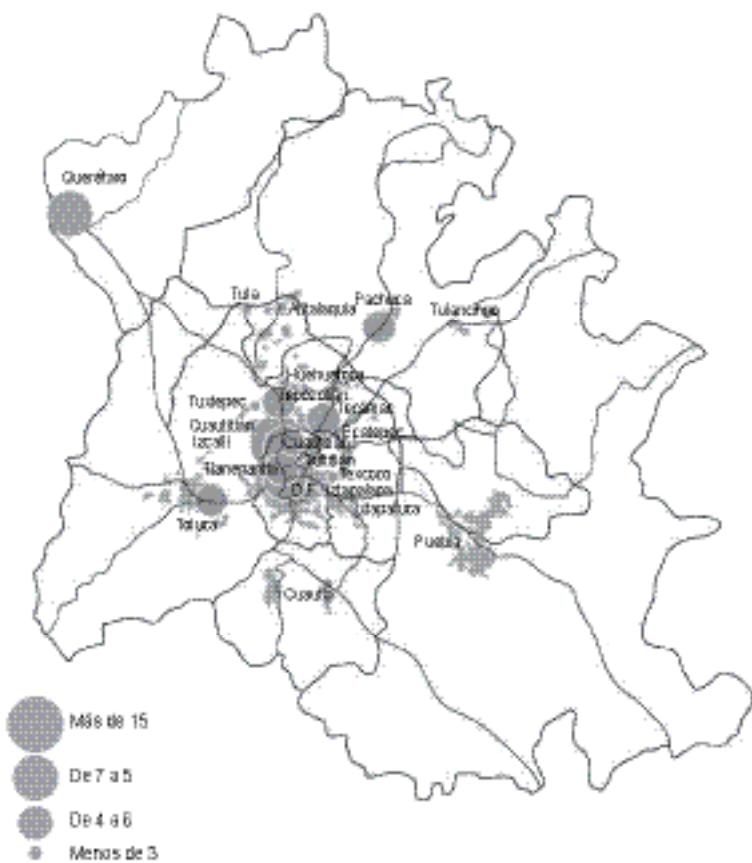
Los mercados inmobiliarios del D.F. son entonces controlados por unos cuantos desarrolladores privados; además, la mayoría de los principales desarrolladores en este caso son familiares. La posición privilegiada que ocupan en los mercados es, así, defendida de generación en generación. Pero esta posición resulta de sus relaciones con las autoridades públicas de la Ciudad de México; de

⁵ José Carreño Carlón, *Crónica* (2006), “Con AMLO, negocios judíos, voto judío [...] y candidatos antisemitas”, 18 de enero; Alejandro Cruz Flores, *La Jornada*, 22 de agosto de 2007, “Empresarios de Polanco, en favor de la Torre Bicentenario”.

⁶ Se entiende por “inversionista internacional financiero” a compañías extranjeras que se financian, total o parcialmente, por medio de los mercados de capital internacional o de fondos de inversión, es decir *pools* de capitales constituidos por profesionales financieros cuyas reglas de inversión y retorno son definidas con precisión.

MAPA XIV.2

Ubicación de los 80 edificios de la región centro en los cuales los inversionistas financieros internacionales invirtieron entre 1994 y 2011



FUENTE: David L. e Yver R., 2012.

este modo, si la comunidad judía está presente tanto en los mercados inmobiliarios comerciales del D.F. como en los del Estado de México, su posición es mucho más dominante en el D.F. que en la periferia de la ZMVM, porque sus interlocutores públicos en el Estado de México están más fragmentados.

UNOS ACTORES PRIVADOS EMPODERADOS POR LAS AUTORIDADES PÚBLICAS DEL D.F.

Si bien los mercados inmobiliarios de la Ciudad de México están completamente liberalizados, y las autoridades públicas procuran no intervenirlos directamente, éstas estructuran los mercados por medio de las autorizaciones que otorgan y de las empresas que empoderan.

Un sistema de favores que estructura los mercados inmobiliarios que liga a los actores privados con los actores públicos en toda la ZMVM

Cualquier profesional de los mercados inmobiliarios que requiera comprar un terreno o construir un edificio tiene que entrar en contacto con las autoridades públicas para obtener las autorizaciones legales necesarias. Pero lo que es oficialmente un derecho abierto a todo ciudadano o empresa —el derecho a pedir una autorización de construcción o de cambio de uso de suelo, por ejemplo— es, en México, un favor que los funcionarios públicos aceptan hacer o no. Esta situación resulta de las prácticas clientelistas que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contribuyó a institucionalizar como fundamento del funcionamiento político del país (Hilgers, 2005, 2008, 2009).

Desde los años treinta, el Estado federal mexicano, estructurado por el PRI, se fundó con base en corporaciones que representan a los diferentes segmentos de las clases populares y que funcionan a partir del clientelismo (Davis, 1999). Estos sindicatos se volvieron

muy poderosos y hoy permiten canalizar las demandas sociales y distribuir los favores del Estado, asegurando, de esta manera, la paz social (Brachet-Marquez, 1992). Además, mantienen el control sobre sus bases sindicales gracias a la distribución de favores o de empleos, como lo observa Salvador Maldonado Aranda en el caso del Estado de México:

El empleo, como fuente de subsistencia, fue de los recursos más poderosos para garantizar la lealtad de los trabajadores en un contexto donde el neoliberalismo tiende a generar un proceso de nivelación de la pobreza con una competencia profundamente violenta para obtener un puesto de trabajo, aunque sea temporal y de baja remuneración [Maldonado Aranda, 2002: 117].

Los líderes sindicales mantienen entonces su poder gracias a un amplio clientelismo que les permite concentrar su dominio y limitar la participación colectiva en la toma de decisiones. Estos líderes negocian directamente con las autoridades, sin consultar a sus bases y, aun a veces, a pesar de la oposición de éstas (Garrido, 1994; Ziccardi, 1996). Verdaderas camarillas se han desarrollado alrededor de estos líderes sindicales que reciben favores de los dirigentes políticos a cambio de la fuerza de las bases electorales que controlan.

El clientelismo funciona entonces de manera jerárquica y se reproduce en cada escala del poder: cada individuo debe algo a los que están arriba de él; cada individuo exige a los que tiene bajo su poder compensación por la provisión de sus servicios. En la oficina de catastro o del departamento de urbanismo de las municipalidades (quienes tienen la competencia de entregar las autorizaciones de construcción o de cambio de uso de suelo), el funcionario espera del ciudadano o de la empresa que se integre a este “sistema de favores”, pagando y negociando la obtención de su derecho.

En los mercados inmobiliarios, dos tipos de prácticas son particularmente comunes y representativos de este sistema de favores: el pago de mordidas por la obtención de derechos de uso o de

construcción, y el financiamiento de los partidos políticos por los desarrolladores inmobiliarios.

En el D.F., los ejemplos son numerosos en cuanto a compras ilegales de derechos para construcción arriba de las densidades máximas autorizadas. En octubre 2006, por ejemplo, se reveló que los hermanos Bromberg —importantes desarrolladores del D.F. y miembros de la comunidad judía— obtuvieron autorización para construir un edificio residencial de 16 pisos en el barrio de Polanco, donde solamente pueden construirse 12 pisos según el Plan de Desarrollo de la delegación. Tres semanas antes, los dos empresarios habían transferido dos millones de pesos (más de 100 000 euros) al Partido de la Revolución Democrática (PRD) que dirige el gobierno del D.F.⁷ Este tipo de escándalo es muy común en todo el país, y se repite cada año.⁸

Otro suceso es igualmente revelador del sistema de favores que estructura los mercados inmobiliarios: en 2010, después de una alternancia política en la Delegación Cuajimalpa, en el D.F., el nuevo jefe de la delegación, miembro del Partido Acción Nacional (PAN), denunció a una red de funcionarios de la legislatura anterior. Esta red, según el nuevo responsable, habría extorsionado con entre uno y dos y medio millones de pesos (entre 60 000 y 150 000 euros) a desarrolladores inmobiliarios, para otorgarles permisos de construcción, de ocupación y de uso de suelo, específicamente en la zona de Santa Fe. El procurador general del gobierno del D.F., encargado del caso, declaró:

Existen casos en donde están otorgadas licencias sin que ninguna restricción normativa sea tomada en cuenta, o, por caso de omisión también. La omisión es la práctica la más común. Vivimos en un régimen de corrupción que no se puede negar, con la venta de

⁷ *La Crónica de Hoy* (2007).

⁸ Véase, por ejemplo, para el año de 2014: Tlalpan.info, "Seduvi avalan en Polanco torre que viola altura; revisa Miguel Hidalgo proyecto en Rubén Darío 157". Disponible en: <<http://tlalpan.info/2014/01/15/seduvi-avalan-en-polanco-torre-que-viol-a-altura-revisa-miguel-hidalgo-proyecto-en-rub-en-dario-157-tlalpan>>.

protecciones, pero sobre todo de omisiones. El hecho de que el funcionario no haga nada es un caso de omisión: no verifica. Es por eso que nuestro trabajo es de controlar cotidianamente el ejercicio del poder gubernamental y las prácticas de los funcionarios [declaración del contralor general del D.F., Ricardo García Sainz, publicada por *Reforma* en su edición del 9 de marzo de 2010].

Financiar los partidos políticos es otra práctica con la cual los desarrolladores inmobiliarios se integran al sistema de favores que estructuran tanto los mercados inmobiliarios como el Estado. Su objetivo es obtener el apoyo de los políticos electos al momento de comprar y desarrollar terrenos en su área de influencia. En ese aspecto, la estrategia de Carlos Slim es ejemplar: un artículo publicado en 2008 revela que éste financió las campañas electorales tanto del candidato del PAN como del candidato del PRD:

[...] también hubo empresarios que decidieron apostar a más de un frente: favorecieron a dos candidatos presidenciales con depósitos equitativos, como Carlos Slim, dueño de Telmex. El hombre más rico del país donó un millón de pesos tanto al panista como al perredista [...] [*Milenio*, 2008].

El artículo publicado en la revista *Milenio* en 2008⁹ publica una lista con los montos de las donaciones percibidas por los partidos políticos para la campaña electoral presidencial de 2006, así como los nombres de los principales donantes.¹⁰ Así, resulta que el PRD, partido al mando del gobierno del D.F., recibió numerosas donaciones de parte de empresas inmobiliarias y/o de construcción. En efecto, al menos tres de los principales desarrolladores del D.F. participaron en el financiamiento de la campaña de Manuel López Obrador, quien fue jefe del gobierno del D.F. de 2000 a 2005: Carlos Slim, el grupo Danhos y GICSA (cuadro XIV.1).

⁹ *Milenio* (2008), "La IP donó 210 mdp en 2006", *Milenio*, México, 18 de noviembre.

¹⁰ Estos datos fueron publicados por el Instituto Federal Electoral (IFE).

Mediante tales prácticas, las autorizaciones y permisos necesarios para cualquier desarrollo inmobiliario se vuelven favores que los actores privados tienen que ganar, comprándolos directa o indirectamente. Esto crea relaciones de dependencias entre los actores, públicos y privados; cada uno debe un favor al otro y esto se refuerza a lo largo de los años, lo que puede crear poderosas coaliciones.

UN RÉGIMEN URBANO EN EL D.F.: UNA RED CONSOLIDADA Y CERRADA DE EMPRESARIOS Y POLÍTICOS

Por medio de este sistema de favores, algunos desarrolladores del D.F. lograron construirse, luego de algún tiempo, en un poder que los volvió indispensables para los políticos de la Ciudad de México. Francisco Valdés Ugalde explica que el sector de los emprendedores se quedó fuera del sistema clientelista de representación formal organizado por el PRI. Los empresarios no tuvieron ningún canal de negociación institucional, pero desarrollaron relaciones informales directamente con el gobierno federal, que hasta 1994 dirigía directamente al D.F.¹¹ El régimen político mexicano, netamente presidencialista y centralista, favoreció el desarrollo de los actores del sector privado que supieron negociar y defender sus intereses:

con las amplias facultades presidenciales que le otorgaron un poder discrecional y con la organización empresarial al margen del partido oficial, se estableció un vínculo directo entre el Ejecutivo y las empresas privadas, en el que ni el Congreso, ni la Corte, ni los partidos políticos, ni la prensa tuvieron influencia significativa [Valdés Ugalde, 2000: 201].

¹¹ El D.F., por ser la sede de los poderes federales, siempre tuvo un estatus particular en la federación mexicana. Hasta 1997, estaba dirigido por un regente, designado por el Presidente de la República y miembro de su gobierno. Desde esta fecha, la entidad está gobernada por un Gobierno del D.F. cuyo jefe es electo, y una Asamblea Legislativa también electa por los habitantes del distrito.

CUADRO XIV.1
**Lista de los principales donantes a los tres principales partidos políticos mexicanos,
para la campaña presidencial de 2006**

<i>Proveedores de fondos</i>			<i>Aportaciones otorgadas a cada partido y candidato (en pesos mexicanos)</i>		
<i>Sector</i>	<i>Nombre</i>	<i>Razón social y económica</i>	<i>PRD</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>
Telecomunicaciones	Carlos Slim	Dueño de Telmex, Grupo Carso, Grupo Caabsa, etcétera	1 millón	1 millón	
Minería	Familia Villareal	Dueño del imperio minero Sicartsa	1 millón	1 millón	
Construcción	Jaime Dayan	Presidente de la constructora CABI	900 000		
	Daniel Kabbaz	Director general del Grupo Dahnos	1 millón		
	Mariano Martínez	Asociado de Operadora Mexicana de Estacionamientos	1 millón		
	José Miguel Padilla	Dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción	1 millón		
	Familia Romano Jafif	Fondo HEXA, quien construyó la Torre Reforma, abierta en 2011	1 millón		
	Elías Sacal Cababie	Dueño y director de GICSA	700 000		
	Enyd Sánchez	Representante de construcción residencial Homex	400 000		
	Adrian Comu	Inmobiliaria Emar	220 000		
	José Antonio Attias	Grupo Copri, promotor de oficinas y constructor de puentes en Santa Fe	360 000		

Distribución	Familia Chedraui	Cadena de distribución Chedraui	2 millones
	Manuel Arias Arango	Copropietario de Walmart y Aurrerá	500 000
Alimentación	Familia Arámburazabala-Larregui	Propietario de Grupo Modelo, principal productor de cerveza	23 millones
Telecomunicaciones	María de las Nieves Fernández González	Accionista del grupo de telecomunicaciones Televisa	500 000
	Familia Kuri-Kauffman	Grupo Carso y Telmex, entre otros	21 millones
	Los hijos de Carlos Slim y Jaime Chico Pardo	Grupo Telmex	300 millones
Construcción	Diego Quintana Kawage	Grupo ICA	1 millón
	Luis Urrutia	Grupo ICA	1 millón
Finanzas	José Ramón Gutiérrez de Velasco	Expresidente del PAN en Veracruz, accionista de la Casa de Cambio Puebla, que la DEA investiga por lavado de dinero.	
Construcción	José Antonio Anguiano	Gran industria constructora de escuelas en el Estado de México	1 millón
Textil	Martín de Jesús Assad	Gran industria del sector textil de Tamaulipas	1 510 000
Transportes	Vicente Coss	Del Sindicato de Transportistas de Ecatepec, Estado de México	450 000
Legal	Vidal González	Vicepresidente del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco	
<i>Total</i>		86 millones	389 millones
			82 millones

FUENTE: Elaboración propia con información de *Milenio*, 18 de noviembre de 2008.

