

Zona Metropolitana del Valle de México: Las políticas urbanas metropolitanas

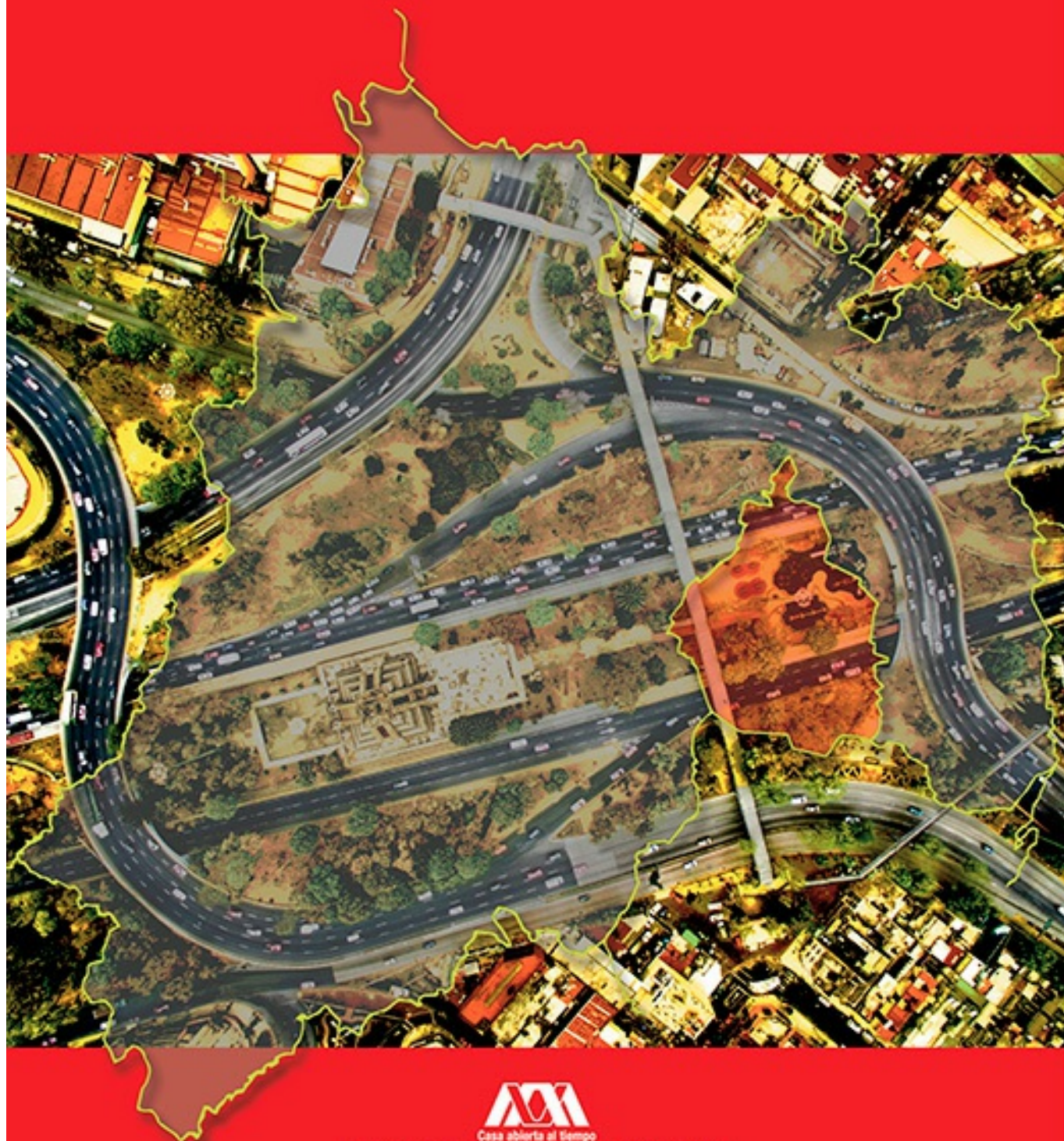
EMILIO PRADILLA COBOS
(coordinador)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Zona Metropolitana del Valle de México: Las políticas urbanas metropolitanas

EMILIO PRADILLA COBOS
(coordinador)



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



RECTOR GENERAL
Salvador Vega y León

SECRETARIO GENERAL
Norberto Manjarrez Alvarez

COORDINADOR GENERAL DE DIFUSIÓN
Lucino Gutiérrez Herrera

DIRECTOR DE PUBLICACIONES Y PROMOCIÓN EDITORIAL
Bernardo Ruiz

SUBDIRECTORA DE PUBLICACIONES
Paola Castillo

SUBDIRECTOR DE DISTRIBUCIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL
Marco Moctezuma

Diseño de portada: Guadalupe Urbina Martínez
Formación y programación de libro electrónico: Carlos Romero Moreno

ePub Versión 1.0 (2016)

D.R. © 2016, Universidad Autónoma Metropolitana
Prolongación Canal de Miramontes 3855,
Ex Hacienda San Juan de Dios, delegación Tlalpan, 14387
México, D.F.
www.casadelibrosabiertos.uam.mx

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de los editores.

ISBN de la obra completa: 978-607-28-0536-1
ISBN de la obra: 978-607-28-0540-8

Impreso en México/Printed in Mexico

Zona Metropolitana del Valle de México:

Las políticas urbanas metropolitanas

Emilio Pradilla Cobos

(Coordinador)

Emilio Pradilla Cobos * Ricardo Adalberto Pino Hidalgo * Felipe de Jesús Moreno Galván *
Herman Barrera Mejía * Laura Olivia Díaz Flores * Ernesto García López * Celia Hernández Diego
* Fausto Fabrizio Marín Robles * Carolina Santiago de la Cruz

Departamento de Teoría y Análisis
División de Ciencias y Artes para el Diseño
Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco

Con patrocinio del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Presentación

Este libro sintetiza y sistematiza los resultados de la tercera etapa del proyecto de investigación *Grandes metrópolis de América Latina: Río de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires y el Valle de México (parte de la Zona Metropolitana del Valle de México)*, iniciado el 3 de mayo de 2012, el cual se ha desarrollado en el marco institucional del Departamento de Teoría y Análisis de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-X), que ha contado, en sus tres etapas, con el financiamiento del Programa de Ciencia Básica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

En la primera etapa abordamos los "cambios demográficos, económicos y territoriales" ocurridos en la metrópoli en el periodo 1980-2012 (Pradilla (coord.), *et al.*, 2015^a); en la segunda se analizaron los "cambios socio-territoriales" (Pradilla (coord.), *et al.*, 2015^b) acaecidos en el mismo periodo; y en esta tercera etapa analizamos las políticas urbanas metropolitanas, entendidas en su sentido más amplio, su impacto real sobre los territorios metropolitanos y sus beneficiarios, elaboradas, enunciadas y aplicadas en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) por los distintos gobiernos que participan en su gestión, durante el periodo 1980-2013, en el marco del patrón neoliberal de acumulación de capital, cuya implantación se inició en México en 1983, con el objetivo de superar la crisis económica mundial de 1982.

En los diferentes capítulos de este libro abordaremos los distintos campos de las políticas urbanas metropolitanas seleccionados según los criterios abordados en la Introducción:

En la Introducción esbozamos, a manera de referencias conceptuales muy sintéticas, tres planteamientos básicos: nuestra caracterización teórica diferenciada de las políticas urbanas y de la planeación urbana como puntos de partida imprescindibles para el análisis; la multiplicidad de los tiempos históricos y su diversidad para procesos estructurales distintos; y señalamos el efecto de la fragmentación político-administrativa de la metrópoli sobre la diferenciación clara de las políticas urbanas para cada una de sus partes, así como sobre la desigual disponibilidad de información empírica y factual como factor negativo para darle uniformidad al análisis.

En el capítulo 1 resumimos las visiones y los proyectos sobre la metrópoli, propuestos por los tres partidos políticos más importantes en el Distrito Federal y el Estado de México en sus plataformas electorales —el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)—, para tratar de entender si ellos constituyen realmente una visión integral del presente y el futuro de la metrópoli o sus fragmentos, si conforman un proyecto integral y coherente de ciudad que se coloque en el camino de su desarrollo equitativo, incluyente y democrático. Esta revisión de las propuestas electorales servirá de referencia y de contraste al analizar las políticas realmente enunciadas y, sobre todo, aplicadas por los gobernantes.

En el capítulo 2 exponemos la naturaleza de las políticas económicas aplicadas durante el periodo de estudio en México, como un todo dominante en este campo, y en la ZMVM, poniendo de relieve las correspondencias entre ambas partes de la metrópoli cuando sus gobiernos coincidían en

lo político, y sus diferencias relativas durante casi dos décadas de gobiernos de signos políticos formalmente opuestos entre la Federación y el Estado de México, de un lado, y el DF del otro. Se esbozan, asimismo, las implicaciones que han tenido estas directrices sobre la pérdida de dinamismo económico, la desindustrialización, la terciarización informal y el mantenimiento de una gran masa de pobres en la metrópoli.

En el capítulo 3 abordamos las particularidades de las políticas sociales aplicadas por los gobiernos federales y los de las dos partes de la metrópoli durante el periodo de estudio, sus similitudes y diferencias, sus continuidades y discontinuidades, entre los sucesivos gobiernos, así como sus efectos sobre la situación de pobreza que afecta desigualmente a una parte sustantiva de la población metropolitana y, más en general, sobre la calidad de vida de sus habitantes.