De 1940 a 1960, los privilegiados socios privados del gobierno federal y del PRI fueron los dirigentes de pequeñas y jóvenes empresas innovadoras de la Ciudad de México, favorables al desarrollo del mercado interno y de la producción nacional para sustituir las importaciones. Pero a partir de los años 1960 la naturaleza de estos socios económicos cambió: los aliados del gobierno empezaron a ser las élites de los sectores bancario, industrial, inmobiliario, financiero y turístico, favorables a la apertura internacional de la economía mexicana y a la liberalización del mercado (Davis, 1999: 240).

En este contexto, empresas como ICA (Ingenieros Civiles Asociados) se desarrollaron en el regazo del gobierno federal, monopolizando la construcción de las infraestructuras y de los servicios públicos, fundamentales para la “modernización” del país y de la Ciudad de México (Davis, 1999). Creada en 1947, ICA es todavía en 2014, uno de los principales actores de los mercados inmobiliarios y de infraestructura del país. Ha participado en los principales proyectos urbanos de la Ciudad de México, como: construcción del Estadio Olímpico (1952), del Estadio Azteca (1966), de Ciudad Satélite y de Ciudad Universitaria (a finales de los años cincuenta), del Metro (1969), de centros comerciales como Plaza Universidad (1969) y el Centro Comercial Santa Fe (1993), de la Torre Mayor (2003), etc. Según Diane Davis (1999), mientras Gustavo Díaz Ordaz era presidente de la república varios ingenieros y arquitectos de ICA entraron al gobierno del D.F. con la idea de desarrollar obras públicas para la ciudad.¹² De esta manera, ciertos empresarios urbanos se fueron desarrollando a partir de su colaboración con el gobierno del D.F., en esta época integrado al gobierno federal:

los dirigentes del sector privado y los proveedores de servicios urbanos que tenían la experiencia de la elaboración de políticas y del gobierno de la capital, como ICA, poseían una cantidad sustancial de poder político y técnico. Su importante participación

¹² Es también significativo que la esposa de Gustavo Díaz Ordaz era de la familia de unos de los fundadores de ICA.

en los numerosos proyectos y programas a lo largo de los años les volvió indispensables, porque proveían una asistencia técnica desde el interior y el exterior de la burocracia y porque facilitaban la ejecución rápida y eficaz de la política urbana [Davis, 1999: 385].

Las profundas crisis que el país y la ciudad vivieron a lo largo de los años ochenta y noventa, hicieron que estas empresas privadas se volvieran cada vez más indispensables para los gobiernos encargados de administrar la Ciudad de México.

A partir de 1997, el gobierno del D.F. ya no fue dirigido por un secretario del gobierno federal, sino que fue electo por los ciudadanos de la entidad. Desde esta fecha, es el PRD quien dirige el gobierno del D.F., aunque parece que la alianza del gobierno local con los actores privados se ha mantenido. Después del temblor de 1985, el Gobierno del D.F. necesitaba más que nunca a todas las empresas privadas capaces de apoyar la reconstrucción de los edificios e infraestructuras destruidos. Uno de los proyectos que cobró especial importancia en la reconstrucción de la ciudad fue el desarrollo del nuevo barrio de negocios de Santa Fe, al oeste de la ciudad. El desarrollo de esta zona ejemplifica la continuidad del poder de algunos desarrolladores inmobiliarios, a pesar de la alternancia política.

Santa Fe es un proyecto iniciado en 1977 por el entonces regente del D.F., Carlos Hank González, para fomentar la emergencia de un nuevo barrio de negocios en una zona hasta entonces despreciada por los desarrolladores inmobiliarios. Este gobierno expropió 800 hectáreas, la mayor parte de las cuales estaban ocupadas por un basurero. Una agencia parapública (Servimex) fue creada y encargada de la gestión y de la venta de los terrenos a especialistas privados, que los desarrollarían con base en los lineamientos de un *master plan*, en cuya elaboración participaron profesionales de ICA, Danhos, de los bufetes de los arquitectos Magdaleno y Legoretta, etc. Para lanzar el proyecto, el gobierno regaló terrenos a la Universidad Iberoamericana con el objetivo de que instalara su nueva sede en la zona, lo que se realizó en 1982.

Con las elecciones de 1997, una nueva administración estuvo a cargo de la gestión del D.F. y del proyecto de Santa Fe. La cooperación entre esta administración y los desarrolladores inmobiliarios fue difícil en los primeros años; sin embargo, en 2000 el jefe de gobierno electo, Cuauhtémoc Cárdenas, renunció a su puesto para volverse candidato a las elecciones presidenciales, y por ello fueron organizadas nuevas elecciones de las que Andrés Manuel López Obrador, también del PRD, surgió como nuevo jefe de gobierno del D.F. Durante su gobierno, las relaciones con los ejecutivos inmobiliarios se reanudaron y Santa Fe continuó su crecimiento con los mismos desarrolladores de antes; uno de los principales en el D.F. explica lo siguiente:

En la época de Zedillo (1999-2000), la economía estaba muy mal. Entonces empezaron (los encargados políticos de la Ciudad de México) a ver Santa Fe como la gallina de los huevos de oro. No tenían ningún cariño para el proyecto, ningún respeto. Entonces autorizaron cualquier inversión privada en Santa Fe, vendieron los terrenos, pero ya no invirtieron en infraestructuras. Por ejemplo, la planta de tratamiento del agua nunca fue terminada. Y cuando llegó Cuauhtémoc, fue aún peor porque eran los enemigos del desarrollo inmobiliario, los enemigos de los ricos. Pero, al fin, continuaron vendiendo los terrenos [...] porque Santa Fe ya estaba cambiando de apariencia, ya se había vuelto un mercado remunerador. [...] Y cuando López Obrador llegó, empeoró aún más porque el gobierno del D.F. aumentó las densidades para vender los terrenos más caro [Anónimo, México, 2009].

Los mercados inmobiliarios aparecen entonces como un buen negocio tanto para los desarrolladores inmobiliarios como para las autoridades públicas, de esta manera, a pesar de los cambios políticos en el gobierno del D.F., desarrolladores como GICSA, ALHEL, GIM o Danhos mantienen su crecimiento y negocian su libertad y poder con el GDF. El caso de Danhos es ejemplo de esta posición privilegiada que algunos desarrolladores inmobiliarios lograron

mantener en el Distrito Federal. A finales de los años setenta, uno de los dirigentes de Danhos participó directamente en la definición del plan maestro de Santa Fe, junto con Servimet. Entre 1988 y 1994, el actual director de la empresa, Jorge Gamboa de Buen, se desempeñó como secretario de desarrollo urbano del D.F. (mientras el PRI gobernaba la ciudad); después se dedicó solamente a la desarrolladora y en 2014 siguió siendo uno de los principales competidores de los mercados inmobiliarios del D.F. Entre sus principales y más recientes proyectos está el de Reforma 222, un proyecto mixto compuesto de tres torres de 24 a 30 pisos, que se desarrolló entre 2004 y 2008. Sin embargo, la colaboración entre Danhos y el gobierno del D.F. se ilustra aún mejor mediante el controvertido proyecto de la Torre Bicentenario, la cual iba a ser construida en una zona catalogada como histórica y violaba varias normas del Plan de Desarrollo Urbano de la Delegación Miguel Hidalgo. Por presión ciudadana, en 2007 fue definitivamente abandonado por el Gobierno del Distrito Federal.

Es también ilustrativo el caso de Carlos Slim, quien inició su fortuna en los años ochenta y noventa, y ahora es actor clave de los mercados inmobiliarios de la Ciudad de México. Con el priista Salinas de Gortari (1988-1994), logró acordar la realización de diversos negocios muy remuneradores, en especial al momento de la privatización de los servicios de telecomunicación. Al principio de los años noventa, una de sus empresas participó en el desarrollo del centro comercial de Santa Fe. La alternancia política no frenó el crecimiento de sus negocios en la Ciudad de México, pues en los años 2000 fue un socio estratégico del GDF en la renovación del Centro Histórico. Además, tuvo a su cargo el proyecto Ciudad Jardín (un desarrollo mixto de gran impacto urbano en Azcapotzalco), y fue clave en la regeneración del barrio Nuevo Polanco mediante la realización de los proyectos de Plaza Carso y del Museo Soumaya en la Delegación Miguel Hidalgo.

Luego de varias décadas, algunos desarrolladores inmobiliarios pudieron construirse una posición clave en los mercados inmobiliarios del D.F. Integrados al sistema de favores que estructura

tanto el Estado como los mercados inmobiliarios, lograron cierto control de los mercados inmobiliarios del centro de la ciudad para poder acceder a los mejores (y escasos) terrenos del D.F. y desarrollar los edificios mejor estructurados de la ciudad.

Este poder que los profesionales de los servicios urbanos lograron construir no es privativo de la Ciudad de México; en varias ciudades del mundo se han observado continuas coaliciones entre actores públicos y privados que se mantienen a pesar de las alternancias electorales. El poder que los profesionales del desarrollo urbano se construyeron en la Ciudad de México se asemeja al poder sistémico que Clarence Stone identificó en Atlanta (Stone, 1989) o a los regímenes urbanos identificados en diferentes ciudades del mundo. Siguiendo la definición de Karen Mossberger y Gerry Stoker (2001), un régimen urbano es una coalición muy estable y duradera entre autoridades públicas y actores privados que juntan sus recursos para orientar un gobierno urbano. Este tipo de coalición está constituida de arreglos, redes e instituciones formales e informales que permiten a los actores poseedores de recursos estratégicos cooperar para la realización de un objetivo común ligado al gobierno de la ciudad. Lo importante es que la coalición permanezca en el tiempo y que contribuya a la elaboración e implementación de una agenda urbana específica. Los desarrolladores inmobiliarios son típicamente actores privados que pueden contribuir a tales coaliciones (Fainstein, 1994), ya que controlan recursos estratégicos, como capital, empleos, terrenos, etc.

En el caso del D.F., parece que un régimen urbano tal existe puesto que ciertos desarrolladores inmobiliarios y proveedores de servicios urbanos y de infraestructuras lograron construirse una posición que se revela mediante la continuidad de su presencia y su participación en los principales proyectos inmobiliarios de la ciudad desde los años setenta hasta la fecha. Este régimen urbano en los mercados inmobiliarios comerciales del D.F. se caracteriza por tres elementos: un sistema de favores que liga a los actores privados y públicos entre ellos mismos; relaciones interpersonales; la necesidad, para las autoridades públicas, de tener empresas con

experiencia y solidez financiera, como las establecidas en el D.F. décadas atrás.

LOS MERCADOS INMOBILIARIOS: UNA GOBERNANZA FUERTE EN EL D.F., DÉBIL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Si bien los actores privados son clave en las dinámicas de los mercados inmobiliarios de la Ciudad de México, su poder depende entonces de sus relaciones con las autoridades públicas. Pero la situación política del D.F. es muy diferente de la situación política de los municipios mexiquenses de la Zona Metropolitana del Valle de México. Los mercados inmobiliarios de la ciudad están entonces fragmentados entre una gobernanza fuerte y activa en el D.F. y una gobernanza mucho más débil en el Estado de México.

En el D.F., una gobernanza fuerte y activa

Desde 1997 el PRD ha hecho de la Ciudad de México su vitrina. Los gobiernos de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) y de Marcelo Ebrard (2006-2012) implementaron importantes proyectos urbanos cuyo objetivo fue cambiar la imagen de la ciudad y demostrar la capacidad de gestión del PRD. La política del Bando Dos, desde 2000, contribuyó a concentrar la construcción de vivienda media-alta en las cuatro delegaciones centrales, lo que también tuvo el efecto de concentrar las viviendas de interés social a la periferia de la ciudad, en el Estado de México. A partir de 2001, el gobierno del D.F. lanzó el amplio proyecto de renovación del “corredor turístico y cultural del Paseo de Reforma-Avenida Juárez-Centro Histórico”, que consistió en renovar y rehabilitar un importante número de edificios, equipamiento y vialidades de la zona. El objetivo fue facilitar la circulación y recuperar la estética de esta zona central algo que se logró. Se implementó también el programa Ciudad Segura, enfocado a la reducción de la inseguridad en la

entidad; se mejoró el transporte público mediante la construcción de líneas de Metrobús y de nuevas líneas del Metro; se construyó el segundo piso del periférico, y se desarrollaron ciclovías junto con un sistema de renta de bicicletas públicas en ciertas delegaciones de la entidad; etcétera.

Todas estas políticas ilustran una estrategia destinada a posicionar a la Ciudad de México en el juego de la competitividad mundial. La capacidad de financiamiento del D.F., su voluntarismo y su poder de acción han vuelto muy activa su cooperación con los desarrolladores inmobiliarios. Los mercados inmobiliarios de esta entidad son entonces fuertemente estructurados por el régimen urbano que constituyen, sin embargo, esto se termina en las fronteras del D.F.; en tanto, la mitad de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México vive en municipios del Estado de México, donde la gobernanza es mucho más débil y fragmentada.

En el Estado de México, una gobernanza mucho más débil

En los 59 municipios mexiquenses que pertenecen a la ZMVM no se ha implementado ninguna política urbana ambiciosa. Estos municipios están aislados, y mientras que en el D.F. existe un nivel estatal activo que da dinamismo y orientación a la política urbana, en el Estado de México el nivel estatal no ejerce una influencia similar.

El territorio del Estado de México está dividido en dos zonas metropolitanas: la del Valle de México y la del Valle de Toluca. La sede estatal está ubicada en Toluca y es dirigida, desde hace décadas, por el PRI. Los municipios mexiquenses que pertenecen a la ZMVM, mucho más volátiles, a menudo son dirigidos por gobiernos del PAN o del PRD (González Serna, 2008). Arzuaga-Magnoni y sus colegas explican que la disciplina del PRI aplica para las elecciones estatales, pues para las municipales cada grupo que apoya al PRI se desliga de ese compromiso, lo que explica por qué desde los años 1990 el PRI sólo dirige a la mitad de los municipios del Estado

de México (Arzuaga-Magnoni, Espinosa-Santiago y Niño-Martínez, 2007). Segundo Alfonso Iracheta, en dicho Estado se está viviendo una “crisis de identidad estatal”, porque los habitantes de los municipios mexiquenses de la ZMVM no reciben ninguna respuesta a sus problemas por parte de la sede en Toluca (Iracheta, 2004: 500) por el hecho de sentirse parte de la Ciudad de México, y es que para ellos Toluca está más lejos que el D.F. (González Serna, 2008: 6).

Los principales proyectos urbanos que el Estado de México ha implementado para los municipios de la ZMVM son obras de infraestructura: nuevas carreteras (el Circuito Mexiquense, el Arco Norte), nuevas líneas de transporte público (el tren suburbano, el Mexibús, el proyecto de Mexicable, etc.). Pero las necesidades son tan grandes que estas inversiones están lejos de ser suficientes para transformar esta parte de la ZMVM en un territorio competitivo que ofrezca calidad de vida a sus habitantes. Las necesidades de agua y electricidad todavía deben ser atendidas; la creación de empleo es insuficiente, y la planeación de la urbanización, profundamente deficiente. Los espacios públicos faltan y el tráfico es caótico.

Los municipios, por su parte, no tienen los recursos necesarios para enfrentar estos retos. Desde la reforma constitucional de 1999 están encargados de la competencia de desarrollo urbano: elaboran los planes de Desarrollo Urbano, otorgan las autorizaciones de construcción y autorizan los cambios de uso de suelo, pero la mayoría carece de personal calificado y de recursos económicos. En 2013, el Estado de México percibía 27% del monto recolectado por el D.F. con el impuesto predial (INEGI, 2014); y en cuanto a las transferencias federales, de las que dependen gran parte de los 59 municipios mexiquenses de la ZMVM, sólo reciben un tercio de lo que reciben las 16 delegaciones del D.F. En fin, las inversiones directas del Estado federal en estos municipios del Estado de México representan apenas un poco más de un cuarto de las que se hicieron en el D.F. Cabe recordar aquí que los 59 municipios mexiquenses de la ZMVM albergan a la mitad de la población que vive en esta zona. Las desigualdades entre las dos principales entidades de la ZMVM son, entonces, desmedidas.

Las municipalidades mexiquenses carecen pues, dramáticamente, de recursos políticos y económicos para enfrentar los retos de su reciente urbanización. Además, ésta fue muy rápida y sigue involucrando a cada vez más municipios rurales periféricos. El equilibrio entre estas autoridades públicas y los desarrolladores inmobiliarios es entonces muy diferente del que se encuentra en el D.F. Por estar recién urbanizados, los municipios del Estado de México no cuentan con una coalición establecida entre sus dirigentes públicos y los actores privados. Los mercados inmobiliarios son entonces más abiertos. Nuevos desarrolladores inmobiliarios encuentran más fácilmente una oportunidad para comprar un terreno y negociar los derechos necesarios.

La diferencia entre la gobernanza de los mercados inmobiliarios comerciales en el D.F. y la del Estado de México se fundamenta, así, en dos elementos principales: por un lado, las autoridades públicas del D.F. son mucho más unidas y fuertes con el Gobierno del D.F., mientras que las del Estado de México se caracterizan por tener una fragmentación político-administrativa. Por otro lado, los gobiernos locales del D.F. cuentan con muchos más recursos financieros que los del Estado de México. Frente a estas dos situaciones, los desarrolladores inmobiliarios logran establecer relaciones con las autoridades locales más o menos fuertes y duraderas, lo que les da la posibilidad de tener un control más o menos amplio sobre los mercados inmobiliarios comerciales.

CONCLUSIÓN

Los mercados inmobiliarios comerciales de la Ciudad de México están pues influenciados por dos tipos de interacciones: las de desarrolladores inmobiliarios y las de autoridades públicas. En el D.F., las dinámicas de estos mercados están estructuradas por un régimen urbano fuerte y activo que dispone de considerables recursos políticos, económicos y técnicos. Los mercados son, en consecuencia, muy dinámicos, diversos y cerrados a nuevos inte-

grantes. Por el contrario, en los municipios mexiquenses de la ZMVM las relaciones entre desarrolladores inmobiliarios y autoridades públicas son mucho más puntuales, y se desarrollan también en el marco de un sistema de favores, ya que éste se estructura también en el Estado de México, pero no contribuye a la construcción de relaciones e interdependencias duraderas y estables. El resultado es una fragmentación de los mercados inmobiliarios comerciales y de desarrollo urbano de la metrópoli, dividida entre una gobernanza fuerte en su centro y una gobernanza mucho más débil en su periferia, y caracterizada por inmuebles y terrenos de alto valor en el D.F. (viviendas de mayor valor, centros comerciales de lujo, oficinas de estándares internacionales, terrenos con precios altos), mientras que en la parte de la ZMVM ubicada en el Estado de México se concentran viviendas sociales, bodegas antiguas, y espacios comerciales de menor calidad.

La comparación del funcionamiento de estos mercados con el de los mercados de vivienda de interés social complica el entendimiento de la gobernanza de los mercados inmobiliarios de la Ciudad de México. En efecto, los mercados para viviendas de interés social se encuentran más en el Estado de México, donde los terrenos disponibles son más numerosos y baratos. Sin embargo, éstos también están dominados por un número muy limitado de desarrolladores inmobiliarios, concentración que se observa en los ámbitos local y nacional: en 2010, las cinco empresas públicas —es decir las que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores— produjeron cerca de la mitad del total de viviendas construidas en el país (Softec, 2010); éstas son GEO (en Bolsa desde 1994), ARA (pública desde 1995), Hogar (pública desde 1996), Sare (pública desde 2003), Urbi y Homex (públicas desde 2004).

Tales empresas se desarrollaron gracias a sus relaciones con el gobierno federal dirigido por el PAN entre 2000 y 2012. Este partido fortaleció la política de vivienda de interés social durante toda su administración, y aumentó considerablemente el monto de los subsidios a la vez que fijó metas cuantitativas altas en cuanto al número de vivienda de interés social a construir por año. A partir

de 2012, sin embargo, empezó a hablarse de un cambio en las reglas de atribución de los subsidios a las nuevas viviendas de interés social, lo que generó graves dificultades financieras para muchas inmobiliarias especializadas en este mercado. Desde 2000 éstas lograban rendimientos considerables gracias a la compra de importantes reservas de tierra rural en la periferia de las ciudades donde construían las viviendas. A partir de 2012, la problemática de la expansión de las ciudades mexicanas empezó a aparecer como un problema que el gobierno federal ya no podía dejar de atender. Se comenzó entonces a hablar de fijar reglas de ubicación para las nuevas viviendas de interés social. Se definieron algunos polígonos que fijaban la atribución de 100% en los subsidios a las viviendas construidas en los centros urbanos y de 0% en las zonas consideradas como muy alejadas de éstos. Dichos polígonos dejaban casi la mitad de las reservas de estas inmobiliarias sin derecho a ningún subsidio. En 2013, cuando el PRI volvió a tomar el mando del gobierno federal, este proyecto de polígonos se fortaleció, y sigue así hasta la fecha.

Lo anterior parece indicar que, desde 2000, en la periferia de la Ciudad de México (como en las principales ciudades del país) los mercados inmobiliarios de vivienda de interés social están influenciados por otra configuración: las relaciones entre desarrolladores inmobiliarios especializados en la vivienda de interés social y las autoridades federales. Falta entonces una investigación para entender mejor la gobernanza de los mercados inmobiliarios de la Ciudad de México, que es resolver cómo se construyeron y se desarrollaron las relaciones entre las inmobiliarias de vivienda de interés social y el gobierno federal.

BIBLIOGRAFÍA

Arzuaga-Magnoni, Javier, Orlando Espinosa-Santiago y José Javier Niño-Martínez (2007), “Elites, alternancia y partidos políticos en el Estado de México: entre la pluralidad, la búsqueda del voto y

- el debilitamiento institucional”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 7, núm. 25, pp. 129-156.
- Brachet-Marquez, Viviane (1992), “Explaining Sociopolitical Change in Latin America: The Case of Mexico”, *Latin American Research Review*, vol. 27, núm. 3, pp. 91-122.
- Cushman y Wakefield (2009), *International Investment Atlas Summary 2009*. Disponible en: <http://acai.pt/media/estudosDocs/CW/CW_Atlas_Summary_09.pdf>.
- David Louise y Ludovic Halbert (2013), “Constructing ‘World-Class’ Cities: Hubs of Globalization and High Finance”, en Michael Hibbard, Robert Freestone y Tore Øivin Sager (coords.), *Dialogues in Urban and Regional Planning 5*, Nueva York, Routledge, pp. 99-114.
- David Louise y Ludovic Halbert (2014), “Finance Capital, Actor-Network Theory and the Struggle over Calculative Agencies in the Business Property Markets of Mexico City Metropolitan Region”, *Regional Studies*, vol. 48, núm. 3, pp. 516-529.
- Davis, Diane (1999), *El leviatán urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fainstein, Susan (1994), *The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York*, Londres, Blackwell.
- Garrido, Celso (1994), “Los grupos privados nacionales en México”, *Revista CEPAL*, núm. 53, pp. 159-175.
- González Serna, Sergio (2008), *Monografía política del Estado de México (1981-2008)*, México.
- Hilgers, Tina (2005), “The Nature of Clientelism in Mexico City”, ponencia presentada en la Conferencia Anual de la Canadian Political Science, Ontario, 2 a 4 de junio.
- Hilgers, Tina (2008), “Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico’s PRD in Comparative Perspective”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 4, pp. 123-153.
- Hilgers, Tina (2009), “Who is Using Whom? Clientelism from the Client’s Perspective”, *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 15, núm. 1, pp. 51-75.
- INEGI (2014), *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, México, INEGI.

- Iracheta, Alfonso (2004), "Estado de México: la otra cara de la mega-ciudad", en Peter Ward (coord.), *México, megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 491-607.
- La Crónica de Hoy* (2007), "Construyen 4 pisos más a torre ilegal de 12 niveles en Polanco autorizada por Seduvi", *La Crónica de Hoy*, México, 16 de enero.
- Maldonado Aranda, Salvador (2002), *Grupos políticos y cacicazgos sindicales en el Estado de México (1925-1990)*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Universidad Autónoma del Estado de México.
- Milenio* (2008), "La IP donó 210 mdp en 2006", *Milenio*, México, 18 de noviembre.
- Mossberger, Karen y Gerry Stoker (2001), "The Evolution of Urban Regime Theory", *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 6, pp. 810-835.
- Schteingart, Martha (1989), *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Sedesol (2011), *La expansión de las ciudades mexicanas, 1980-2010*, México, Sedesol.
- Softec (2010), *Mexican Housing Overview 2010*, México, Softec.
- Stone, Clarence Nathan (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Topalov, Christian (1974), *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, París, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Valdés Ugalde, Francisco (2000), "La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México, 1940-1994", en Claudio Lomnitz (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 195-220.
- Ziccardi, Alicia (1996), "El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, pp. 99-117.

XV

TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBIERNO DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES

*Clara Salazar**

La reflexión que aquí realizamos incorpora variados aspectos de la estructura social que tienen que ver con la construcción de instituciones y con la gobernanza. Si la primera considera las estructuras, esquemas, reglas, normas y rutinas que se establecen como guía para el comportamiento social (Scott, 2004), la segunda implica entender cómo esos elementos son incorporados en el tiempo y en el espacio, en el hacer de la gestión pública, es decir cómo evolucionan las instituciones, cómo se transforma el sistema de normas institucionalizadas y cómo los actores económico-sociales y gubernamentales responden a esos cambios y crean una nueva dinámica de prácticas en una relación dialéctica que transforma la forma de gobernar con el objetivo de contribuir a la estabilidad social y de mantener el régimen político (Le Galés, 1998).

En este marco analítico pretendemos contribuir a la reflexión por dos vías: por un lado, nos preguntamos cómo se gobierna uno de los aspectos más agudos de las metrópolis latinoamericanas: los asentamientos humanos irregulares (AHI); por otro lado, recapacitamos sobre los procesos que resultan de la modificación de reglas

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

superiores, transformando las relaciones entre los actores y afectando el orden social establecido con anterioridad. En este contexto, se considera que el tiempo es un factor decisivo en el cambio institucional, porque la respuesta gubernamental no siempre cuenta con los instrumentos para actuar con celeridad sobre las normas que impone.

Para abordar el tema, centramos el análisis en los cambios que rigen el sistema de tenencia de la tierra de las comunidades agrarias en México, que se concretaron en las modificaciones de 1992 a la Carta Magna y a la Ley Agraria. Argumentamos que los cambios a las reglas formales, como efecto de la reorientación ideológica de los derechos de propiedad, han transformado la interacción entre los actores sociales que participan en la transferencia de esa tierra en la periferia urbana. En concreto, examinamos las consecuencias del nuevo marco jurídico-institucional en el proceso de regularización de los AHI localizados en la periferia de la Ciudad de México. Desarrollamos la hipótesis de que la regularización de los AHI se había dado en un clima de gobernabilidad durante casi cuatro lustros, y que las reformas de 1992 han venido a trastocar arreglos institucionales ya establecidos. Los cambios a las normas formales han implicado la creación de una nueva burocracia agraria, han permitido la incorporación de actores privados en el proceso de regularización y han cambiado las formas en que operaban los organismos del Estado. Esta dinámica produce tensiones entre los propietarios de la tierra y los pobladores de los AHI, y plantea retos para la gobernanza.

Ahora bien, se parte del supuesto, ya planteado por North (1993), de que la alteración de las reglas formales produce un nuevo marco de relación para la toma de decisiones de los actores. Se razona, por tanto, sobre cómo el marco institucional, edificado sobre las nuevas reglas formales (artículo 27 de la Constitución y la Ley Agraria) que se establecieron para modificar la regulación de los derechos de propiedad de las comunidades agrarias, refleja la ideología hegemónica neoliberal y no los intereses de la sociedad. La información en que basamos nuestra reflexión corresponde a la

revisión de las normas que rigen el sistema de propiedad de las comunidades agrarias antes y después de 1992, así como a visitas de campo y a entrevistas con los pobladores de los asentamientos irregulares, las autoridades agrarias y los funcionarios de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). El dinamismo observado entre los actores permite dar cuenta de cómo se producen los cambios institucionales y cómo se construye la gobernanza.