En el capítulo 4 sintetizamos el análisis de la evolución de la planeación y, sobre todo, las políticas de desarrollo urbano concretas y en sentido estricto, es decir, aquellas que se orientan explícitamente hacia los temas y problemas reconocidos teórica o políticamente como “urbanos”, y que modificarían directamente el territorio, sin mediaciones significativas, así como los cambios acumulativos que han generado en la estructura urbana durante el periodo de estudio.

En el capítulo 5 estudiamos la relación entre las políticas nacionales de producción de vivienda popular y aquellas puestas en práctica por los gobiernos de las dos entidades federativas, sus cambios más significativos a lo largo del periodo, el efecto cuantitativo y cualitativo que han tenido en ese elemento sustancial de la reproducción social, y los impactos divergentes en términos de concentración y dispersión territorial de la población, y la estructura física en las entidades que forman la metrópoli.

En el capítulo 6 se sistematiza la naturaleza de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos con incidencia en la gestión de la zona metropolitana, sus prioridades y sus efectos reales en el ámbito de los medios de transporte público y privado de pasajeros, y sobre los soportes materiales básicos de su operación: las vialidades, otras infraestructuras, los centros de transferencia modal, y sus implicaciones en los cambios de la estructura urbana.

En el capítulo 7 ofrecemos una interpretación integrada de los programas y las acciones públicas en los dos niveles de gobierno relacionados con la preservación del medio ambiente en sus componentes básicos —agua, aire y suelo—, sus procesos de concertación, sus logros y límites, y sus implicaciones sobre las condiciones de vida de la población metropolitana.

En el capítulo 8 nos referimos a la secuencia temporal de las normas y políticas implantadas por los poderes legislativos y ejecutivos con incidencia en la metrópoli para relacionarse con los ciudadanos, y los instrumentos legales y mecanismos institucionales aplicados a lo largo del periodo para permitir, ampliar y controlar la participación ciudadana en las decisiones de política pública en las partes fragmentarias de la metrópoli.

En el capítulo 9 proponemos algunas reflexiones finales, que no son para nosotros una síntesis de las conclusiones expuestas en los capítulos anteriores, sino una caracterización general de los problemas abordados desde la realidad metropolitana concreta, de las tendencias generales que siguen las políticas públicas urbanas en la metrópoli, de sus convergencias o divergencias, y el señalamiento de aquellos temas —muy numerosos— que no logramos abordar suficientemente, que

son analizados por otros investigadores, o que deberán dar lugar a una agenda posterior de investigación.

De acuerdo con el planteamiento inicial del proyecto de investigación, en su proceso y en la exposición de sus resultados, utilizamos como materia prima los trabajos de investigación realizados en el pasado por los autores de este libro; nos beneficiamos de las publicaciones de otros autores sobre diferentes aspectos de la problemática metropolitana; y usamos abundante documentación oficial y material hemerográfico que nos permite acceder a la información sobre las diversas coyunturas y procesos vividos en la metrópoli.

No pretendemos que este trabajo contenga resultados acabados y definitivos sobre los temas tratados, sometidos a continuos procesos de cambio; sólo esbozamos propuestas analíticas, proponemos lecturas propias de los procesos, y abrimos caminos de análisis. Ello se debe a la enorme complejidad de la temática, a las interrelaciones de los procesos, a su continua modificación, y a la diversidad de enfoques teóricos y de posiciones políticas que existen sobre ella.

Es necesario reiterar y subrayar que los enfoques teóricos, las opiniones, las caracterizaciones y los juicios de valor sobre los procesos analizados en este trabajo son responsabilidad única y exclusiva de los autores de la investigación, y en ningún caso y por ninguna circunstancia involucran ni comprometen a las dos instituciones promotoras, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología —Conacyt—, que lo patrocinaron y financiaron.

Introducción:

Las políticas urbanas en el tiempo y los territorios

Para analizar críticamente la naturaleza, contenido, objetivos e impactos de las políticas urbanas gubernamentales propuestas y aplicadas a la mayor metrópoli de México y América Latina, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), tenemos que fijar una posición, en el ámbito de la teoría y el método, sobre tres temas esenciales: *a)* la naturaleza de las políticas urbanas y la planeación urbana, y sus relaciones en el momento actual; *b)* la temporalidad específica de los gobiernos y sus políticas urbanas; y *c)* los territorios fragmentados de su aplicación en el objeto de estudio, y los problemas y limitaciones que generan en la investigación.

En el primer tema es necesario especificar el contenido teórico-metodológico asumido para los términos de política y planeación urbanas. Entendemos por *política urbana*:

[...] todas aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, militar), en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades (Pradilla, 2009^b: 198).

Para ejemplificar esta definición, baste señalar como ejemplo que, como veremos más adelante, la explicación de la multiplicación, desde la década de los noventa, de procesos de construcción de megaconjuntos de viviendas de interés social dispersos en los municipios conurbados del Estado de México, al norte y oriente de la ZMVM —uno de los procesos territoriales metropolitanos más notorios de las últimas décadas—, tenemos que buscarla, entre otras determinaciones, en la conjunción de dos políticas de diferente naturaleza del gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): *a)* las modificaciones al artículo 27 de la Constitución de la República Mexicana y a la legislación agraria federal, una política agraria que ha permitido la privatización y compra-venta de la tierra ejidal y comunal periférica a las ciudades del país y a la metrópoli del Valle de México en particular, para integrarla como suelo urbano (Pradilla, 1994); y *b)* los cambios a la legislación para los organismos públicos federales de vivienda (Infonavit, Fovissste, etc.) que los convirtió en bancos hipotecarios de segundo piso que financian a sus derechohabientes la compra de viviendas producidas por el sector inmobiliario privado, el cual desarrolla megaconjuntos de vivienda de interés social en terrenos otrora de propiedad ejidal o comunal, en la periferia lejana, para beneficiarse de sus bajos precios (Puebla, 2002: 203 y ss.; Pradilla, 2015). Así, las políticas estatales dirigidas a modificar otros ámbitos de la vida económico-social tienen impactos significativos sobre las estructuras territoriales.

Por otro lado, por planeación urbana entendemos:

[...] el proceso público, estatal y/o participativo, de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la trama de procesos y relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales que forman la estructura urbana (Pradilla, 2009^b: 199).

Las caracterizaciones anteriores nos llevan a postular que la planeación urbana es sólo una, declinante en importancia y legitimidad, de las muchas y diversas políticas urbanas que puede elaborar, aplicar, o ignorar, uno o varios de los poderes estatales relativamente autónomos establecidos en el territorio nacional, en una entidad federativa o en una ciudad; esto es objetivo, válido independientemente de nuestra valoración personal sobre las virtudes, la necesidad o las limitaciones de la planeación territorial.

En las últimas tres décadas de implantación y vigencia del patrón neoliberal de acumulación de capital, la planeación urbana indicativa aplicada en el mundo capitalista, México incluido, durante el despliegue del patrón de acumulación de capital con intervención estatal, se ha debilitado notoriamente tanto en su legitimidad política y técnica como en la cantidad y calidad de los instrumentos de acción a su disposición, debido a la agudización de sus contradicciones estructurales con el funcionamiento del “libre mercado” y la “libre iniciativa privada”, al debilitamiento y cambio sustantivo de las funciones e instituciones del Estado en su tránsito del intervencionismo a la subsidiaridad o la facilitación de la acción del capital privado, y a la aplicación generalizada de políticas pragmáticas, coyunturales y de prestigio por parte de los gobernantes de todas las corrientes del espectro político (Pradilla, 2009^b: cap. 5).

Este proceso ha ocurrido en México sin que se haya aprobado ninguna modificación sustantiva a la Ley de Planeación (SPP, 1985^b: 539-554), expedida el 29 de diciembre de 1982, que derogaba la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, y creaba tardíamente el Sistema Nacional de Planeación Democrática al mismo tiempo que hacía crisis la economía capitalista mundial, se iniciaba el desmantelamiento del patrón de acumulación de capital con intervención estatal y se asomaban ya las reformas estructurales que conducirían a la aplicación del patrón neoliberal de acumulación de capital actualmente vigente, ideológica y objetivamente contrario a la práctica de la planeación pública que interferiría, según sus ideólogos, con el “libre funcionamiento del mercado” y su función de establecer “los equilibrios económico-sociales”.

Como supuestos de este trabajo están, de una parte, la debilidad histórica de la planeación urbana en la ZMVM en lo que se refiere a su integridad, continuidad, instrumentación, obligatoriedad, eficacia y eficiencia para orientar el desarrollo urbano metropolitano (Pradilla y Sodi, 2006: 256-272); y de otra, que las políticas urbanas en el pasado y el presente han estado crecientemente sobredeterminadas y subordinadas a las razones del mercado¹ a la manera neoliberal, independientemente de la autodefinición política de los diferentes gobernantes locales de las tres partes que forman la metrópoli: Distrito Federal (DF) y municipios conurbados del Estado de México y del Estado de Hidalgo (Pradilla, 2013).

El enfoque de este trabajo, centrado en las políticas urbanas definidas en sentido amplio, y no sólo en la planeación urbana, nos llevó a analizar aquellas políticas, múltiples y diversas, presentadas en los capítulos de este libro, que aunque no son las únicas, sí son las que tienen más incidencia directa o indirecta sobre los procesos territoriales y que estaban más al alcance de los integrantes del equipo de investigación. Estamos conscientes, sin embargo, de que las limitaciones temporales y de recursos humanos y materiales de este proyecto nos obligaron a dejar de lado otras temáticas que, desde nuestra propia óptica, son muy significativas en la definición de los procesos metropolitanos, y marcan su huella sobre el territorio como, por ejemplo, las políticas educativas y culturales, de riesgos y desastres, de seguridad pública o las de equidad de género.