Hemos organizado esta exposición en tres partes. En la primera se aborda el razonamiento que definió en los años setenta la acción gubernamental del Estado mexicano frente al proceso de ocupación informal de suelo en la periferia urbana, y se presenta su funcionamiento y legitimación institucional. Además, se pone énfasis en cómo el Estado mexicano fue capaz en ese momento de generar todo un organismo formal para adaptarlo a las prácticas informales institucionalizadas en la transferencia de suelo de las comunidades agrarias a población pobre y cómo ello ha contribuido a gobernar los asentamientos irregulares. En la segunda se presentan los cambios de 1992 al marco jurídico (artículo 27 de la Constitución y Ley Agraria) e institucional formal que se consideran centrales en un nuevo manejo de los AHI. Se argumenta que los mismos tienen efectos en el comportamiento de y entre los actores sociales frente al proceso de regularización de los AHI y que las nuevas normas cambian la posición de éstos y su relación de fuerza. Lo anterior deriva en una restructuración institucional que implica la puesta en práctica de nuevos instrumentos jurídicos, la búsqueda de mecanismos de negociación y acuerdos para continuar gobernando los AHI, y la revaloración de la efectividad de los dispositivos jurídico-institucionales existentes antes de los cambios. A partir de esta contextualización, se procede a discutir, en la tercera y última parte, la concepción los derechos de propiedad y seguridad jurídica que encierra el nuevo marco legal, así como algunas de sus implicaciones en los actores sociales y los retos para el ejercicio de gobierno.

LA OCUPACIÓN INFORMAL DE SUELO
COMO PROCESO SOCIAL A GOBERNAR

Primer momento: 1917-1992

Desde 1917, momento en que se inició en México la dotación de tierra a los núcleos agrarios, hasta 1992, los derechos de propiedad de los que se dotó a las comunidades agrarias y ejidos estuvieron limitados a su explotación, uso y usufructo; esto significa que los sujetos agrarios no gozaban de libre disposición sobre la tierra que les fue dotada, de modo que no podían cederla, venderla o utilizarla como garantía en transferencias comerciales. A pesar de ello, y como ha sido ampliamente documentado, por más de setenta años una parte muy importante del crecimiento de las ciudades en México se ha dado mediante la conformación de asentamientos informales en tierra de los núcleos agrarios (Azuela, 1987, 1989, 1997, 1999; Connolly, 2012; Cruz, 2001, 2008; Duhau, 1994, 1998; Salazar, 2009a, 2009b; Schteingart, 1989, 1994; Varley, 1985a). Desde los años cuarenta del siglo pasado, los pobladores pobres que no han tenido acceso al mercado formal de vivienda han estado comprando, de común acuerdo con los ejidatarios pero fuera del marco regulatorio de la propiedad agraria, tierra de ejidos localizados en las periferias urbanas para construir en ella viviendas que no cumplen con la normatividad urbana. En este proceso, que ha sido llamado de “urbanización informal” o “irregular”, todo sujeto agrario (ejidatarios y comuneros) que vendió tierra sometida al régimen agrario, y todo ciudadano que la compró antes de 1992, transgredió, mediante la ejecución de un proceso de compraventa ilegal, los principios de inalienabilidad, inejenabilidad e inembargabilidad de la propiedad agraria. Para dar una idea de la magnitud que ha llegado a alcanzar este hecho, vale la pena mencionar que algunos investigadores han señalado que alrededor de 52.8% de la expansión de la Ciudad de México entre 1940 y 1976 se produjo sobre suelo de las comunidades agrarias (Schteingart, 1989: 123). Otros han asegurado que más de 50% de la población citadi-

na vivía en asentamientos de origen informal: para 1990, 62% de los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) vivía en ellos, 60% de la vivienda existente estaba en esas colonias y 49% de la superficie de esta área se había urbanizado por esta vía (Duhau, 1998).

Al hacerse evidente en los años setenta que, a pesar de la prohibición de la ley, los núcleos agrarios localizados en las periferias urbanas se estaba vendiendo a pobladores de menores ingresos sin que intermediaran documentos jurídicos que avalaran las transferencias de tierra, el Estado mexicano tomó la decisión de reconocer y tratar esos procesos de ocupación por pobladores pobres como un problema público. Así, y teniendo como antecedente la puesta en marcha de acciones de regularización por parte de gobiernos estatales (Varley, 1985a), no respondió a la compraventa ilegal de tierra con sanciones administrativas cometidas contra el patrimonio territorial de la nación, sino que optó por una posición conciliatoria: propuso regularizar a escala nacional la situación jurídica de los pobladores asentados en propiedad ejidal y comunal y creó en 1970 el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (Pronarzue), coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), con la participación del Fondo Nacional del Fomento Ejidal (Fonafe) y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO). Un poco más tarde, en 1973, consolidó la política de regularización iniciada y creó un organismo para ejecutarla: la Comisión de Regularización para la Tenencia de la Tierra (Corett)¹ que perdura hasta hoy.

Azuela (1999) asegura que la consideración central detrás de la tolerancia mostrada por el Estado mexicano se debió a que los

¹ Este organismo se formó en un inicio como parte de la estructura agraria, pero en 1999 fue sectorizado al ámbito social y urbano y pasó a ser un organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). En 2012 fue sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), creada por la nueva administración federal (2012-2016) en un intento por integrar el funcionamiento del sector agrario, urbano y de vivienda.

AHI adquirieron una relevancia política permanente y se necesitaba mantener la paz social. Ante la creciente magnitud de población que llegaba a esos asentamientos, el Estado mexicano se vio incapacitado para sancionar a los vendedores de la tierra ejidal por obtener recursos económicos provenientes de una enajenación que no estaba permitida. Igualmente se encontró imposibilitado para procesar a los compradores de esa tierra por realizar daño en propiedad ajena y construir viviendas que incumplían la normatividad urbana. Es obvio que para ese entonces se había identificado a detalle la falta de cumplimiento de normas tanto en la transferencia de tierra como en la urbanización, pero el Estado se mostró indulgente ante ella porque era protecciónista y no tenía la capacidad para ofrecer opciones habitacionales a una población cada vez mayor de pobres que las demandaban. Las instituciones de vivienda, instauradas apenas un año antes de la creación de la Corett, estaban ofreciendo sólo opciones habitacionales a trabajadores con derechohabiencia,² y eso significaba que una parte importante de mexicanos no incorporados al sector formal de la economía estaba quedando también excluida de ese beneficio.

En el contexto de los años setenta, entonces, la creación de la Corett fue una solución salomónica que constituyó el instrumento que permitiría llevar a cabo acciones públicas concretas sobre una situación problemática: el acceso a la vivienda. En otras palabras, la creación de ese organismo posibilitaba gestionar la creciente presión ejercida por los colonos para obtener un espacio dónde habitar, aunque en sus inicios ese organismo hubiese tenido que enfrentar “una fuerte oposición de los núcleos agrarios inconformes

² Tanto el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) fueron creados en 1972. Ambos tenían como objetivo constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer sistemas de financiamiento que permitieran otorgarles créditos para la obtención de viviendas en propiedad, ya fuera mediante compra, construcción, reparación o pago de pasivos adquiridos por esos conceptos.

por las indemnizaciones que se les ofrecían [por la tierra que les era expropiada para ser titulada a favor de los pobladores] o recebos de que éstas no estuvieran a la altura de sus expectativas” (Azuela, 1997: 225).

No es de extrañar entonces que, cuatro décadas atrás, para poder gobernar los AHI, las autoridades hubiesen incorporado en su estructura político-organizativa procedimientos vigentes no formalizados, como la compraventa ilegal de tierra ejidal, que ordenaban en la práctica las relaciones de propiedad entre ejidatarios y pobladores. Como bien indica Azuela (1999), la acción gubernamental no pretendía desconocer ni contradecir ese hecho, más bien lo identificaba como una praxis fuertemente arraigada, y terminó reconociéndolo, aunque no combatiéndolo,³ como un hecho social. El resultado fue que para volver “legal lo ilegal” desapareció lo que pudo haber sido calificado, al menos, como “abuso de confianza”, acción tipificada como delito en los códigos penales estatales, pero no en las leyes federales, como la ley agraria. Es posible que esta controversia administrativa hubiese contribuido también a que las autoridades locales no procedieran de manera competente por falta de jurisdicción. El establecimiento de delegaciones de la Corett en todos los estados de la república favoreció la consolidación de una estructura federal que permitió proteger los derechos de propiedad de amplios sectores populares urbanos, y eso era prioritario para mantener la paz social. En un periodo de 40 años la Corett logró regularizar 2.7 millones de predios, lo que significa que dotó de seguridad jurídica a por lo menos el mismo número de hogares mexicanos pobres, con lo que evitó acciones de desalojo, y actos de represión que hubiesen podido desatar conflictos sociales.

Luego de reflexionar sobre la línea de autores como March y Olsen (1997), puede concluirse que para gobernar los asentamientos

³ La compraventa ilegal de tierras ejidales y la urbanización irregular son prácticas que continúan vigentes en la periferia de las ciudades mexicanas; esto a pesar de que con los cambios a la ley se generaron mecanismos para que esos procesos de compraventa se realicen mediante vías formales. Véase Salazar (2011, 2012).

informales en los años setenta se creó en México un tipo de gobernanza en el que la falta de sanciones ante la compraventa ilegal de tierra ejidal y la regularización de ese acto por parte de la Corett constituyeron instrumentos *ad hoc* de legitimación del Estado. En otras palabras, la regularización de AHI se ejecutó mediante una gestión pública que se adaptó de manera consciente y voluntaria a las rutinas y convenciones informales establecidas previamente para la transferencia de tierra entre ejidatarios y pobladores. Como señala Varley (1985a), la conformación de esos asentamientos era ya una práctica generalizada que se desarrollaba en las zonas de urbanización ejidal mucho antes de la creación de la Corett; ésta sólo llegó a reforzar un comportamiento institucionalizado de procedimientos no formalizados de transacción de tierras ejidales mediante los cuales se habían conformado los primeros asentamientos informales (Varley, 1985b).

Ahora bien, hasta que se anexaron los cambios de 1992 al artículo 27 constitucional, el único instrumento jurídico utilizado por el Estado mexicano para regularizar los AHI localizados en los núcleos agrarios, había sido la expropiación⁴ de los polígonos completos donde se localizaban los lotes de los pobladores a favor de la Corett. El uso de ese instrumento por parte del gobierno fue relativamente efectivo, aunque no siempre exitoso,⁵ porque en no pocas oca-

⁴ En la actualidad la expropiación es ejecutada por la SRA a favor de la Corett, y se realiza por causa de utilidad pública para brindar certeza jurídica a los poseedores de predios irregulares e incorporar los últimos al desarrollo urbano. Para llevar a cabo el proceso de expropiación, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (Indaabin) determina el monto de la indemnización que debe pagar la Corett a los afectados. Ésta lo hace y realiza la venta del terreno dividido partes a los pobladores del asentamiento humano irregular, los titula a su nombre y los destina a áreas para el equipamiento, infraestructura y servicios urbanos municipales. En caso de tener terrenos disponibles, puede venderlos a terceros que lo soliciten o destinarlos para la construcción de viviendas de interés social.

⁵ Hay varias razones que lo explican. El Estado se ha mostrado débil ante la aplicación del recurso expropiatorio. En la práctica pacta, previo a la publicación del decreto expropiatorio, la posibilidad de su ejecución y la indemnización correspondiente con los núcleos agrarios. Esta acción ha limitado el ejercicio del

siones los ejidatarios se ampararon ante esa acción jurídica (Varley, 1985b). Datos recientes indican que entre 1974 y 2006 la Corett promovió 1 864 decretos expropiatorios en poblados sobre la también llamada propiedad social, y que en 12% de los casos (220 poblados) no se llevó a cabo la expedición de escrituras debido a amparos promovidos por los ejidatarios ante el decreto expropiatorio (El Colegio Mexiquense, 2006).

Es necesario aclarar, sin embargo, que aun considerando los amparos, la Corett adquirió durante cuatro décadas el *know-how* que le permitió hacer efectivo el ejercicio de la regularización. El procedimiento desarrollado por ese organismo puede resumirse en cinco pasos: 1) La Corett pactaba con los núcleos agrarios la creación de un decreto expropiatorio y la indemnización correspondiente; 2) luego de ser “aprobado” el proyecto de expropiación por los ejidatarios, la Corett procedía a realizar las gestiones necesarias ante Presidencia de la República para que el decreto se publicara y ejecutara; 3) A la par, se acordaba con los gobiernos locales la entrega de un proyecto de factibilidad urbana (que incluía la realización de los estudios técnicos con los que aseguraba tanto la viabilidad de introducir obras de infraestructura adecuadas como la regularización de las viviendas que no pusieran en riesgo a sus habitantes); 4) Finalmente, la Corett concertaba con las notarías un bajo costo por servicios notariales individuales, a modo de lograr, mediante el monto pagado por un amplio número de pobladores, una compensación económica aceptable para las notarías. Con el fin de asegurar las acciones de regularización, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), llegó incluso al punto de generar en 2008 el denominado Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)⁶. Mediante este instrumento aun se

poder del Estado. Además, varios de los recursos de amparo han sido ganados por los ejidatarios, porque el curso procedural con frecuencia ha contenido errores que llevan a la Corett a perderlos. A lo anterior se suma que en muchas ocasiones las indemnizaciones no han sido pagadas en tiempo y forma.

⁶ Las acciones del PASPRHA han sido limitadas en número porque su co-

subsidia hasta en 80% el costo de los trámites notariales a hogares en condiciones de pobreza extrema que no han podido llevar a cabo los procesos de regularización y, con ello logran obtener la seguridad jurídica de sus lotes.

A partir de 1992 el panorama de la regularización de AHI se ha transformado. Si bien, hasta la actualidad hay cierta continuidad en términos de la existencia de la burocracia administrativa de la Corett, el nuevo marco jurídico institucional ha llevado a cambios importantes en el encadenamiento de las acciones de regularización. Las preguntas a responder son, entonces: ¿Cómo se caracteriza el nuevo marco institucional? ¿Cuáles son en concreto las modificaciones a la ley y cómo afectan la dinámica de la regularización?, es decir, ¿En qué han cambiado los procedimientos administrativos descritos? ¿Cómo se ha transformado la relación entre ejidatarios y pobladores? ¿Cómo se gobierna ese sector?

(DES)ARREGLOS INSTITUCIONALES Y (DES)ORIENTACIÓN EN LA FORMA DE GOBERNAR

Segundo momento (1992-2016)

Nuevas reglas y reajustes de funciones en los órganos gubernamentales

Para entender la transformación institucional en proceso y los retos para la gobernanza, puntualizamos tres aspectos de las reformas de 1992 al marco jurídico-institucional, que consideramos centrales en tanto que alteran la interacción entre los actores sociales invo-

bertura depende del presupuesto anual asignado y del incremento en el valor de subsidios otorgados. Por ejemplo, en 2012 el subsidio fue de 8 000 pesos para cada hogar, lo que cubría alrededor de 80% de los costos de escrituración, pero debido al recorte presupuestal el programa no logró cubrir la población objetivo (27 279 hogares) y atendió un número menor de hogares que en 2011 (21 177 hogares). Véase Coneval (2012).

lucrados y la actuación gubernamental, trastocando el proceso de regularización. Igualmente, hacemos breves señalamientos a los cambios realizados a la Corett a fines de 2016. Si bien los resultados de estos cambios no pueden ser evaluados aún, sí se pueden señalar algunas directrices que se observan.

La primera modificación a destacar en el artículo 27 constitucional, fracción VII, es el reconocimiento de personalidad jurídica propia a los núcleos de población ejidales y comunales y la protección sin cuestionamiento de sus derechos de propiedad. En términos generales esto ha significado que a los ejidatarios, como propietarios legítimos de todas las tierras que les fueron dotadas, se les ha otorgado el derecho de individualizar sus parcelas, obtener títulos de solares urbanos, cambiar el régimen de propiedad agrario a privado y ejercer todos los derechos que la ley civil les otorga para actuar en pleno dominio. Como la ley no señala excepciones al respecto, tal reconocimiento ha implicado que los ejidatarios también sean los propietarios legítimos de los predios⁷ que vendieron ilegalmente a pobladores y que no han sido regularizados aún. La mayor parte de estos lotes localizados en tierras ejidales de la periferia urbana se encuentran habitados por pobladores de escasos recursos, pero otra parte se hallan desocupados y sin construir, como resultado de subdivisiones de terrenos que no fueron edificados en su totalidad y están siendo ofertados en el mercado.

La segunda variación relevante a la ley, es el fortalecimiento de la autonomía de los núcleos agrarios y el poder adquirido sobre pobladores del ejido que no son ejidatarios ni miembros de la comunidad. La Ley Agraria⁸ ha otorgado a los ejidatarios y comunitarios, atribuciones para que por medio de la Asamblea Ejidal o Comunal, máximos órganos de representación del ejido o la comunidad, designen a los “legítimos posesionarios” de los predios

⁷ En el régimen agrario se le denomina “solares urbanos” a los predios que están localizados en el área de asentamiento urbano del ejido. Aquí utilizaremos como sinónimos de los mismos los términos predios y lotes.

⁸ Véase: el artículo 56 de la Ley Agraria y el artículo 19, párrafo IV del reglamento de la misma ley.

no regularizados, y además para que como propietarios jurídicos de la tierra sean los llamados a solicitar la regularización de los AHJ. En este nuevo escenario de fuerzas, las posibilidades de los pobladores de ser propietarios han quedado supeditados a las decisiones de la Asamblea Ejidal, y la regularización de la tenencia de la tierra no tiene que pasar por el ejercicio de la expropiación, ni es más competencia exclusiva de la Corett. La nueva legislación agraria da poder amplio a los órganos de representación y vigilancia del ejido para “regularizar la tenencia de los poseicionarios”⁹ y para contratar los servicios de empresas particulares con el fin de que realicen los trabajos técnicos de regularización.

El último cambio de 1992 a puntualizar, y uno de los más importantes en materia de consolidación del régimen jurídico institucional agrario, es la creación de órganos destinados a proteger a los sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros y avecindados reconocidos), defender su derecho a retener las tierras que les fueron dotadas o adquiridas, o en su caso asesorarlos para comercializarlas. Con las reformas de 1992 se crearon la Procuraduría Agraria (PA) y los Tribunales Agrarios (TA), y se facultó al Registro Agrario Nacional (RAN) para llevar a cabo la titulación de solares urbanos, ya sea manteniéndolos dentro del régimen agrario o transfiriéndolos al régimen civil.

En términos generales, puede decirse que a la PA se le asignó la función de proteger los derechos de propiedad de los sujetos agrarios y, además, de asesorarlos en la regularización de la tenencia de la tierra y en la realización de contratos, convenios u otros actos jurídicos que impliquen la transferencia de la propiedad. A los TA les corresponde dirimir las controversias relacionadas con la restitución de tierras, la tenencia de la tierra y los actos y contratos que contravengan las leyes agrarias. Finalmente, al RAN se le dio la tarea de registrar todos los cambios referentes a la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios, incluyendo la inscripción de

⁹ Artículo 56 de la Ley Agraria, y artículo 19, párrafo IV del reglamento de la misma ley.

los acuerdos tomados por las asambleas ejidales respecto a la regularización de la tenencia de los posecionarios. Como veremos más adelante, el funcionamiento de estos órganos administrativos y/o de procuración de justicia es diverso; sin embargo, es importante recordar que para obtener los servicios que estos organismos prestan, es requisito, en todos los casos, que “el sujeto agrario” acredeite su personalidad o interés jurídico. Dentro de la Ley Agraria, los ejidatarios gozan de personalidad jurídica, pero no los pobladores de los AHI; y en este contexto de reconocimiento, el nuevo ejercicio administrativo es percibido y puesto en práctica por ejidatarios y por funcionarios del sector agrario, como un medio para dar cumplimiento a los intereses de los ejidos. La alianza creada entre los núcleos agrarios y los órganos burocráticos mencionados los ha llevado a ambos a invisibilizar a los pobladores de los AHI como posecionarios de solares urbanos y a no reconocerlos como sujetos de derecho; aunque tengan interés jurídico en materia de tenencia de la tierra.

En lo que se refiere a los cambios recientes, es pertinente mencionar que el 16 de diciembre de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto mediante el cual se transformó la Corett en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (Insus), y con ello se modificaron sustancialmente los objetivos del nuevo organismo y se ampliaron sus atribuciones. Por ejemplo, en el artículo cuarto se le otorgaron al nuevo instituto amplias facultades para desarrollar programas y ejecutar acciones dirigidas a adquirir, enajenar y habilitar suelo para demandas de suelo con criterios de desarrollo territorial, planificado y sustentable. Ello significa que el objetivo central del organismo ya no es regularizar la tenencia de la tierra para apoyar la autoproducción, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, sino “promover, convenir y ejecutar programas, acciones, obras e inversiones con un enfoque de recuperación económica”. En otras palabras, se trata de un organismo rentista.

Cambios de posición de los actores y generación de una nueva dinámica entre ellos

Como lo hemos manifestado en los párrafos que preceden, las reformas a la Ley Agraria han dotado a los ejidatarios de poder absoluto sobre el dominio de sus tierras. El hecho de ser los promoventes de la regularización y de poder actuar como gestores de la misma los ha conducido a iniciar procesos de regularización sin la presencia de la Corett y mediante la vía agraria. Esto es, los ejidatarios pueden promover la regularización mediante la realización de contratos privados con empresas particulares que se comprometen a realizar los estudios técnicos de medición del asentamiento, darles asesoría legal y concluir a cabalidad los requisitos marcados por la ley para armar el expediente que debe ser turnado al Ran con el objetivo de que este organismo pueda desincorporar los predios de los AHI del régimen ejidal y transferirlos al régimen civil. A cambio de que el ejido les otorgue el contrato, las empresas particulares ofrecen a los ejidatarios un porcentaje de las ganancias adquiridas, que llega a representar hasta 50 por ciento (Salazar, 2012).

La vía “agraria” que se ha abierto para la regularización de los AHI no ha sido efectiva hasta el momento, en varios sentidos. Por un lado, ya desde finales de los noventa derivó en una caída consistente y absoluta del número de decretos y de superficie expropiada a favor de la Corett, y en consecuencia frenó drásticamente las acciones de regularización anual que este organismo realizaba (Ibarra, 2013). Por otro lado, los testimonios recogidos en entrevisas sugieren que algunas de las empresas particulares con las que los ejidatarios han hecho contratos, no han tenido el engranaje institucional necesario para realizar las tareas técnicas implicadas en el largo proceso de la regularización. De acuerdo con el trabajo de campo realizado en algunos AHI de la periferia de la Ciudad de México, sólo 15% de los pobladores estuvieron dispuestos a pagar a la empresa contratada por el ejido el precio comercial que se le exigió por la medición de sus lotes. La negativa que aún persiste de los pobladores a pagar a las empresas los trámites de la regula-

rización, tiene que ver con el hecho de que el precio que les han querido cobrar ha sido muy superior al que tradicionalmente los pobladores han pactado con la Corett (Salazar, 2012); también se relaciona con que la regularización del predio no es un trámite obligatorio para los pobladores y algunos de ellos lo consideran un gasto innecesario; quienes llegan a gestionarlo lo hacen fundamentalmente por considerar su vivienda como patrimonio familiar y argumentan que quieren tener los documentos jurídicos en orden para dejarlos a sus descendientes.

Las empresas particulares han fallado, también, en la realización de los estudios técnicos. Cuando éstas decidieron emprender la tarea de la regularización no contaban con el hecho de que, para hacerlo, necesitaban planear y actuar sobre una superficie que incluyera la totalidad de los predios del AHI. Esto a razón de que para producir un diagnóstico cabal y una propuesta integrada de incorporación del asentamiento al desarrollo urbano, deben registrarse las características físicas y urbanas del polígono completo. Sólo en estas condiciones el municipio puede avalar el expediente al RAN y en el futuro llevar las acciones necesarias de mejoramiento urbano.

Las dos situaciones prácticas mencionadas y no previstas por las empresas, las condujo en un inicio a intentar convencer, y luego a presionar, a cada poblador de que pagara el costo de la regularización. El no lograrlo las arrastró a medir sólo los predios contratados, con lo que obviamente, dejaron un vacío técnico que les impidió generar datos certeros sobre el número de viviendas en cada lote del asentamiento (no en pocas ocasiones hay más de una vivienda) y el número de hogares a titular. Igualmente les imposibilitó realizar un proyecto integrado y de factibilidad urbana de todo el AHI para entregar el municipio. Para decirlo de manera sencilla, las empresas no han tenido la capacidad de entregar a los organismos correspondientes expedientes completos que cumplan con todos los requisitos exigidos por la ley. Las fallas en el engranaje empresas-asambleas ejidales-RAN impiden completar el ciclo de regularización de AHI que debería culminar con la desincorpo-

ración de los predios del régimen agrario y su anexión al Registro Público de la Propiedad.

En general, las asambleas ejidales han estado recibiendo de las empresas y entregando al RAN expedientes que no cumplen con todos los requisitos que marca la ley en términos de la normatividad urbana, por lo cual están incompletos. Dadas estas condiciones, y en el ánimo de dar a respuesta a las solicitudes de las asambleas ejidales, el RAN ha tenido que limitarse a expedir “títulos de solares urbanos” a favor de los pobladores que han sido reconocidos como avecindados, pero una gran parte no han sido remitidos al Registro Público de la Propiedad; esto significa que a esos avecindados se les está reconociendo como propietarios de un predio que continúa dentro del régimen ejidal, pero no propietarios de un lote transferido al régimen común. En términos jurídicos precisos, esos aveindados no cuentan aún con dominio pleno sobre sus predios, por lo que no pueden enajenarlos conforme al derecho común. La entrega de escrituras públicas a los pobladores ha sido una de las tareas que la Corett había cumplido a cabalidad durante su ejercicio de legalización de asentamientos humanos irregulares.

Así, en contraposición al empoderamiento adquirido por los ejidatarios, los nuevos arreglos institucionales han vulnerado el procedimiento mediante el cual se dota de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra a los pobladores de los AHI. La relación generada entre ejidatarios y empresas particulares, para dar paso a la regularización, y la falta de claridad en el resultado de los procedimientos logrados por el RAN, han generado desencuentros entre los pobladores: quienes pagaron la regularización a empresas particulares no han obtenido la seguridad jurídica esperada; quienes no lo hicieron se encuentran a mayor distancia que antes de lograr la regularización de sus predios.

Antes de concluir este apartado, es importante puntualizar también que la distancia que ha ido tomando la Corett de las acciones de regularización de AHI, en los últimos tres lustros al menos, está vinculada al funcionamiento de esta nueva estructura institucional y se ha visto también profundizada por el cambio del go-

bierno federal en 2012. A partir de este año, el organismo ha quedado sectorizado a la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), y en el decreto de reestructuración de la Corett, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de febrero de 2013, se señala que la misma “se sujetará a las políticas, estrategias y prioridades que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el marco de la planeación nacional de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, así como lo dispuesto en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables”.

En este nuevo orden impera la ambigüedad sobre el inédito papel de la Corett (ahora Insus). ¿Cuál es? ¿A quién le corresponde mantener la tutoría de la regularización? ¿A quién le atañe responder a los pobladores? Por el momento estas preguntas no tienen una respuesta palpable y los titulares del organismo se encuentran firmando convenios con gobernadores y alcaldes municipales para reactivar la regularización en un entorno de acuerdos informales que se teje al ritmo de alianzas políticas.

Las nuevas rutinas han retrasado la ejecución de acciones concretas y los pobladores están perplejos ante las actuaciones indecisas de las autoridades. Los primeros no saben quiénes son sus interlocutores; al quebrantarse el dispositivo concreto y el montaje institucional que en el pasado les otorgaba un alto grado de certeza de que tarde o temprano obtendrían la seguridad jurídica sobre sus predios, han buscado transitar por rutas de negociación con el objetivo de conseguirla. Pero sus esfuerzos se mantienen en la articulación de actores ya existentes en la vieja estructura institucional; es decir, los pobladores de los AHI se rehúsan a pagar a las empresas particulares por las razones ya expuestas, pero además ni siquiera intentan ser atendidos por la nueva arquitectura burocrática agraria. Esto es así porque al carecer de personalidad jurídica no son en realidad “sujetos agrarios”, y para ellos demostrar interés jurídico para ser inquiridos y atendidos por los tribunales agrarios constituye una tarea mayor. Lo cierto es que no sólo carecen de información, sino que perciben a

la burocracia agraria como la interlocutora de los ejidatarios y no de ellos. Así, cuando la Asamblea Ejidal les ha negado el reconocimiento como avecindados, no recurren a inconformarse en segunda instancia ante los Tribunales Unitarios Agrarios,¹⁰ organismos a los que corresponde reconocer el interés legítimo de los pobladores en tanto poseedores y habitantes de predios que están bajo la jurisdicción agraria. De no entenderse así, sería tanto como aceptar que para esos sujetos no existe oportunidad de inconformarse ante las decisiones de la Asamblea Ejidal.