El segundo aspecto, el de la temporalidad del análisis, nos remite a los planteamientos generales de Fernand Braudel, quien sostiene que en el estudio de la historia nos enfrentamos a una multiplicidad de tiempos históricos, a saber, el corto, el medio y el largo; y que cada uno de los procesos histórico-estructurales específicos tiene su propia historicidad, sus tiempos propios, lo cual no invalida la existencia de temporalidades para el todo social surgidas de la articulación compleja y contradictoria de estas temporalidades particulares (Braudel [1950-1960], 1970). Por esta razón, los periodos históricos de cada una de las estructuras y procesos sociales y, por lo tanto, de las políticas estatales que actúan sobre ellas, pueden ser y son en la realidad distintos.

De esta lógica histórica general se desprende la teoría de las ondas largas del desarrollo capitalista (Mandel [1980], 1986), que utilizamos como herramienta analítica en la primera etapa de este trabajo (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: cap. 1), y alimenta también a esta tercera, así como su relación con las transformaciones territoriales que se materializan en los patrones de estructuración urbana (Pradilla, 2009^b: cap. 1).

En el proyecto de investigación en su conjunto, asumimos como etapa de historicidad (periodo de análisis) la que inicia en México con el proceso de cambio de patrón de acumulación de capital, del intervencionista estatal al neoliberal, luego de la crisis económica de 1982, y que continúa hasta nuestros días; en ella se diferencian temporalidades más cortas definidas por los cambios de gobiernos y su correlato, los cambios de políticas, ya que en esta etapa concreta del proyecto analizamos las intervenciones discursivas o reales del Estado en sus diferentes niveles organizativos y del ámbito de ejercicio del poder (Federal y Estatal) sobre el territorio urbano, es decir, las políticas urbanas metropolitanas.

Esta investigación aplica el doble criterio metodológico antes esbozado, con la particularidad de que las políticas sectoriales concretas seleccionadas, cada una sometida doblemente a la temporalidad propia del proceso concreto y a aquella de la política pública, están en gran medida sobredeterminadas por la periodización específica de los regímenes políticos (tiempo medio) y los gobiernos federales y locales (tiempo corto), aunque pueden trascenderla.

En lo que respecta al tercer aspecto, a la territorialidad de los procesos aludidos en esta etapa de la investigación, las políticas urbanas, hay que señalar que en el caso particular de estudio, la ZMVM, nos encontramos con una contradicción: la ciudad real, la metrópoli, está fragmentada en términos de la gestión pública en tres unidades político-administrativas distintas: el Distrito Federal, el Estado de México y el estado de Hidalgo como entidades federativas —segundo nivel de gobierno—, y a su

interior, en una escala menor -tercer nivel de gobierno-, en 60 municipios y 16 delegaciones (FEECIME, 2000: 16). Los dos niveles de gobierno antes señalados tienen diversas funciones y grados de incidencia sobre el territorio metropolitano, lo que implica una multiplicidad de gobiernos y de políticas públicas distintas. A ello hay que añadir que por tratarse de una conurbación implantada sobre varios estados de la Federación, el gobierno federal tiene también incidencia en términos de la planeación territorial, según la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) vigente, lo cual se suma a las funciones generales que le establece la Constitución Federal, con efecto sobre los dos niveles jerárquicos inferiores.

Hablamos, pues, de un territorio integrado en su conformación estructural y su funcionamiento, de una sola unidad territorial sometida a una organización en tres niveles jerárquicos, y fragmentada en lo que respecta a la gestión pública corriente, a la formulación y aplicación de las políticas urbanas, y al ejercicio de la planeación en sus diferentes niveles y sectores. Debido a que Tizayuca, único municipio del estado de Hidalgo incluido en la conformación de la metrópoli que asumimos, tiene poco peso e impacto relativo en los procesos metropolitanos analizados, la investigación realizada no lo incluye, ni al estado de Hidalgo mismo.

La división político-administrativa de la metrópoli entre entidades federativas a un nivel, y delegaciones-municipios a otro, ha llevado estructural e inevitablemente a la fragmentación de las políticas que tienen o tendrían impactos territoriales en la ZMVM, pues las normas, instituciones y mecanismos de la Coordinación Metropolitana derivados de la LGAH han sido desigualmente operativas, insuficientes e ineficaces para su concertación, integración y coordinación durante el período de análisis,² teniendo en cuenta que sus normas, instancias y prácticas no han sufrido cambios sustantivos en el periodo de mediano plazo analizado, a pesar de las importantes reformas y cambios políticos llevados a cabo para el DF entre 1994 y 1997.

Así, en el dictamen de la Reforma Política para el DF aprobada por la Cámara de Senadores de la República el 28 de abril de 2015, pero pendiente de ratificación por la Cámara de Diputados, se establece:

La federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a la que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública (Cámara de Senadores, 2014: 464-465).

Como vemos, de concretarse esta nueva reforma, no avanzaría mucho en relación con lo que se encuentra ya establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos y en su muy limitada aplicación actual; sin embargo, habrá que esperar a la aprobación definitiva de la reforma, y a la expedición anunciada de la nueva ley al respecto, en particular para conocer la naturaleza, composición y funciones del enunciado Consejo de Desarrollo Metropolitano, y sus modificaciones en relación con la actual Coordinación Metropolitana.

En el campo de la planeación urbana metropolitana, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), acordado en 1998 por los gobiernos del DF y del Estado de México, fue poco aplicado en la práctica, y hubo que esperar 14 años (hasta 2012), para su revisión y sustitución por otro, cuyo destino operacional —distinto al discursivo y propagandista— es también incierto, dada su no obligatoriedad para las partes firmantes y el insuficiente peso de este instrumento en la legislación específica sobre el desarrollo urbano de las entidades que forman la metrópoli (Pradilla, 2013).

En síntesis, la fragmentación político-administrativa de la metrópoli nos lleva a la necesidad de analizar las políticas urbanas emitidas por cada uno de los fragmentos, pues por lo general son elaboradas y aplicadas por separado por cada uno de los gobiernos, y sólo en muy contadas ocasiones, que habrá que señalar puntualmente, han sido el producto de una concertación o coordinación entre los distintos gobiernos diferenciados.

La fragmentación político-administrativa, en el caso concreto, lleva implícita también una dificultad derivada de la diferenciación notable en la información disponible para consulta: la estadística proporcionada al público por el INEGI no llega en muchos casos hasta el nivel municipal, lo que nos imposibilita formar la ZMVM según diferentes variables; hay, además, una muy marcada diferencia en la información periodística y documental que se obtiene para el DF o para los 60 municipios conurbados, así como en la cantidad de investigaciones académicas realizadas sobre las diferentes partes de la metrópoli. Adicionalmente, mientras la legislación y las políticas públicas en el DF tienen como territorio a una parte constitutiva de la metrópoli, aquellas de los estados vecinos a las que hay que recurrir por faltar la de su fracción metropolitana, se refieren y/o aplican a todo el territorio estatal y no sólo al involucrado en lo metropolitano; al mismo tiempo, en los estados las políticas y la planeación urbana están descentralizadas a nivel municipal, con enormes dificultad para ubicarlas, analizarlas y sistematizarlas para los municipios metropolitanos en su conjunto.

Estas limitaciones prácticas se observaran, en intensidades diversas, en cada uno de los temas que se abordan a lo largo del libro. Por todo esto, en términos generales, nuestro análisis se llevará a cabo en la escala de la Federación y de las entidades federativas (DF y Estado de México), y no en el de delegaciones-municipios; se incluirán las políticas federales en diversos temas como el económico, el social, el de la vivienda, etc., dado que ellas marcan la pauta básica, actúan sobre todo el territorio nacional y establecen el marco para aquellas de nivel local.

La combinación, en la práctica investigativa concreta en esta etapa del proyecto, de las tres posturas de método antes descritas nos lleva a que en los temas particulares específicos se adopten

abordajes relativamente diferenciados según la óptica particular del investigador que realiza el análisis: siguiendo el orden cronológico de los gobiernos emisores de las políticas sectoriales en el nivel federal y de las entidades federativas; estructurando la exposición mediante el cruce de los subtemas relevantes y la secuencia de los gobiernos; o dándole prioridad absoluta a los subtemas particulares, sin seguir estrictamente la secuencia gubernamental, retomando sólo sus acciones relevantes en cada subtema. Esperamos que estas diferencias en las formas expositivas no afecten la legibilidad del análisis que pretendemos transmitir a los lectores.

1. Las visiones y proyectos de ciudad de los partidos políticos

Hasta las elecciones de junio de 2015, cuando aparecieron por primera vez en la contienda electoral las candidaturas independientes,³ los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo en los tres niveles de gobierno eran elegidos como parte y a nombre de un partido político con registro de acuerdo con la ley electoral vigente. De ahí la importancia de analizar las visiones y los proyectos que sobre la ciudad —en este caso, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) o una parte de ella⁴— tienen los partidos políticos, las cuales estarían contenidas en las plataformas electorales presentadas en cada contienda.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el verticalismo aún imperante en el sistema político mexicano, que implica la subordinación de los poderes legislativo y judicial al titular del ejecutivo, autonomiza a este último y lleva a que las políticas públicas urbanas aplicadas efectivamente por los gobernantes tomen una distancia considerable de las posturas implícitas, o aún explícitas, en sus propios programas electorales o en los de sus partidos políticos de origen. A pesar de ello, comprender las visiones y proyectos de ciudad de los partidos políticos es significativo para entender los referentes ideológicos, más o menos actuantes, de las políticas urbanas efectivamente aplicadas por los diferentes gobiernos de la ciudad.