El intento de los pobladores por establecer diálogos entre las autoridades ejidales y la Corett es en realidad una búsqueda de que se retorne a la regularización del asentamiento informal mediante el ya conocido camino de la expropiación, pero la generación de los nuevos instrumentos que se han puesto en funcionamiento operan como obstáculo para ello. Los núcleos agrarios se encuentran divididos al respecto; sus miembros no armonizan sus intereses y no concilian sobre cuál de las alternativas posibles para la regularización de los AHI les dejará mayores dividendos en el menor tiempo: si el porcentaje obtenido como comisión por parte de las empresas privadas, o la indemnización por la expropiación que se pacta con el Estado. Estas divisiones internas impiden la toma decisiones y han suscitado incluso la intervención de la PA, en los casos en que grupos disidentes en el interior del ejido han intentado además destituir a las autoridades ejidales electas por falta de consenso.

No se puede dejar de mencionar que este gran cambio institucional constituye también un proceso de aprendizaje para los pobladores de los AHI. Éstos, por primera vez, están intentando ser “sujetos” de la política de regularización y no sólo objetos de ella. El reto de poner a la Asamblea Ejidal y a la Corett en la mesa del

¹⁰ De acuerdo con Informe Anual del Tribunal Superior Agrario, presentado por el magistrado presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo 173 de los 484 951 asuntos recibidos entre 2001 y 2012 se relacionaban con demandas por falta de reconocimiento de derechos. Algunos funcionarios del Tribunal Superior Agrario confirmaron los hechos.

diálogo los ha llevado a organizarse de manera más formal y a constituir asociaciones civiles que les otorgue personalidad jurídica propia y los ubique como interlocutores legítimos de los órganos del Estado. Además están aprendiendo a utilizar los espacios de participación política ganados, como ser representantes de comités ciudadanos¹¹ para utilizarlos como fuerza política, tener presencia en los municipios, y lograr alianzas con las autoridades locales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL DILEMA DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS. ¿QUIÉN TIENE DERECHO A TENER DERECHOS?

Ha quedado asentado en los párrafos anteriores que, con la modificación de las normas que regulan el sistema de propiedad de la tierra de los núcleos agrarios formales, el objetivo de protección de la ley son los sujetos agrarios reconocidos, y que ellos han encontrado un gran espacio para actuar en el ámbito de la regularización de los AHI, sin que por ello hayan logrado avances significativos en materia de gobernanza. El nuevo orden constitucional encierra una directriz que legitima los derechos de propiedad de los ejidatarios pero no los de los pobladores de los asentamientos informales. Esto significa que en el nuevo orden se niega la responsabilidad del Estado en la conformación de un mercado “ilegal” de tierra como hecho social, y se desestima el efecto adverso sobre su contraparte: los pobladores de AHI o compradores de tierra. Estas circunstancias entorpecen la acción gubernamental para lograr la cooperación de dos grupos de población que se disputan el derecho de poseer la tierra.

¹¹ Éstos son órganos de participación social regulados por la Contraloría Social de los estados. Están integrados por tres ciudadanos elegidos cada tres años de manera democrática en asamblea general de cada colonia. Este cargo es honorario y tiene como función representar a los habitantes de las colonias ante cualquier autoridad en los asuntos concernientes a los programas sociales, obras públicas y acciones gubernamentales, véase *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, núm. 19, 16 de enero de 2012.

Las decisiones tomadas por el Estado mexicano en 1992 han hecho girar la forma de gobierno de los AHI. Al forzar la certeza jurídica sobre el modelo del dominio pleno y refrendar el precepto de nulidad de toda compraventa irregular de propiedad ejidal, inclinó la balanza a favor de los ejidatarios y alteró el “balance de poder” que habían alcanzado vendedores y compradores de tierra por vías informales, al mismo tiempo que afectó la posición del árbitro gubernamental: la Corett. El desequilibrio generado desactivó los mecanismos que estaban en función y derivó en la mutación de un proceso de regularización de los AHI, que aún no termina de comprenderse.

Para adquirir la seguridad jurídica sobre su predio, los pobladores de los asentamientos irregulares se enfrentan hoy al vacío institucional formal. La interacción con la burocracia institucional conocida ya no responde a sus demandas, y la nueva arquitectura agraria no es percibida como institución fuerte para ellos.

Las atribuciones tomadas por ejidatarios, empresas particulares y el sector agrario en materia de regularización de AHI han ido remplazando de manera paulatina las funciones de la Corett. Los resultados obtenidos se han distanciado del compromiso adquirido por el Estado mexicano en los años setenta: otorgar seguridad jurídica a los pobladores de tales asentamientos. Los procesos de titulación de solares urbanos realizados por el sector agrario permanecen suscritos a este régimen de propiedad, por lo que no significan un avance significativo para los pobladores de los AHI; todo lo contrario, son vistos como un retroceso. Tampoco constituyen una evolución en la forma de gobierno de los AHI; se observa una contracción no sólo en la dimensión de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra a los pobladores de esos asentamientos, sino también en la que compete al cumplimiento del ordenamiento urbano.

Desde la perspectiva de este trabajo, es imperativo emprender, en el ejercicio de gobierno de los AHI, acciones que permitan corregir los efectos adversos del cambio institucional en varios sentidos. Por un lado, el aparato gubernamental requiere generar un sistema de incentivos que obligue a los ejidatarios a considerar a los pobla-

dores de los asentamientos como sujetos de derecho sobre la tierra adquirida, y a reconocerlos. Hasta el momento las atribuciones que la nueva ley ha otorgado a los núcleos agrarios en materia de regularización ha sido utilizada por algunos grupos de ejidatarios como una maniobra para obtener beneficios económicos y / o retener el suelo para sí.

Por otro lado, le apremia a las autoridades competentes definir o retomar las herramientas operativas que permitan la regularización de los asentamientos, incluyendo no sólo la titulación de los predios a favor de los pobladores, sino también la aplicación de la normatividad en materia urbana. Con los cambios de 1992 parece haberse interpretado que el ejercicio de gobierno de los AHI podía ser enfrentado en ámbitos de resolución de organismos gubernamentales que actúan con lógicas diferentes: el agrario y el urbano. Esto no es así; reconocer y atender el retroceso en la regularización de los AHI, y avanzar hacia la resolución de los nuevos conflictos observados implica llevar al mismo plano el interés jurídico de los pobladores y la personalidad jurídica de los ejidatarios, a fin de generar un ambiente transparente y equitativo para la toma de decisiones.

Por último, es insuficiente el hecho de que la nueva secretaría de Estado cobije al sector agrario, urbano y de la vivienda. Le apura formular los incentivos de carácter administrativo y económico necesarios para que los órganos de gobierno dirijan sus esfuerzos al mismo objetivo, tratando de solventar la inequidad jurídico-institucional que sustenta un trato desigual a propietarios (ejidatarios) y posecionarios (pobladores) de predios de carácter urbano localizados en tierras ejidales.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (1987), "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político: el caso de las zonas ejidales y comunales en la ciudad de México, 1980-1984", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 2, pp. 301-324.

- Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Azuela, Antonio (1997), "La regularización del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Antonio Azuela y François Thomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 219-231.
- Azuela, Antonio (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Cruz, María Soledad (2001), *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, UAM-A / RNIU.
- Cruz, María Soledad (2008), "Propiedad de la tierra, urbanización ejidal y poblamiento en la Zona Metropolitana del Valle de México, 1990-2000", *Estudios Agrarios*, núm. 38, pp. 45-71.
- Connolly, Priscilla (2012), "La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México, 1990 a 2005", en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, El Colegio de México, pp. 379-425
- Duhau, Emilio (1994), "Hábitat popular y reforma del artículo 27", en Cámara de Diputados, *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, México, Cámara de Diputados, pp. 65-68.
- Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, México, Porrúa / UAM-Azcapotzalco.
- El Colegio Mexiquense (2006), "Análisis de los impactos de las acciones de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett)", reporte presentado a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Ibarra, Larissa (2013), "Una política pública entrampada. La regularización de los asentamientos humanos irregulares en suelo de origen social en México", tesis de maestría en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica de México.
- Le Galès, Patrick (1998), "Regulations and Governance in European Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, núm. 3, pp. 482-506.

- March, James y Johan Olsen (1997), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. 6, núm. 1, pp. 41-73.
- Salazar, Clara (2009a), "La superficie de suelo social en las áreas metropolitanas del país", *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 40, pp. 125-148.
- Salazar, Clara (2009b), "Disponibilidad de suelo social y proceso de regularización en municipios metropolitanos a partir de la certificación de ejidos", ponencia presentada en el Seminario internacional Regularización de la tenencia de la tierra, planeación urbana y desarrollo sustentable, Ciudad de México, Centro de Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, 2 y 3 de septiembre.
- Salazar, Clara (2011), "Oferta potencial del suelo social en la zona Metropolitana del Valle de México. Una lectura a partir de la certificación ejidal", en Alfonso Iracheta y Enrique Soto (coords.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano*, Toluca, El Colegio Mexiquense, pp. 307-332.
- Salazar, Clara (2012), "Los ejidatarios en el control de la regularización", en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, El Colegio de México, pp. 267-307
- Schteingart, Martha (1989), *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (1994), "El impacto de la reforma al artículo 27 constitucional en la cuestión urbana", en Cámara de Diputados, *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, México, Cámara de Diputados, pp. 39-43.
- Scott, Richard (2004), "Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program", en Ken Smith y Michael A. Hitt (coords.), *Great Minds in Management: The Process of Theory Development*, Oxford UK, Oxford University Press.
- Varley, Ann (1985a), "Urbanisation and Agrarian Law. The Case of Mexico City", *Bulletin of Latin American Research*, núm. 4, pp. 1-6.

Varley, Ann (1985b), “‘Ya somos dueños’. Ejido Land Development and Regularization in Mexico City”, tesis de doctorado en Geografía, Londres, University College London, Department of Geography.

Documentos consultados

- Coneval (2012), *Evaluación de la política social*, México, Coneval. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto vigente al 8 de septiembre del 2014). Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>.
- Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero de 2013.
- Gaceta del Gobierno del Estado de México*, núm. 9, 16 de enero de 2012.
- Informe Anual del Tribunal Superior Agrario, presentado por el magistrado presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ley Agraria (texto vigente) publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril de 2012. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf>>.
- Reglamento de la Ley Agraria, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1993.

EPÍLOGO*

*Enrique Cabrero Mendoza***

¿QUÉ APORTACIONES NOS DEJA ESTA OBRA SOBRE EL FENÓMENO METROPOLITANO?

Como es conocido, la primera Revolución Industrial ocurrida a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX fue el evento histórico a partir del cual se detonó el proceso de urbanización mundial; sin embargo, es claro que éste se intensificó drásticamente a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días. Mientras que para el año 1800 sólo 2% de la población vivía en ciudades (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2010), para el año de 1950 una tercera parte de los habitantes ya se consideraba urbana (ONU, 2014), y hoy en día la gran mayoría de la población mundial (54%) radica en centros urbanos; para el caso de México, incluso alrededor de 70 por ciento (ONU, 2014).

De la mano con este rápido proceso de urbanización se ha hecho presente el fenómeno de la metropolización de la vida humana. El intenso crecimiento demográfico registrado mundialmente en las zonas urbanas respecto a las rurales ha derivado en la

* Agradezco el apoyo de José Antonio Peña Ahumada en la elaboración de este texto.

** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / CIDE.

expansión geográfica de las ciudades y da origen a las denominadas zonas o áreas metropolitanas.

Se trata, como se dice en varios pasajes del libro, de un fenómeno vertiginoso y de naturaleza exponencial. La metropolización parecería una tendencia irreversible. En 1990, en el mundo había sólo 10 grandes aglomeraciones urbanas con más de 10 millones de habitantes en las que se concentraba el 7% de la población urbana; en la actualidad, el número de estas megaciudades se ha triplicado hasta llegar a una treintena de metrópolis que concentran casi 15% de la población urbana mundial, y se proyecta que para el año 2030 un total de 41 ciudades se conformarán como las grandes megalópolis mundiales (ONU, 2014). Es abrumador el panorama que ilustran Ugalde y Le Galès en la introducción del libro sobre la creciente configuración de corredores y megalópolis que se estima pueden aglomerar más de 50 o hasta 100 millones de habitantes, y como muestra de esta tendencia mencionan algunos corredores metropolitanos en el mundo.

Sin duda debemos aceptar que lo metropolitano no es sólo una tendencia que hay que añadir al catálogo de fenómenos relativamente recientes a comprender mejor; es algo más, lo metropolitano se está transformando en el eje estructurador de la sociedad, de la política y de la economía. La humanidad del siglo XXI escribirá su historia en y desde las metrópolis. Es ya común la frase que hace referencia al siglo XIX como el siglo de los imperios, al siglo XX como el de los estados nacionales, y al siglo XXI como el siglo de las megalópolis.

En todo caso, este libro es parte de un amplio proyecto para entender mejor lo metropolitano. Son muchas las preguntas que se han hecho y que se expresan en la introducción y en los diferentes capítulos; entre ellas: ¿Cómo estudiar lo metropolitano? ¿Se trata de un problema de escala, es decir de adaptar los métodos de observación, de análisis y de interpretación del fenómeno urbano a una escala mayor? Desde nuestro punto de vista, no sólo se trata de un problema de dimensión, es algo mucho más complejo; se trata de entender un nuevo fenómeno.

Estudiar lo metropolitano no es estudiar “ciudades grandes”, es estudiar una dinámica diferente de organización de la sociedad. Por ejemplo, lo metropolitano da lugar a una nueva forma de organización de la economía mundial; puede afirmarse incluso que la economía global surge, se amplía y se arraiga a partir de un fenómeno de metropolización, el cual le da viabilidad a la conexión de mercados globales desde plataformas locales mediante redes estrechamente conectadas. Por otra parte, en el ámbito político, la naturaleza y legitimidad de la democracia contemporánea va cambiando también a partir del fenómeno metropolitano; desde la proximidad de la vida en ciudades se tejen de diferente manera las preferencias políticas, surgen diversas y renovadas formas de expresarse, se dibujan regímenes políticos que requieren innovación permanente ante la necesidad de renacer desde lo metropolitano; de ahí la importancia del concepto de *gobernanza* en este ámbito, como un bosquejo de las nuevas formas de expresión de la legitimidad democrática. De igual manera, la sociedad y la economía, basadas en el conocimiento, como el gran contexto que marca los nuevos escenarios contemporáneos, surgen como parte del fenómeno de la metropolización y a su vez impulsan y hacen posible, por medio del cambio tecnológico, la cada vez mayor concentración del quehacer humano en metrópolis.

La introducción de Ugalde y Le Galès constituye un llamado a pensar y reflexionar sobre lo metropolitano desde otras vertientes, y ésa es una aportación muy oportuna para un contexto latinoamericano, y mexicano en particular. Nos invitan a aceptar las limitantes de los enfoques tradicionales de planeación urbana cerrados en una visión técnica acrítica y prescriptiva, hasta aquéllas de los enfoques críticos radicales que ven a las metrópolis como la expresión fatal y catastrófica del destino de la humanidad. Los autores implícitamente hacen un llamado a abrir nuestros esquemas de referencia y a entender que si bien lo metropolitano es un enorme reto metodológico y conceptual, debe atenderse como una realidad de especificidad propia, de contornos difusos y de mutaciones constantes. Un reto intelectual en el que debemos trabajar

desde la perspectiva de nuestros países es generar estudios y aprendizajes con nuevas herramientas de análisis, y desde este lugar se propone efectuar un sobrevuelo en la Ciudad de México.

¿QUÉ APORTACIONES SOBRE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO?

El libro se concentra en el tema de la *gobernanza metropolitana*. Para ello es importante entender que el denominador común de la gran mayoría de los procesos de metropolización es que las ciudades centrales y periféricas involucradas, más allá de sus límites jurisdiccionales y territoriales de origen tienden a integrarse en torno a sistemas funcionales de mayor complejidad, basados en fuertes interdependencias (Klink, 2005). Es decir, aunque la conformación de un área metropolitana por lo general rebasa las divisiones jurídico-administrativas preexistentes, su gestión como metrópoli requiere de acciones uniformes y coherentes, de beneficio común para todos los centros urbanos que la integran, como puede ser la creación de infraestructura y prestación de servicios básicos (Cuadrado y Fernández, 2005); la transformación racional del medio físico para satisfacer necesidades de desarrollo (Etchegaray, 2005), y la implementación de acciones que aseguren la inclusión y equidad entre los habitantes (Subirats y Brugué, 2005). Es decir, lo metropolitano se caracteriza por entramados institucionales discontinuos, redes de actores incompletas, y una acción pública desarticulada. De hecho, la introducción de Ugalde y Le Galès lo deja muy claro: “Las metrópolis, como sociedades, nunca son totalmente gobernadas, de ahí lo importante de entender de qué manera operan el gobierno y la gobernanza”.

¿Cómo aprovechar esta reflexión sobre la naturaleza de lo metropolitano y sobre los modos de gobernanza metropolitana en el caso de la Ciudad de México? Éste es el gran reto y la muy importante aportación de este libro. Si bien, como se dice desde la introducción, este esfuerzo colectivo no pretendió ni una unifor-

midad metodológica ni una visión unívoca, sí buscó responder a las mismas preguntas y entender preocupaciones similares. Se trata de un recorrido por diversas políticas públicas de la ciudad, para entender el entramado institucional en el que se lleva a cabo esa acción pública accidentada y siempre incompleta, y en algunos, para los capítulos, para entender las lógicas implícitas, subyacentes o manifiestas, que explican el estado de las cosas en la gobernanza metropolitana.

¿Desde dónde se pretende gobernar esta metrópoli? ¿Desde qué arquitectura institucional se despliegan los ajustes, conflictos y la configuración misma de las políticas? Díaz y Zabaleta muestran en su capítulo cómo el entramado institucional de la ciudad conlleva a la existencia de una tensión ineludible entre dos fuerzas contrarias. Por un lado están las fuerzas que favorecen la integración del área metropolitana como una unidad funcional, pero por otro impera un escenario político-administrativo fragmentado, que se explica por la división jurisdiccional original y por el aumento y diversificación de la demanda de servicios públicos. En este sentido, los procesos de decisión se tornan altamente complejos y desvinculados al intervenir una multiplicidad de actores, así como por el cruce y traslape de diferentes normatividades, agendas, horizontes de tiempo, recursos y lógicas (Díaz y Zabaleta*).¹

Es claro que al ser la fragmentación una tendencia consustancial a todo proceso de metropolización, la coordinación entre múltiples centros decisarios se convierte sin duda en el principal reto para la construcción colectiva de acciones de alcance metropolitano (Ostrom, Tiebut y Warren, 1961, citados por Lefévre, 2005). Las metrópolis, al ser consecuencia de la expansión urbana y del crecimiento demográfico y no de un diseño institucional previamente planeado, no generan de manera automática las estructuras administrativas y de gobierno necesarias para dar respuesta a los múltiples retos que enfrenta; inclusive, es frecuente que los actores

¹ Las referencias seguidas de un asterisco corresponden a citas presentes en otros capítulos de este libro.

locales sean el principal foco de resistencia para el desarrollo de estructuras, instituciones y mecanismos para la colaboración con una lógica metropolitana (Díaz y Zabaleta*)

Conforme a esta perspectiva, existen diversos esquemas institucionales que diferentes países han adoptado para hacer gobernables sus metrópolis, los cuales pueden clasificarse *grossó modo*, en tres grandes grupos: *a*) la creación de ciudades metropolitanas (que fusionan a los gobiernos municipales originales para crear uno solo); *b*) la creación de una autoridad de desarrollo metropolitano que coexiste con los municipios originales, y *c*) la creación de acuerdos e instancias intermunicipales que incentiven la cooperación voluntaria entre los municipios metropolitanos (Bird y Slack, 2005; Ramírez de la Cruz, 2012; Sellers y Hoffmann-Martinot, 2010). La experiencia internacional indica que no existe un modelo único que pueda ser considerado completamente exitoso y transferible a cualquier realidad metropolitana; sin embargo, es claro que de los tres esquemas, el de cooperación intermunicipal es el que mayormente se circunscribe en la lógica de los sistemas de gobernanza, es decir, en esta tendencia para construir gobiernos horizontales y policéntricos en los que la acción colectiva se da a partir de la interacción entre actores sociales, gubernamentales y privados en un interjuego de poder y de restricciones cruzadas.

Como ya se refirió, las metrópolis son por definición multitemáticas, multifuncionales, de problemas multidisciplinarios, y los dilemas de gobierno se caracterizan por tensiones entre objetivos múltiples y dinámicas de sistemas complejos no unívocos ni convergentes. La dispersión, las fuerzas centrífugas y la desarticulación son, sin duda, los principales retos en la elaboración de políticas públicas y la gestión gubernamental en el ámbito metropolitano. ¿Cómo contrarrestar estas tendencias para hacer posible un ordenamiento básico en el desarrollo metropolitano? Es claro que, por su naturaleza, esto sólo será posible mediante el diseño de un entramado institucional reticular que permita procesos de coordinación horizontal, regulación cruzada, arreglos permanentes entre gobierno, ciudadanos, grupos de interés, y entre las diversas de-

pendencias y niveles de acción del gobierno metropolitano, de tal suerte que las tendencias centrífugas y la desarticulación propias de la gestión metropolitana tiendan a contenerse no mediante sistemas jerárquicos y centralizados, lo cual ya ha mostrado su ineeficacia en este tipo de escenarios metropolitanos, sino mediante sistemas de “regulación suave” cuando ésta sea posible, mediante ajuste mutuo permanente entre actores y dependencias gubernamentales y no gubernamentales, mediante negociación, diálogo y acuerdos reiterados; es decir, mediante sistemas de gobernanza.

Sin embargo, en el trayecto hacia este tipo de soluciones los obstáculos son múltiples, y las inercias casi ineludibles. La Ciudad de México es un claro ejemplo de este accidentado trayecto en busca de un sistema de gobernanza metropolitana que module los intereses, que genere una dinámica de acuerdos y que dé finalidad y rumbo al conjunto de la acción pública. Es claro que estamos lejos de un sistema articulado y eficaz de gobernanza, más bien el sistema se encuentra en un punto de parálisis donde las negociaciones y los intercambios con grupos de interés (económicos o políticos) dan como resultado un archipiélago altamente fragmentado que alimenta una constelación de intereses y compromisos que subordinan el gran proyecto de ciudad.

Una aportación muy importante de este capítulo es la idea de la fragmentación institucional como algo funcional a la gobernabilidad de la ciudad. Daría la impresión de que en algún punto del trayecto hacia un sistema de gobernanza metropolitana funcional, la fragmentación extrema fue el único escenario que hacía viable un mínimo control o una mínima gobernabilidad que contuviera el desorden generalizado, y ahí se detuvo el proceso de búsqueda de un sistema de gobernanza metropolitano moderno. Se instalaron nuevas inercias, circuitos de decisión acotados, intereses contenidos aunque constantemente alimentados, y esta “solución” insatisfactoria, aunque medianamente satisfactoria para las partes en juego, se ha instalado como forma de gobierno. Como ha podido verse en los capítulos del este libro, en prácticamente todos los ámbitos de la política pública metropolitana de la ciudad se han tenido que

enfrentar la fragmentación institucional y la desarticulación de la red de actores, sin que dicha fragmentación pueda atenuarse de alguna manera por instancias de diálogo o de establecimiento de acuerdos enmarcados en el gran proyecto metropolitano. Se trata más bien de acuerdos parciales, aislados, para mantener sólo la sobrevivencia del sistema. No se vislumbran en las actuales circunstancias oportunidades claras para superar el “juego de la fragmentación” en el que ha caído el sistema de gobierno de la Ciudad de México (antes Distrito Federal).

Esta hipótesis es muy clara en el caso de los diferentes espacios de colaboración metropolitana en materia de planeación y gestión urbana analizados en el capítulo de Díaz y Zabaleta. Los autores identifican que no obstante la existencia de instancias y procedimientos formales de coordinación —los cuales comenzaron a operar efectivamente a partir de la reforma político-administrativa de finales de la década de 1990—, persiste una lógica de acción desarticulada entre los diferentes actores que intervienen en los procesos de planeación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la capital del país. La existencia de procesos inconexos, desarticulados y que acentúan la fragmentación, se identifica claramente en dos niveles de coordinación: un nivel macro, en donde toman parte las autoridades federales y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, y un nivel micro, delimitado por las relaciones entre los gobiernos estatales con sus respectivas autoridades locales, y de entre éstas y la ciudadanía. Si bien es cierto que las instancias de coordinación existentes en ambos niveles han sufrido rediseños y modificaciones a lo largo de estos años, estas reformas, en lugar de buscar contrarrestar la fragmentación —señalan Díaz y Zabaleta— parecen estar orientadas precisamente a empujar una dispersión máxima y a fomentar la desconexión entre los componentes del proceso decisario (Díaz y Zabaleta*).

Una situación similar es observada por Alvarado cuando analiza el modelo de gobernanza metropolitana de la Ciudad de México en materia de seguridad. Este autor señala que dicha política está configurada por un conjunto de decisiones inconexas,

donde cada entidad federativa y cada gobierno local actúan solamente en su jurisdicción territorial, desplegando una serie de instrumentos políticos (recursos humanos, monetarios, digitales, informáticos, y mecanismos de coordinación) no necesariamente alineados entre sí que están fuertemente determinados por sus respectivas reglas del juego locales, cuyas marcadas diferencias —como la existencia o no del mando único, o la propia definición de los delitos— implican serias variaciones entre la capacidad institucional de los cuerpos de seguridad del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y del Estado de México. Estas características llevan al autor a definir el modelo de gobernanza de seguridad metropolitana como una práctica gubernamental fragmentada, con serias limitaciones frente a la distribución y especialización del crimen en la ciudad (Alvarado*).

Un escenario parecido también se detecta en el capítulo de Negrete, cuando aborda los aspectos de autoridad, competencia y coordinación metropolitana en el tema de microbuses y taxis en la Ciudad de México. A partir de la desaparición del servicio metropolitano que ofrecía la Ruta 100, cada entidad se encargó de reorganizar el transporte público en sus respectivas jurisdicciones de manera independiente, segmentando con ello el servicio y complejizando seriamente su prestación de cara a las necesidades de los usuarios. Con la creación en 1994 de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi) se pretendió establecer una instancia de coordinación entre el gobierno federal, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, y los municipios mexiquenses como una medida para articular decisiones y acciones de alcance metropolitano. Sin embargo, como señala la autora, su institucionalidad resultó claramente limitada, ya que además de que se trata de una arena para discutir y tomar acuerdos “de buena voluntad”, su dinámica de operación interna, más que estar guiada por la colaboración, parece estar orientada a enfatizar la existencia de una “frontera interior” entre ambas entidades federativas y con ello a reforzar la identidad y el peso político de una respecto a la otra (Negrete*). No obstante de que en coyunturas

políticamente favorables entre los gobiernos del D.F. (hoy Ciudad de México) y del Estado de México se han abierto canales de colaboración y acciones por medio de dicha instancia, el diseño institucional no asegura un esquema de cooperación horizontal que permita superar la fragmentación jurisdiccional de la política de transporte en la zona metropolitana.

El problema de falta de coordinación intergubernamental en temas concurrentes está presente de igual modo en la política de vivienda. De acuerdo con Schteingart, no existe una política pública integrada y coherente que pueda hacer frente a las necesidades de los distintos grupos sociales, tanto en la metrópoli como en el país en general. Esto en parte se explica por la confluencia de acciones implementadas desarticuladamente por instituciones de los ámbitos federal (Infonavit, Fovissste) y local (Instituto de la Vivienda del Distrito Federal), sin contar con una coordinación efectiva por parte de la instancia que conforme al marco institucional debería liderar el sector (Conavi). Según la autora, el anterior escenario, aunado a la gran actividad desplegada por parte de los desarrolladores privados y a una cada vez más deteriorada participación de los grupos de beneficiarios, ha derivado en la ausencia de una política concertada de vivienda para los distintos sectores sociales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Schteingart*).

Los esquemas de gobernanza fragmentada también se hacen presentes en la planeación y gestión de la política urbana, como es el caso del Megaproyecto Urbano Santa Fe y del Centro Histórico de la Ciudad de México, donde el involucramiento aún más intenso por parte de actores privados en tanto beneficiarios finales de la política (colonos, propietarios, empresarios) complejiza todavía más los intercambios y negociaciones en la construcción de la acción colectiva, a pesar del uso de novedosos instrumentos de coordinación, como son los fideicomisos privados. En el caso del Megaproyecto Urbano de Santa Fe, analizado por Puente, la creación del fideicomiso privado Colonos de Santa Fe como una instancia que articulaba la participación de habitantes, empresas y corporativos, complejizó aún más la distribución de responsabilidades urbanas

en la zona, en un escenario de suyo complejo, por estar ubicada en dos delegaciones diferentes (Cuajimalpa y Álvaro Obregón), que por lo regular son gobernadas por fuerzas políticas distintas. El autor señala que el esquema de gobernanza del megaproyecto fue rediseñado recientemente (2012), adoptando ahora una figura de fideicomiso público donde los actores gubernamentales son los únicos que cuentan con capacidad de decisión. Puente destaca que esta nueva figura ha sido inoperante hasta la fecha, y que es claro que la exclusión de los actores privados no soluciona en absoluto la gestión fragmentada que se venía presentando entre los actores gubernamentales involucrados; en lugar de avanzar hacia un esquema novedoso generador de sinergias, las limitaciones del fideicomiso público invitan a pensar en un retroceso hacia un modelo de gestión aún más limitado (Puente*).