Tanto el Distrito Federal como el Estado de México han sufrido diversas transformaciones políticas a lo largo del periodo de estudio, las cuales han tenido repercusiones sobre todas las actividades económicas y sociales que se desarrollan en la Zona Metropolitana del Valle de México. Como lo presentamos en extenso en el Capítulo 1 de este libro, ambas entidades han estado relacionadas, de una u otra forma, desde la formación de la metrópoli; han compartido gran cantidad de problemáticas y soluciones en conjunto, sin embargo, también se han delegado responsabilidades entre sí, soslayándose muchas otras que debieron ser analizadas y enfrentadas por ambas entidades pero que han pasado inadvertidas, o simplemente no ha habido acuerdos que generaran soluciones.

La estructura urbana de la ciudad de México ha presentado un crecimiento muy intenso a lo largo de la historia, sobre todo después de la Independencia; pero durante los últimos 40 años los municipios aledaños del Estado de México han recibido gran parte de la población que llegaba a la ciudad, o que se desplazaba del DF en búsqueda, en particular, de vivienda, lo cual ha provocado un crecimiento vertiginoso (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: cap. 2). Muchas de las políticas de desconcentración del DF han dado lugar a un éxodo de actividades y de población que se han situado en los municipios conurbados del Estado de México, convirtiéndose así en una parte muy importante, ahora mayoritaria, de la conformación de la ZMVM, que en la actualidad también incluye a varios municipios del estado de Hidalgo.

La relación real entre ambas entidades ha sido estrecha, y las problemáticas de todo tipo han afectado de igual forma al DF que a los municipios conurbados del Estado de México e Hidalgo; sin

embargo, debido a la fragmentación administrativa son pocos los conflictos resueltos de manera conjunta y asumiendo las responsabilidades que competen a cada una de las entidades. Esto se debe a diversos factores: por un lado, obtener recursos para la solución de problemáticas que atañen a ambas entidades se vuelve cada vez más difícil; por otro, ha habido un enfrentamiento de posiciones políticas desde el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Distrito Federal en 1997 con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la Jefatura de Gobierno, mientras que el Estado de México ha sido gobernado ininterrumpidamente, desde el inicio del periodo posrevolucionario, por el Partido Nacional Revolucionario y, posteriormente, por su continuador el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El PRI ha estado ampliamente vinculado con la política federal debido a que, de igual forma, se mantuvo gobernando al país hasta el año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) llegó al poder ejecutivo federal con Vicente Fox Quesada, recuperándolo a partir de 2012.

Tanto los proyectos como la relación que había tenido la ciudad con el gobierno federal en su conjunto sufrieron cambios muy importantes a partir de 1997. Las diversas posturas sobre el desarrollo de la ciudad, de los partidos políticos en el gobierno o la oposición, han cambiado notoriamente la forma en que se solucionan las problemáticas, pero también el tipo de proyectos y obras que se desarrollan en la Zona Metropolitana. Las visiones políticas juegan así, sobre todo desde la llegada al gobierno del DF del PRD, un papel importante en la toma de decisiones y la resolución de problemas, en todos los sentidos, para la ZMVM. Son importantes las visiones de ciudad que tienen todos los partidos políticos inmiscuidos en los procesos electorales; sin embargo, en el presente trabajo abordaremos sólo las de los tres partidos principales en el país: el PRI, el PRD y el PAN, aun cuando este último no ha obtenido ninguna victoria electoral que le permita llegar al ejecutivo de cualquiera de las dos entidades que sustentan a la ZMVM.

Abordaremos estas visiones desde dos gobiernos anteriores a las elecciones de 1997, en las que el PRI gobernaba a México y a las dos entidades federativas: la visión que se tenía de la ciudad y de sus problemáticas, en los gobiernos de Manuel Camacho Solís y Oscar Espinoza Villareal, regentes en el DF; Ignacio Pichardo Pagaza, Emilio Chuayffet Chemor y César Camacho Quiroz en el Estado de México; y Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León en la presidencia de la república. Las visiones a partir de la alternancia política en el DF estarán en función de la llegada del PRD a su gobierno.

La intención del presente análisis es abarcar los rubros más importantes en la visión y proyecto de ciudad de cada uno de los tres partidos políticos más importantes en México, sobre todo los que se encuentran gobernando en el Distrito Federal y el Estado de México. En este sentido hacemos énfasis en los proyectos que más se acercan a la visión conjunta de metrópoli, pero también los que ni siquiera la mencionan, aun cuándo es de gran relevancia para ambas entidades el actuar en conjunto.

1.1. La visión hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (1988-1997)

La visión de ciudad, de metrópoli, desde 1988 hasta antes de las elecciones de 1997, estuvo determinada por lo que decidían los gobernantes del PRI. Al ser hegemónico el PRI en el poder ejecutivo y legislativo de los gobiernos facultados para realizar cambios sustantivos en todas las materias en la ciudad, la visión que se imponía sobre ella era la de un partido único. Sin embargo, hacemos énfasis en que en la regencia de Camacho Solís y la de Espinosa Villareal estas decisiones se encontraban ampliamente ligadas a la visión que tenía el gobierno federal.

En la regencia de Manuel Camacho Solís en el DF, integralmente subordinada al proyecto neoliberal de Salinas de Gortari, se atacaron diversos problemas que habían causado constantes quejas hacía el gobierno, con políticas en su mayoría enfocadas a subsanar problemáticas añejas de la ciudad que habían conducido a la derrota del PRI en el DF en la elección presidencial de 1988. Esta fase se caracterizó a nivel nacional por una recuperación económica luego de la recesión de 1986; el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) reactivó el comercio exterior pero con un fuerte déficit comercial ya que las exportaciones se incrementaron en 120%, mientras que las importaciones lo hicieron en 215% (Pradilla y Ramírez, 1993: 29).

El presupuesto de la ciudad aumentó con el fin de amortiguar los impactos de la problemática capitalina. Se promovió una reforma fiscal que implantó nuevos mecanismos para aumentar la recaudación con el propósito de depender mucho menos del presupuesto del gobierno federal e integrar “finanzas sanas” como parte del cambio en la estrategia económica. Dicha reforma se centró también en promover la inversión en la industria existente con la finalidad de integrarla a un sistema industrial más sano y sustentable, menos contaminante de la atmósfera, con mucho menor consumo energético y de agua, y que tuviera mejor desarrollo y competitividad con base en la menor utilización de recursos, en el marco del previsto proyecto de libre comercio internacional; esta estrategia reforzaría el proceso de desindustrialización de la metrópoli que se inició con la crisis de 1980 y se ha extendido hasta nuestros días y que ha elevado la complejidad de diversas problemáticas, de las que se habla en el primer volumen del presente estudio (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: cap. 3).

Por otro lado, hubo una fuerte inversión en los servicios a fin de incrementar la base fiscal y, por lo tanto, la recaudación, pero también de generar empleos. La visión priista de la ciudad era favorecida desde el gobierno federal, por lo que se incrementaron los programas de infraestructura, y a pesar de la desaceleración económica se aumentó el presupuesto del DF en 16%, lo que permitió añadir 21 kilómetros al drenaje profundo, así como seguir la construcción del sistema Cutzamala que abastecería a gran parte de la ciudad. Se edificó un número considerable de primarias y se construyó el deportivo Xochimilco. Asimismo, se daría pie a la construcción de la línea A del Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, que fue la primera en entrar en el territorio del Estado de México,

aun cuando este último no se hizo responsable de los costos que tuvo la instalación en su entidad. La visión conjunta del PRI en el Ejecutivo Federal, el Departamento del Distrito Federal y el Estado de México permitía que dicha inversión se llevara a cabo sin ningún tipo de limitante.

A pesar de que en la Zona Metropolitana se tomaron diversas decisiones importantes en cuanto al suelo urbano y, en general, a los proyectos tendientes a dinamizar la actividad económica, las políticas de planeación tendieron a desaparecer; no había una visión planificadora, metropolitana, en ningún sentido, ni desde el Estado de México ni desde el Distrito Federal. Se generaban contradicciones entre el crecimiento económico y la calidad de vida de los ciudadanos debido a que, por un lado, se impulsaban importantes proyectos tendientes a la dinamización inmobiliaria de algunas zonas, como el Proyecto Santa Fe, el Paseo de la Reforma o el Proyecto Alameda; no obstante, por otro lado, continuaba incrementándose la marginación de amplios sectores de la población.

Las políticas urbanas se enfocaron, en gran medida, en la “sustentabilidad” debido a la amplia expropiación de terrenos importantes para el equilibrio ecológico y la triplicación de impuestos en lotes baldíos para evitar la especulación. Sin embargo, muchos de los proyectos sustentables tenían como propósito satisfacer la demanda de suelo de los grandes capitales: tal es el ejemplo del Proyecto Santa Fe y la promoción del rescate del Paseo de la Reforma, más encauzados a los grandes proyectos empresariales que a un incremento generalizado de la calidad de vida de la población en su conjunto.

Los mayores avances de la visión priista de ciudad surgieron en relación con el problema del medio ambiente. La ciudad, en su conjunto, atravesó por varias crisis ambientales. La contaminación sonora, la del aire y la urbanización del suelo de reserva ecológica se hacían evidentes. En 1986 se creó la Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA) y en 1988 se aprobó la Ley General de Equilibrio Ecológico. En general hubo una estrategia de control de los principales factores que repercutían en el medio ambiente: se ampliaron las líneas del Metro (Márquez y Pradilla, 2007: 151), cambió el parque vehicular, tuvo lugar la ampliación de la ruta 100, se renovaron los trolebuses y se dieron, en el DF, el programa “Hoy no circula” y la verificación vehicular (Gamboa, 1994: 138).

Entre 1982 y 1988 la metrópoli se debatió entre los efectos de las crisis económicas de 1982 y 1986, los del sismo de 1985 y la derrota del PRI en la capital en 1988; a partir de ese año se trató de reformar políticamente al DF, democratizándolo parcialmente, lo que llevó a la reforma política de 1993-1994 (véase el Capítulo 1 de este libro), y de imponer una visión neoliberal de lo urbano.

En tiempos de Espinoza Villarreal (1994-1997) se experimentó la aguda crisis de 1995 en el ámbito de la ciudad y del país en su conjunto. En el DF ello implicó el congelamiento de grandes proyectos inmobiliarios privados en Santa Fe y Reforma generados por la euforia empresarial derivada de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); sin embargo, el regente presentó un proyecto de segundos pisos de cuota en Periférico y otras grandes avenidas de la ciudad, elaborado y promovido por una empresa privada de la construcción de obras públicas, el cual fue abandonado posteriormente debido a los efectos de la recesión y la oposición

de la academia y la izquierda política. Paradójicamente, cuando la planeación estaba de salida ante la sobrevaloración neoliberal de las determinaciones del mercado, Espinoza Villareal impulsó la elaboración y aprobación del Programa General de Desarrollo Urbano del DF y del Programa de Ordenamiento de la ZMVM, ambos en 1986.

Al integrar un solo partido —el PRI— a todos los involucrados en la toma de decisiones urbanas en la metrópoli, unificados por el presidencialismo, la situación se tornaba sumamente complicada para los partidos de oposición. El PAN tenía una injerencia casi nula en las decisiones de la ciudad: había conformado una oposición naciente pero analizaba los problemas desde fuera del poder, y sus propuestas prácticamente no tenían influencia sobre lo que sucedía en la ciudad; de otra parte, como lo había demostrado en la arena política nacional con sus alianzas, compartía con el PRI el proyecto neoliberal. El PRD apenas se había constituido como partido político, de modo que sus posibilidades de acción eran sumamente limitadas.

En términos generales, la visión urbana continuaba unificada en los órdenes federal, del Estado de México y del Distrito Federal en torno al proyecto neoliberal, por lo cual el proyecto urbano hegemónico era el que se derivaba del patrón neoliberal de acumulación de capital en las condiciones del momento y del país, teniendo como vectores a la privatización de las empresas públicas, incluidos los servicios, la promoción de la acción del capital inmobiliario privado, la modernización de la infraestructura, la desconcentración industrial —que acentuaba la tendencia a la desindustrialización de la metrópoli (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: cap. 3)—, la lucha contra la contaminación ambiental convertida en un grave problema urbano y social, y una democratización limitada y a cuentagotas del gobierno de la ciudad para intentar controlar el descontento político de la ciudadanía del DF hecho evidente en las elecciones de 1988 (véase el numeral 1.3.1. de este libro).

Las elecciones de 1997 marcaron el cambio en el régimen político del DF, lo cual generaría muchas tensiones en la resolución de problemáticas conjuntas en la ZMVM.

1.2. El cambio en la visión del DF (1997-2000)

Las circunstancias políticas cambiaron a partir de 1997, año en que el ex candidato presidencial en 1988 y 1994, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, llegó al poder ejecutivo del DF como jefe de gobierno, a nombre del PRD, y que su partido obtuviera la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La izquierda perredista se posicionaba en el poder en el DF mientras en el Estado de México el PRI seguía en el ejecutivo con Arturo Montiel al ganar las elecciones de 1999.

Las elecciones de 1997 en el DF representaron un gran paso adelante en la conquista de un régimen democrático, no sólo en la ciudad misma, sino en el país en su conjunto. Más que representar el inicio de grandes cambios en la estructura urbana y económica de la ciudad, dichas elecciones trajeron una nueva legitimidad democrática, un posible cambio en la visión del desarrollo y, sobre todo, discrepancias entre las diferentes posturas políticas que se encontraron en la contienda: por un lado, el PRI, que había gobernado la ciudad durante todo el periodo posrevolucionario; por el otro, un partido de reciente creación, nacido de la articulación de disidentes priistas y militantes de izquierda. El PRD, fundado en 1989, bajo la dirección de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, representaba muchas de las esperanzas de cambio de los capitalinos y, principalmente, un proyecto nuevo de ciudad y de nación que se vislumbró prometedor.

Hasta entonces, en el DF el presidente del país y el PRI habían designado a las autoridades capitalinas, y la visión de desarrollo de la ZMVM había sido erigida a partir del presidencialismo priista. La ciudadanía política (Tamayo, 2010: 35), en la que el voto para la elección de las autoridades es una parte fundamental, se le había negado a los capitalinos y se mantenía a un ciudadano de segunda clase que, si bien era beneficiado por la concentración económica y el centralismo político e institucional del sistema, se consideraba inferior en términos de sus derechos políticos. Los espacios de participación y organización ciudadana habían encontrado cauces que en ninguna otra ciudad del país se lograron; sin embargo, la participación política se encontraba restringida. Aunque la ciudad de México se erigía como la mayor concentración económica, política, social y cultural del país, las visiones de los partidos que se imponían en ella tenían poco que ver con los problemas reales de la metrópoli; al menos para el PRI y el PAN parecía que la ciudad de México constituía un botín político que les permitía posicionarse en la lucha por el poder a nivel nacional.

En el periodo que comprendió la primera gubernatura electa del Distrito Federal (1997-2000) se expresaron diversos conflictos políticos y modelos institucionales de crecimiento y desarrollo que en la actualidad siguen configurando la nueva estructura de la ciudad en su conjunto. Mientras el PRI continuaba gobernando al Estado de México, el Distrito Federal tomaba una tendencia hacia la “izquierda democrática”; dos proyectos y visiones de ciudad distintos se enfrentaban. Las tensiones que se generaron a partir de esta circunstancia fueron visibles en lo político y lo social, y deterioraron de forma gradual la capacidad de resolución de las problemáticas de la ZMVM.

El PRI se orientaba a la resolución de problemáticas urbanas relacionadas con la adaptación al libre mercado y, en general, al patrón económico neoliberal vigente. Las tendencias políticas, económicas y territoriales dominantes en el Estado de México habían estado siempre adaptadas a la visión del partido que lo ha gobernado hasta nuestros días. Desde 1983 su enfoque se centraba en facilitar las condiciones de operación del capital, y proveer los servicios y condiciones que el Estado tiene como responsabilidad: seguridad ciudadana, educación, salud, vivienda y servicios públicos, en sus niveles básicos de atención. Su política económica ha tendido a forjar un Estado competitivo, inserto en la economía de la *globalización*; pero en el discurso contenido en sus plataformas electorales plantea al partido, y a sus candidatos, como la solución a todos los déficits de infraestructura, vivienda, servicios públicos y defensa de los recursos naturales, con políticas centradas en la atención y beneficio de los más necesitados. No obstante, las acciones, obras o decisiones tomadas por sus gobernantes no han resuelto los problemas en las ciudades, mucho menos en las colindancias con el Distrito Federal.

Por su parte, el PRD y, en particular, Cuauhtémoc Cárdenas, impulsaban un cambio en las políticas públicas y en las obras que se habían aplicado en la ciudad hasta ese momento. Más que impulsar obras y proyectos nuevos en la ciudad, Cárdenas buscó la oportunidad de integrar un equipo que cambiara la visión política del DF e implantara una verdadera política de izquierda que impulsara un desarrollo distinto al seguido durante las administraciones —*regencias*— priistas. Orientó su plataforma y su proyecto de ciudad hacia objetivos que desde el punto de vista de la izquierda mexicana de entonces eran la base de un desarrollo “íntegro, sostenido e igualitario”. Su visión se centró en la idea de generar una relación de corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, al mismo tiempo que se definía una política de asistencia hacia los grupos sociales vulnerables, la cual ha sido una de las banderas más fuertes de la izquierda, tanto en la ciudad de México como en las candidaturas presidenciales del partido.

El lema y programa de su campaña, “Una ciudad para todos”, se convirtió en la bandera del cardenismo, sobre todo mediante la inclusión de las diversas temáticas económicas, sociales, políticas, culturales, institucionales y territoriales relacionados con el desarrollo del DF (Cárdenas, 1997); por la integralidad de su tratamiento podemos considerarlo como un verdadero *proyecto de ciudad*. Este documento programático identificaba al proyecto neoliberal como un modelo que no tenía nada bueno ni nada nuevo que ofrecer a la sociedad mexicana, por lo que criticarlo y proponer un nuevo modelo de desarrollo sería una de las principales acciones. En este sentido, vislumbraba problemáticas específicas a atacar en su administración: el desempleo, la pobreza, la creciente informalidad de la economía, la dependencia tecnológica, los déficits de servicios públicos, la violación de derechos humanos, la ausencia de estado de derecho, la corrupción, la impunidad, y la violencia.