En el caso del Fideicomiso del Centro Histórico, Ronda destaca que a pesar de los cambios ocurridos en el escenario político de la Ciudad de México durante el periodo analizado (1990-2001), su arquitectura institucional como fideicomiso privado se ha mantenido (aclarando que en gran parte su diseño institucional es producto de estipulaciones específicas derivadas del financiamiento internacional que recibe y que por lo tanto no es fácil modificar). Sin embargo, su funcionamiento como eje articulador de intereses públicos y privados para “despolitizar” la política urbana en el Centro Histórico ha estado deteriorándose, debido en gran parte a que el diseño de instancias y procedimientos administrativos del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en materia urbanística limita competencialmente su papel. La autora señala que es evidente que el fideicomiso no llega a competir en un plano de igualdad con las diferentes instancias administrativas involucradas, de tal suerte que —a pesar de su vigencia— no es posible hablar de una coordinación horizontal exitosa (Ronda*).

De igual modo, en la política de promoción del crecimiento económico y el fomento a la competitividad Sobrino detecta una evidente falta de coordinación intergubernamental —en este caso de corte tanto vertical como horizontal— entre las actuaciones del

gobierno federal y de los gobiernos locales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Si bien es cierto que el primero ha tenido cierta incidencia en el desempeño competitivo de la metrópoli, ésta se explica más por una producción y acumulación inercial de bienes públicos en la capital del país (básicamente infraestructura) y no por contar con una política de desarrollo económico con una intencionalidad explícita para su zona metropolitana. Por otra parte, los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México han desplegado acciones de promoción económica con la intención explícita de mejorar la competitividad de sus respectivas jurisdicciones; sin embargo, éstas no se han llevado a cabo en un marco de coordinación, por lo que tampoco han tenido impacto en generar una restructuración económica metropolitana (Sobrino*).

Es claro que estamos lejos de un sistema articulado y eficaz de gobernanza, más bien el sistema se encuentra en un punto de parálisis donde las negociaciones y los intercambios con grupos de interés (económicos o políticos) dan como resultado un archipiélago altamente fragmentado, el cual alimenta una constelación de intereses y compromisos que subordinan el gran proyecto de ciudad.

Acaso una posible excepción a este “juego de la fragmentación” detectado en la mayoría de las arenas de la política pública metropolitana la conforma el sistema de gestión de residuos en la Ciudad de México analizado por Ugalde. El autor estudia el nuevo entramado institucional que tejieron las autoridades del Distrito Federal como respuesta a dos hechos: un nuevo marco legal que convirtió a la gestión de residuos sólidos en un tema de competencia concurrente para los tres órdenes de gobierno, y el cierre del único relleno sanitario ubicado dentro de los límites del D.F. (el Bordo Poniente). El resultado fue un nuevo arreglo institucional en el que la conformación de una red de actores públicos y privados que opera en forma más o menos coordinada mediante instrumentos formales e informales, hizo viable el modelo de gestión inducido por el nuevo régimen jurídico. Esta experiencia de hecho podría estar marcando una estrategia innovadora para romper inercias y

generar reacomodos en el juego de “fragmentación creciente” que parecería caracterizar el portafolio casi completo de las políticas públicas de la ciudad.

Más allá de esta lectura transversal en relación con el tema de la fragmentación como característica implícita en prácticamente todas las áreas políticas, y moduladora del sistema de gobernanza de la ciudad, existen otras observaciones relevantes. En diferentes campos de la política pública los cambios político-electorales por los que ha atravesado la zona metropolitana no necesariamente han derivado en la construcción de nuevos arreglos institucionales que pongan énfasis en formas horizontales de interacción entre diferentes instancias jurisdiccionales, ni entre éstas y los actores privados y sociales involucrados. En estos casos la fragmentación institucional no representa un obstáculo para la gobernanza en el sentido de que aún imperan arreglos verticales, en gran medida centralizados y de corte clientelar y corporativo, pero que dan cierta estabilidad a la arena política en cuestión. En temas como la construcción de obras viales, Dolúskaya identifica claramente lo anterior al señalar que existe evidencia de que los actuales arreglos institucionales para la producción de las vialidades capitalinas no son muy diferentes de los observados antes de la reforma democrática del entonces Distrito Federal: se trata de arreglos caracterizados por la preeminencia de una coalición estable y excluyente entre gobernantes y empresas constructoras e inmobiliarias, donde la participación ciudadana está prácticamente excluida de la definición de los grandes proyectos de la capital (Dolúskaya*).

De igual modo, en los mercados inmobiliarios comerciales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México analizados por David se identifica la presencia sistemática de prácticas relacionadas con la compra de favores y el pago de prebendas, en este caso, entre las autoridades gubernamentales y los desarrolladores inmobiliarios. La autora señala que en la Ciudad de México estas dinámicas están estructuradas por un régimen urbano fuerte y activo, el cual dispone de considerables recursos que hacen que los mercados sean muy dinámicos, diversos y cerrados a nuevos integran-

tes. En contraparte, en los municipios mexiquenses de la zona metropolitana las relaciones entre los desarrolladores y las autoridades públicas, aunque también se mueven en el marco de un sistema de compra de favores, son más puntuales, pero no construyen relaciones e interdependencias duraderas y estables (David*).

Una situación parecida se deduce del análisis que hace Connolly acerca de la política de transporte y movilidad en la Zona Metropolitana. Al analizar los arreglos formales e informales que existen para la operación del transporte concesionado a particulares —que forma la verdadera columna vertebral de la movilidad en la Ciudad de México—, la autora concluye que éstos siguen un patrón de estructura piramidal corporativista, en el cual las concesiones se otorgan a cambio de apoyo político (Connolly*); por el contrario, los transportes denominados “públicos” (el Metro y los transportes eléctricos) deben su existencia a la intervención de poderosos sectores privados, los cuales se benefician de los subsidios masivos, tanto en la fase de producción como en su operación (Connolly*).

¿QUÉ REFLEXIONES SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO SE TIENEN FRENTE AL ESCENARIO DE SU NUEVA CONSTITUCIÓN?

Posterior al momento de integrar este libro, a principios de 2016, se aprobó una reforma trascendente para la Ciudad de México, en términos de su Constitución y su estatuto jurídico general como entidad federativa del Sistema Federal Mexicano; de su diseño institucional, su normatividad financiera, de planeación y de instancias de participación, así como de sus mecanismos de coordinación intragubernamental e intergubernamental.

En primera instancia, mediante dicha reforma se le reconoce a la Ciudad de México su carácter de entidad federativa soberana, similar al de cualquier otro integrante del Pacto Federal Mexicano, para lo cual se contempló la conformación de una Asamblea Constituyente, misma que fue incluida en enero de 2017 la Constitución Política de la Ciudad de México.

Entre otros varios cambios que considera este importante nuevo diseño jurídico-institucional se encuentra el redimensionamiento de la Asamblea Legislativa en un Congreso Local que formará parte del Constituyente Permanente, con la facultad de aprobar o de rechazar modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual modo, otro avance importante que destaca el carácter soberano que a partir de ahora adquiere la capital del país es que el Ejecutivo local (el jefe de gobierno de la Ciudad de México) podrá nombrar y remover libremente a los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia, situación que anteriormente requería de la aprobación del presidente de la república,

En el ámbito de los gobiernos locales de la Ciudad también se presenta un nuevo panorama: a partir de la reforma las delegaciones políticas se denominarán Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, y su gobierno estará a cargo de un cuerpo colegiado denominado Alcaldía, integrado por las figuras de un alcalde y un número determinado de concejales. En este punto debe observarse que las atribuciones de las alcaldías son limitadas en comparación con las que la propia Constitución de la República le otorga a los ayuntamientos, ya que, por ejemplo, a diferencia de éstos las alcaldías de la Ciudad de México carecen de un marco de competencia exclusivo, establecido constitucionalmente; tampoco cuentan con potestad tributaria ni con la facultad para cobrar contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial), también carecen de la función de policía preventiva, la cual seguirá ejerciendo en el gobierno de la ciudad.

Finalmente, la reforma constitucional implica asimismo un cambio radical en el entramado institucional que rige las relaciones entre las partes integrantes de la Zona Metropolitana del Valle de México. Por primera vez se obliga a la federación, a la Ciudad de México, a sus demarcaciones territoriales y a los estados y municipios conurbados, a establecer mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en

términos de la ley, que para tales efectos emitirá el Congreso de la Unión.

A partir de esta reforma, por primera vez se contempla, en el ámbito constitucional, la existencia de un Consejo de Desarrollo Metropolitano, una instancia en la que las entidades, municipios y delegaciones que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México deberán acordar las acciones que desde sus respectivas competencias y jurisdicciones deberán llevarse a cabo en materia de asentamientos humanos: protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública. La reforma establece que será el Congreso de la Unión el que regule, por ley, la forma como deberá operar el Consejo de Desarrollo Metropolitano, para lo cual establecerá aspectos mínimos que deberán ser incluidos en dicho funcionamiento, como son: la delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano; los compromisos que asuma cada una de las partes en cuanto a la asignación de recursos para los proyectos metropolitanos; y la proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

Ésta sería una enorme oportunidad para avanzar en el diseño de un sistema de gobernanza metropolitana que evite los obstáculos que ya se vivieron y permita dejar atrás la parálisis de la ciudad en su sistema de gobierno y en el conjunto de la acción pública y de la elaboración de políticas públicas diversas. Debemos ser optimistas acerca del futuro de la Ciudad de México y las posibles mejoras del sistema de gobernanza. Sin embargo, en contraste con el optimismo, debemos recordar lo que algunos sociólogos mencionan sobre la persistencia de las inercias de la acción colectiva ante las reformas legales. Crozier (1989) insistió, en varios trabajos de investigación, en que ni las sociedades, ni los gobiernos, ni las organizaciones, cambian por decreto. Y su colega Friedberg (1993)

completó esta conclusión mencionando que, si bien no necesariamente cambian por decreto, difícilmente cambian sin él, al final si acaso surgen reacomodos que luchan con las inercias para que todo vuelva a ser igual, aunque alguna oportunidad siempre hay de que los reacomodos generen mejores estructuras de acción colectiva, más abiertas al diálogo y más comprometidas con los fines últimos. Ojalá éste sea el caso que nos ocupa.

Este libro constituye así, un diagnóstico inteligente y actualizado que pone en la mesa de discusión los nudos institucionales, las interferencias sistemáticas en el diseño e implementación de políticas, y los grandes retos con los que la Ciudad de México tendrá que lidiar los próximos años. Ojalá y sepamos aprovechar la ventana de oportunidad que se abre con esta reforma y tengamos en cuenta que de lo que se trata, al final del día, es hacer de esta ciudad un entorno más habitable, más gobernable y, sobre todo, una ciudad con un proyecto de futuro y que ocupe el lugar de vanguardia que le corresponde.

BIBLIOGRAFÍA

- Bird, Richard y Enid Slack (2005), "Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura y José Miguel Fernández Güell (coords.), *Gobernar las metrópolis*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 263-349.
- Crozier, Michel (1992), "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, pp. 93-100.
- Cuadrado, Juan y José Miguel Fernández (2005), "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura y José Miguel Fernández Güell (coords.), *Gobernar las metrópolis*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 63-125.
- Etchegaray, Alberto (2005), "Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para América Latina", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura

- y José Miguel Fernández Güell (coords.), *Gobernar las metrópolis*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 473-525.
- Friedberg, Erhard (1993), *Le Pouvoir et la Règle*, París, Seuil.
- Klink, Jeroen (2005), "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura y José Miguel Fernández Güell (coords.), *Gobernar las metrópolis*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 127-191.
- Lefévre, Christian (2005), "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura y José Miguel Fernández Güell (coords.), *Gobernar las metrópolis*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 195-261.
- ONU (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Ramírez de la Cruz, Edgar (2012), "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, pp. 491-520.
- Sellers, Jefferey y Vincent Hoffmann-Martinot (2010), "Gobernanza Metropolitana", en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*, 2008, España, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, pp. 49-51.
- Subirats, Joan y Quim Brugué (2005), "Políticas sociales metropolitanas", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado Roura y José Miguel Fernández Güell (coords.), *Gobernar las metrópolis*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 351-407.

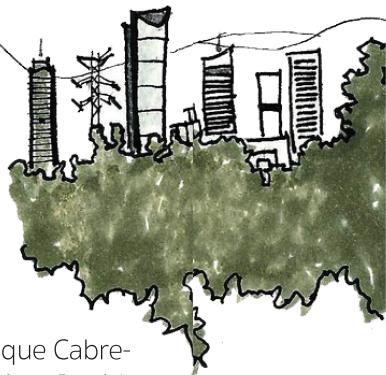
*Gobernando la Ciudad de México:
lo que se gobierna y lo que no se gobierna
en una gran metrópoli*
se terminó de imprimir en junio de 2022
en los talleres de Smartbooks Press,
Av. Universidad 626, Col. Letrán Valle,
03650, Ciudad de México.

Portada: Pablo Reyna.

Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.
La edición consta de 500 ejemplares.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

¿Las grandes metrópolis, como la Ciudad de México, son completamente gobernadas?, ¿qué parte de la ciudad lo es?, ¿qué escapa a las instituciones políticas en la metrópoli? Para discutir estas preguntas, en este libro se examina la acción de los gobiernos en esa metrópoli, se analizan también las actividades ilegales, las invisibles y los asentamientos informales, así como aquéllas de quienes construyen la ciudad y trasportan sus productos y a sus habitantes. Esta obra busca ir más allá de la concepción más reconocida, a veces demasiado abstracta, de la gobernanza; para ello se reúnen trabajos empíricos que discuten cómo las dinámicas sociales, las regulaciones informales e ilegales y los procesos de urbanización son conducidos y enfrentados por el gobierno. Los trabajos reunidos aportan elementos para esclarecer qué se gobierna, a quién se gobierna y quién gobierna cuando nadie gobierna; asimismo, permiten formular una explicación sobre cómo es que las metrópolis no son gobernadas de forma completamente racional y, por lo tanto, que aunque caóticos e imperfectos, los modos de gobernanza importan.



Contribuyen en este libro: Arturo Alvarado, Enrique Cabrerizo, Priscilla Connolly, Verónica Crossa, Louise David, Diane E. Davis, Ana Díaz Aldret, Sofya Dolútskaya, Patrick Le Galès, Alejandro Mercado-Celis, María Eugenia Negrete, Sergio Puente, Stéphanie Ronda, Guillermo Ruiz de Teresa, Clara Salazar, Martha Schteingart, Jaime Sobrino, Vicente Ugalde y Dionisio Zabaleta Solís.

ISBN: 978-607-628-236-6

A standard barcode representing the ISBN 978-607-628-236-6.

9 786076 282366