Su gobierno centraría sus acciones en construir una sociedad igualitaria y sin pobreza, generar un patrón de desarrollo económico diferente al neoliberal, abogar por una sociedad que integre a los jóvenes mediante programas educativos y de empleo, establecer la democracia participativa, orientar el territorio hacia una nueva integración y ordenación, y erradicar la violencia. El proyecto de ciudad tenía un alcance de mediano y largo plazo, por lo que los propósitos eran demasiado ambiciosos para

una administración de apenas tres años; aun así, sentaría las bases para el diseño institucional con los objetivos específicos de incorporación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones, junto con el uso del diálogo y la negociación como forma de resolución de conflictos entre los diversos sectores de la población (Vite, 2010).

La visión de conjunto de la ciudad durante los años 1997-2000, tuvo cambios importantes respecto de la que ejercía el PRI en el Estado de México, o la que había aplicado ese mismo partido en el DF como dependencia de la Federación y de las decisiones del presidente. El giro estaba planteado en función de otorgar mayores concesiones a los ciudadanos, abrir la política y, en general, la participación a la ciudadanía. La mayoría de las políticas desarrolladas durante esta administración se centraron en renovar la vieja estructura política que había operado en la ciudad, así como construir una mejor, y mayor, relación de concertación con el Estado de México; sin embargo, aunque se tuvo la oportunidad de vislumbrar los problemas metropolitanos desde una nueva postura, se presentaron varias fracturas en este sentido.

1.3. La alternancia en México y las visiones partidistas en disputa (2000-2006)

El periodo comprendido entre 2000 y 2006 se tornó de gran importancia para las visiones partidistas de ciudad debido, en gran parte, al triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del año 2000. Puesto que el DF contiene a los poderes del Estado mexicano y depende en parte de los recursos que se le destinan desde la federación los resultados de esas elecciones volvieron más complejo el desarrollo de la ZMVM debido a que en ella cohabitarían poderes emanados de los tres partidos principales (PAN, PRD y PRI). Por esta razón, se generó una disputa ideológica entre las diferentes corrientes políticas: por un lado, el PAN en la presidencia de la república, con una visión de derecha confesional centrada en la realización de obras y proyectos de la mano de la iniciativa privada; el PRI en el Estado de México, impulsando políticas desde la iniciativa privada y el sector público, en íntima relación, este último sobre todo, en servicios públicos e infraestructura; finalmente, el PRD en el DF con una visión de centro-izquierda tendiente a un desarrollo con base en el sector público y un discurso formal antineoliberal.

Aun cuando las posturas ideológicas formales de los tres partidos eran distintas, incluso contrarias, el proyecto panista y el priista de país son convergentes, neoliberales en esencia, por lo que, a pesar del predominio de la izquierda en el DF, el desarrollo del capitalismo en su patrón neoliberal, y de sus condiciones de producción, siguió imponiéndose en el país y en la ZMVM en su conjunto. Es decir, la postura de la izquierda no impidió, de ninguna manera, el mantenimiento del modelo económico.

La propuesta⁵ para la ciudad de México impulsada por el PRD, en la versión de Andrés Manuel López Obrador, se impuso en estos años, mientras en el Estado de México terminaba el periodo de Arturo Montiel y ganaba la gubernatura el también priista Enrique Peña Nieto; los gobernantes de ambas entidades no tenían un enfoque compartido para la ciudad, y ninguno de los dos hacía hincapié en la integración de una visión conjunta para resolver las problemáticas que se generaban en la ZMVM.

El PRD basaba su visión de la ciudad en resolver problemáticas vinculadas con el rezago educativo —mucho menor en el DF que en el resto del país y en el Estado de México—, brindar seguridad a sus ciudadanos, abatir la pobreza, generar un desarrollo económico eficiente para recuperar empleos e ingresos, realizar un esfuerzo mayor por consolidar el financiamiento para el desarrollo y, por último, convertir al Distrito Federal en un nuevo estado de la Federación para poder gozar de mayor autonomía en sus presupuestos y gastos. Por otro lado, el PRI en el Estado de México basaba su plataforma en consolidar un estado democrático mediante la procuración de justicia, ampliar la participación ciudadana, garantizar la seguridad pública, impulsar el desarrollo social mediante la igualdad de oportunidades, el combate a la pobreza, buscar la cobertura universal de salud, dotar de vivienda a los sectores más pobres, impulsar la economía por medio de la

generación de empleo, un desarrollo agropecuario integral y la modernización industrial; consideraba también el desarrollo regional equilibrado y las finanzas públicas sanas. Sin embargo, las propuestas de los partidos, vertidas sobre todo en sus plataformas políticas, no se cumplen en su mayoría, o tienen desviaciones en el proceso que las llevan por otros caminos.

El PAN ha presentado la oposición político-ideológica en ambas entidades; sin embargo, en este periodo gobernó dos delegaciones del DF: Miguel Hidalgo, y Benito Juárez, por lo que la visión de ciudad puede compararse, al menos en una escala geográfica menor.

Uno de los principales postulados del PRD era la intención de convertir al DF en nuevo estado de la Federación; sin embargo, y a pesar de tener mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, fue una propuesta malograda que aún se sustenta tanto en ese partido como en Acción Nacional, en oposición a la postura del Revolucionario Institucional. En general, ésta ha sido una de las banderas de la izquierda en la ciudad a lo largo de sus gobiernos (IEDF, 2000^b: 27). De igual forma, el PAN ha mantenido la propuesta de convertir al Distrito Federal en un nuevo estado para descentralizar muchos de los servicios y, en general, de las atribuciones que tiene, así como realizar una municipalización de atribuciones de las que la ciudad se encarga actualmente (IEDF, 2000^a: 59). No así el PRI; su proyecto de reforma política tenía como objetivo elaborar una Constitución para el Distrito Federal pero no convertirlo en un estado más de la Federación.

La política de desarrollo del DF de López Obrador y el PRD se enfocó hacia un asistencialismo sistemático para la población en condiciones de vulnerabilidad: hubo un *boom* de los programas focalizados destinados al “combate a la pobreza”, la mayoría de los cuales se centraron en otorgar recursos monetarios limitados a los adultos mayores, los discapacitados, las madres solteras, etc. El programa para la ciudad tomó un rumbo distinto al que se planteaba desde un principio ya que la intención era no elevar precios de transporte público, así como incrementar y mejorar los servicios de educación y salud que se otorgaban. No obstante, las quejas por malos tratos en el sistema público de salud fueron constantes.

Una de las pocas políticas que tomaba en consideración al Estado de México y, por lo tanto, a la ZMVM, era la de unificar los sistemas de salud mediante un convenio que garantizara la atención en los municipios conurbados y que se compensara al Gobierno del Distrito Federal por la atención brindada a la población flotante del Estado de México (IEDF, 2000^b: 7); no obstante, el proyecto no prosperó y quedó como letra muerta.

Las preocupaciones principales de todos los partidos políticos en cuanto al desarrollo general de la Zona Metropolitana tenían que ver con la seguridad, la vivienda y la gestión de los sistemas de transporte e infraestructura, sobre todo los que conectan al Estado de México con el Distrito Federal.

La vivienda se había convertido en una de las problemáticas que más preocupaban a la nueva administración del Gobierno del Distrito Federal. El crecimiento desordenado de la ciudad, así como la conurbación con el Estado de México, habían generado un encarecimiento gradual del suelo urbano en la ciudad y una entrada masiva de capital inmobiliario en ambas entidades que se manifestó en la construcción de megaconjuntos de viviendas de “interés social” en el Estado de México y un *boom* inmobiliario en el DF, los cuales obedecían más a los intereses de los

inmobiliarios privados que a los usuarios de vivienda.

La puesta en práctica del Bando 2 que “redensificaría” las cuatro delegaciones centrales de la ciudad (Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza) se proponía como una alternativa para frenar la especulación con el suelo urbano, el encarecimiento de éste en las demás delegaciones, el aprovechamiento de la infraestructura existente y, sobre todo, mitigar la expansión acelerada en la periferia urbana hacia el suelo de conservación del DF, el estado de México e Hidalgo. La propuesta se centró en detener la especulación con el suelo, facilitar la utilización de créditos de los fondos de vivienda y poner en práctica una política de subsidios para las familias de menores ingresos (IEDF, 2000^b: 7); sin embargo, no se obtuvo prácticamente ninguno de estos objetivos ya que se intensificó la especulación, se expandió notablemente la periferia urbana en el Estado de México y, principalmente, se encareció el suelo urbano en las delegaciones centrales, por lo que los créditos inmobiliarios no fueron destinados a la población de escasos recursos con interés de adquirir una vivienda propia.

La oposición priista y panista en el DF se concentró en la idea de fomentar el mercado de arrendamiento de viviendas construidas por empresas privadas y pequeños y medianos inversionistas, además de la construcción de viviendas de interés social en el DF mediante la realización de acciones coordinadas entre el Gobierno y empresas privadas. La delegación Benito Juárez fue la piedra clave para esta política evidentemente privatizadora del suelo urbano: por un lado, se experimentó un *boom* inmobiliario en la delegación que incrementó la oferta de vivienda, pero no la de interés social, y los créditos para su obtención fueron a tasas de interés elevadas y con costos muy superiores a los que una familia de estrato medio-bajo podía pagar. La política panista se centró en la privatización acelerada de diferentes partes de la delegación; su proyecto de ciudad estaba orientado al mismo objetivo en el DF y en el Estado de México que no fue la excepción ya que las políticas propuestas tendían a lo mismo pero con otro tipo de agravantes en la problemática.

El Estado de México siguió absorbiendo a la población migrante del DF. La expansión de la periferia urbana fue una constante debido al encarecimiento acelerado del suelo urbano en el DF y la oferta masiva de vivienda de interés social en los municipios conurbados. A pesar de que había una dura crítica a la política de vivienda que se seguía en el DF, la problemática seguía creciendo, y tendía a generar contradicciones evidentes. A pesar de que la propuesta del PRI, partido que ha gobernado al Estado de México desde hace casi un siglo, se centraba en “ampliar las condiciones, los mecanismos financieros y los programas necesarios, tanto para el mejoramiento como para incentivar la producción de nuevas viviendas, principalmente las destinadas a grupos de menores ingresos en áreas rurales y urbanas, y fomentar la participación del sector público” (IEEM, 1999^c: 29), la oferta de vivienda ha sido generada por el sector privado y aunque se ha ampliado fuertemente la construcción de unidades, los mecanismos de financiamiento siguen siendo escasos y caros, la infraestructura es insuficiente y con frecuencia inexistente, los equipamientos están alejados y muchas veces ni siquiera fueron contemplados, esto ha evidenciado que no se tiene una política ni un proyecto claro para la resolución de la problemática de la vivienda por parte de ninguna de las entidades que conforman la Zona Metropolitana. De igual forma, el panismo centraba su proyecto en

la prioridad de integrar un programa de vivienda que “considere a la población de escasos recursos”; sin embargo, sus políticas como oposición tendían a lo contrario.

La seguridad se ha convertido en un factor de gran importancia para el desarrollo de la Zona Metropolitana. Los proyectos de ciudad estaban contruidos, en gran medida, en torno a la seguridad ciudadana. Se hizo patente que existían ya graves problemas en cuanto a este rubro, y a pesar de que brindar seguridad a sus ciudadanos es una de las atribuciones del Estado, los índices delictivos seguían una tendencia ascendente. Las principales propuestas en materia de seguridad se centraron en el combate a la corrupción y la impunidad como causas del crecimiento de la delincuencia, y en incrementar la participación ciudadana en el control y supervisión de los programas de combate a la delincuencia y procuración de justicia (IEDF, 2000^b: 15). Pero las reformas a los códigos penales para la actualización de la definición de delitos, así como su persecución y sanciones, no llegaron y se tendió a la impunidad y a la no denuncia debido, en gran medida, a la poca profesionalización de las instituciones encargadas del sistema de justicia. Además, la corrupción y la impunidad se atacaron poco en toda la Zona Metropolitana, lo que generó desconfianza de los ciudadanos para con sus instituciones.

Tomando en cuenta que la pobreza es un factor muy importante en los asaltos a transeúntes y casas habitación, la estrategia principal del PRD en el DF consistió en combatir la delincuencia en los barrios pobres (IEDF, 2000^b: 16). Se tenía como propuesta que trabajadores sociales, psicólogos y maestros recorrieran las colonias más pobres y así pudieran detectar los problemas de desempleo, drogadicción, desintegración familiar y alcoholismo, considerados éstos como factores de riesgo para el crecimiento de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, la idea no se llevó a cabo en la práctica y las causas que consideró el partido en su plataforma no fueron realmente atacadas.

El priismo del Estado de México basó su estrategia en la adecuación de estructuras organizativas y territoriales operativas, así como en homogeneizar los cuerpos policiacos. La profesionalización era un tema recurrente en las estrategias para abatir la delincuencia, así como la promoción de un sistema de seguridad pública confiable, eficaz y honesta, que privilegiara al ciudadano (IEEM, 1999^c: 20). No obstante, se siguió burocratizando la resolución de trámites y averiguaciones, dejando en claro que el sistema no mejoraba y tendía a la deshonestidad y a generar desconfianza. Gran parte de la baja de la incidencia delictiva, que han pregonado los gobiernos tanto del DF como del Estado de México, está basada en estadísticas que dan pie a pensar que lo que realmente ha disminuido es la denuncia, no así los índices.

El panismo como oposición se enfocaba en la “modernización” de los cuerpos de seguridad del Estado, y en la adquisición de equipo y laboratorios tecnológicamente avanzados (IEEM, 1999^a: 118). De igual forma, consideraba la promoción del concepto de seguridad y el respeto hacia las autoridades como una forma de abatimiento de la delincuencia juvenil; no obstante, esa promoción se desdibujó en el sexenio liderado por el PAN a nivel federal. Las propuestas de este partido, como oposición en ambas entidades, no constituían un proyecto alternativo que diera pie a su consolidación como una propuesta ideológica convincente.

Las políticas propuestas en materia de desarrollo económico y planeación del territorio

generaron diversas tensiones entre las dos entidades debido a que el modelo y, en general, el proyecto de ciudad eran muy diferentes. El PRD orientaba sus propuestas hacia enfrentar un sinnúmero de problemáticas asociadas como: los sistemas de transporte, el desarrollo económico, la integración juvenil al mercado laboral, y la generación de empleo en general, las cuales también afectaban al Estado de México.

Podríamos decir que los orígenes institucionales han dado lugar a formas distintas de gobernar en ambas entidades. El Estado de México se encuentra ampliamente adaptado a los gobiernos priistas, incluso se ha convertido en su bastión electoral más importante a nivel nacional. El origen institucional se encuentra en la Revolución Mexicana, y en el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario y su posterior evolución al PRI, que ha tenido el poder en el estado mexiquense desde entonces. En cambio, en el Distrito Federal la izquierda llegó al poder sólo en 1997, momento en el que concluyeron, hasta ahora, los gobiernos priistas en la entidad. El Programa General de Desarrollo establecido por Cuauhtémoc Cárdenas, a nombre del PRD, sentó las bases para un diseño institucional que se ha mantenido en la actualidad, independientemente de los cambios en las políticas aplicadas por sus sucesores, que han tendido a alejarse del proyecto inicial de izquierda. En él se definen varios objetivos precisos, tendientes a consolidar un gobierno izquierdista: la incorporación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, y el diálogo como punto fundamental en la resolución de conflictos.

En cuanto a desarrollo económico se planteaban dos visiones distintas. El gobierno del Estado de México pretendía “armonizar la dinámica demográfica estatal con el proceso de desarrollo económico, el ordenamiento territorial y la sustentabilidad ambiental, además de garantizar a los sectores vulnerables y desprotegidos un mejor nivel de vida” (IEEM 1999^c: 34). Se intentaba también perfeccionar el marco legal para alentar el crecimiento económico sostenido mediante la inversión privada así como contribuir al crecimiento de los derechos laborales, impulsando la generación de empleos permanentes, bien remunerados y con beneficios hacia los trabajadores. Se esbozaba, siguiendo el planteamiento, dar prioridad al desarrollo económico con programas emergentes de empleo y autoempleo (IEEM, 1999^c: 38), lo que nos da pie a entender que en realidad no se contaba con una estrategia definida y objetiva sobre el desarrollo ya que el sistema capitalista en su conjunto tiende a exacerbar las condiciones precarias de empleo y a elevar la flexibilización laboral. En realidad, en el Estado de México la tendencia ha sido a que las empresas opten cada vez más por ofrecer empleos precarios con niveles salariales bajos, así como un salario indirecto mucho más reducido por el abatimiento de las prestaciones sociales.

Los partidos opositores en la entidad (PAN y PRD) focalizaban sus plataformas en las críticas y descalificaciones más que en posiciones claras, congruentes y con argumentos sobre las exigencias del desarrollo económico. En este periodo el PAN orientaba su proyecto a promover el desarrollo del transporte terrestre y las vías de comunicación mediante el diseño de proyectos y a gestionar la funcionalidad de los actuales para fortalecer las regiones del desarrollo (IEEM, 1999^a: 108), así como a acrecentar las economías de escala ya existentes; además el partido tenía la intención de fomentar alianzas con empresas extranjeras para la cooperación tecnológica y financiera (IEEM, 1999^a: 109), a

pesar de que un sinnúmero de autores plantea la dependencia tecnológica como uno de los principales problemas de nuestro país y se le cataloga, en general, como una tendencia regresiva en cuanto a los sistemas productivos.

Por otro lado, el PRD orientaba su propuesta a este respecto a “reactivar la producción, el empleo y el ingreso familiar” (IEEM, 1999^b: 160) mediante la redistribución del ingreso, la utilización del gasto público como instrumento complementario para impulsar el crecimiento, políticas activas de fomento a la actividad económica y la amplia promoción de la inversión extranjera. Los postulados del PRD como oposición también carecían de argumentos sólidos que pudieran consolidar al partido como una opción viable para el desarrollo del estado y, en general, de la Zona Metropolitana.

En el DF Andrés Manuel López Obrador plantearía la idea de generar un desarrollo productivo de largo aliento y bajo impacto ambiental con una retribución salarial suficiente y beneficios sociales; planteaba, además, una estrategia de encadenamiento productivo entre los tres sectores económicos para fomentar esquemas de “subcontratación” (IEDF, 2000^b: 22) con el fin de elevar el crecimiento económico. Cabe resaltar que la subcontratación ha derivado en un decremento acelerado de las condiciones laborales, así como de las percepciones por concepto de salarios y honorarios. Aun cuando se planteaban ideas tendientes al desarrollo económico sostenido, la falta de argumentación, y posterior ejecución, fue visible en la práctica. Consideramos que en vez de generar un crecimiento económico sano por medio de los incentivos a la generación de empresas, se tendió a una visión asistencialista y a generar recursos fiscales por medio del combate a la corrupción, a la austeridad en los gastos de gobierno y un redireccionamiento de la política económica, temas que incluso fueron planteados por López Obrador en su plataforma electoral para la presidencia de 2006 (López, 2005). No obstante, consideramos que la problemática es mucho más compleja y viene del sistema económico en sí mismo, y no simplemente de la corrupción o el despilfarro en la administración.

La planeación del territorio y, más en general, de la base material de las actividades humanas (económicas, sociales, políticas, culturales) son elementos fundamentales para un mejor desarrollo de la sociedad en su conjunto; sin embargo, son pocas las acciones que han generado los gobiernos metropolitanos en este campo de la acción pública. La articulación entre el Estado de México y el DF ha sido una de las problemáticas más preocupantes, prácticamente desde la década de los setenta; aun cuando la temática ha sido abordada desde diferentes visiones, las políticas han tendido a fragmentar las relaciones económicas y territoriales entre ambas entidades.

Las dos posturas políticas predominantes en la zona metropolitana (PRD y PRI) han tendido a acrecentar sus diferencias políticas partidistas y a apostar por la resolución de problemáticas propias de cada entidad, no así muchas que comparten en la Zona Metropolitana. En lo territorial la afectación ha sido notoria, en gran parte por la imposibilidad de generar acuerdos políticos que integren visiones conjuntas en cuanto a la resolución de conflictos que involucren a todos los actores.

El desarrollo urbano y el transporte eran dos de las prioridades de todos los partidos políticos en su visión y proyecto de ciudad en ese periodo; sin embargo, las soluciones, e incluso los acuerdos entre tendencias partidistas distintas, no resolvieron, en absoluto, muchos de los conflictos. En el

Estado de México las propuestas políticas para el desarrollo urbano se centraron en: consolidar las zonas de preservación ecológica para limitar el crecimiento de la mancha urbana; promover una mayor participación del sector privado en la construcción y financiamiento de obras y operación de los sistemas de agua potable, drenaje y saneamiento para permitir eliminar las cargas financieras del estado y los municipios; reordenar, desarrollar y fortalecer los sistemas metropolitanos y regionales de transporte; consolidar la coordinación de servicios de transporte con el Gobierno del Distrito Federal, a fin de crear un sistema integral de transporte ordenado y eficiente; gestionar la ampliación de las líneas del Metro y promover la construcción de trenes elevados en el territorio del Estado de México (IEEM, 1999^c: 55-60).

Por otra parte, la oposición en el Estado de México se orientó a la crítica al modelo de desarrollo urbano ejecutado por las administraciones anteriores; no obstante, los esfuerzos realizados desde sus campos de acción tampoco han sido fructíferos y se encontraron marcados por la privatización, en el caso del panismo, o por la ineficiencia, en el caso perredista. Aun así, las propuestas del PAN giraron en torno a promover la modernización del parque vehicular para lograr un servicio de transporte más eficiente, así como establecer políticas de control que permitan regular el establecimiento de asentamientos humanos en zonas vulnerables y de alto riesgo (IEEM, 1999^a: 122).

El perredismo sólo planteaba, en este terreno, expedir planos reguladores y escritos para las grandes ciudades que potencializaran la expansión urbana controlada en los municipios del Estado de México (IEEM, 1999^b: 163). Las propuestas de la oposición no generaron consenso y, en general, sólo se dirigieron a la crítica, y no a la acción, en esta materia.

En el rubro de transporte, en el DF, el PRD optó en su plataforma política por incentivar el uso del transporte público, crear nuevos centros de concentración de transporte, así como incrementar la oferta de transporte no contaminante, (como el Ecotren), y realizar la sexta etapa del Metro con la ampliación de las líneas siete y ocho y la construcción de la línea 12, además de la sustitución de combis y microbuses por camiones (IEDF, 2000^b: 29-30). La intención del nuevo jefe de gobierno, López Obrador, sería no construir megaobras para las clases altas. No obstante, ninguno de estos planteamientos tuvo eco y, al menos en esta administración, no se siguió la construcción del Metro, tampoco se construyó el Ecotren y no hubo una sustancial sustitución de combis y microbuses. Además, las megaobras, que no se construirían para las clases altas, fueron precisamente las que mayores acciones e impacto tuvieron en la ciudad; como ejemplos, el segundo piso del Periférico y varios grandes distribuidores viales, obras de vastas dimensiones que privilegiaron y promovieron el uso del automóvil privado y que ofrecieron una solución rápida al problema de congestionamiento vial sin atacar sus raíces.

Tanto el Bando 2 como el proyecto de revitalización del Paseo de la Reforma y las modificaciones a las normas vigentes en Santa Fe significaron una promoción de la actividad inmobiliaria, íntimamente ligada al capital financiero nacional y trasnacional, que en la práctica se transformó en el sector económico productivo preponderante, ante el continuo proceso de desindustrialización de la ZMVM.

Consideramos que en estas administraciones metropolitanas no se tendió a la resolución de los

conflictos de la ciudad en su conjunto: no hubo vinculación entre las entidades que conforman la ZMVM, y la orientación política de cada uno de los gobiernos complicó la relación entre los actores que debían abogar por una resolución conjunta de los problemas.

1.4. La ZMVM, espacio de conflicto (2006 – 2012)

Si bien es cierto que hasta esta etapa los proyectos de ciudad no habían tenido, en las administraciones que gobernaron la Zona Metropolitana, una visión de resolución en conjunto de las problemáticas que aquejaban a las dos entidades, este conflicto se agudizó fuertemente hacia 2006; esto sucedió, en parte, por la insistencia del gobierno federal panista en el desafuero del jefe de gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador, debido, según los argumentos federales, a la violación de un amparo en la expropiación de un predio. Sin embargo, algunos periodistas, investigadores, e incluso la Suprema Corte de Justicia, dieron pie a la idea de que se trataba de un intento político para que el jefe de gobierno no llegara a la candidatura por la presidencia en 2006 (Méndez y Ballinas, 2011). Esto, sin lugar a dudas, deterioró la relación entre los diferentes partidos políticos en el poder en la Zona Metropolitana.

Las propuestas y visiones de ciudad se enfocaron, en principio, a atender las problemáticas urgentes que aquejaban a los ciudadanos. En el DF el PRD se orientó a la reforma política (governabilidad y buen gobierno); los derechos humanos y la inclusión de los grupos vulnerables; la seguridad “democrática” y la justicia expedita; un nuevo impulso a la política social y la educación; el desarrollo sustentable y la generación de empleo. Por su parte, en el Estado de México el PRI se enfocó en atender ocho rubros específicos: instituciones y sociedad; seguridad pública; inversión productiva y empleo; desarrollo sustentable; desarrollo social, educación y cultura; financiamiento para el desarrollo y gestión pública. Pero, ¿hay en realidad un proyecto de ciudad, inclusive un proyecto de entidad?, ¿qué rubros se desarrollaron conforme a las propuestas elaboradas en campaña?, y ¿qué papel jugó la oposición para establecerse como una alternativa viable ante el electorado?

El gobierno perredista en el DF, representado por Marcelo Ebrard, optó por cambios en la idea de la reforma política, pues ya no se sustentaba, según su opinión, la idea del estado 32, sino de una *ciudad capital* dotada de una Constitución política que diera mayores facultades a la Asamblea Legislativa, sobre todo en el manejo de los recursos provenientes de la federación, además de un aumento de dichos recursos en razón del papel que tienen las participaciones del DF en la conformación del producto interno bruto nacional (PIB).

Otro de los factores clave en el análisis de esta visión de ciudad fue el ámbito metropolitano, pues se hacía hincapié en la necesidad de orientar el dialogo hacia las coincidencias con los gobiernos de los estados y municipios vecinos para ampliar los mecanismos de coordinación metropolitana como un factor elemental en el diseño de acciones apropiadas en materia de seguridad pública, transporte, y una política acertada para la orientación de la estructura territorial del área metropolitana (IEDF, 2006^b: 15). En este aspecto, el Estado de México ni siquiera contemplaba una relación coordinada y cercana con el DF. Solamente se enfocaba en establecer políticas públicas que permitieran promover inversiones, aprovechar infraestructura y que todo esto se encontrara relacionado con la Zona Metropolitana, para lo cual había que establecer una policía metropolitana

(IEEM, 2005^c: 47); en esta relación ambivalente se contemplaba también dotar de vivienda a la población migrante que trabajaba dentro de los límites del DF.

Por su parte, la oposición panista en el Estado de México basaba su estrategia y, en general, su proyecto, en lograr coordinación entre las autoridades de ambas entidades para generar una agenda de los principales temas que afectaban a la Zona Metropolitana (IEEM, 2005^a: 67); sin embargo, la propuesta panista era demasiado general y no explicaba en absoluto el tipo de relación ni la forma de llevar a cabo dicho propósito. El PRD en el Estado de México planteaba la idea de crear un Instituto de Coordinación Metropolitana con la finalidad de generar propuestas técnica y jurídicamente viables para resolver los problemas en conjunto, así como la implantación territorial de núcleos multifuncionales que pudieran desconcentrar al DF (IEEM, 2005^b: 70), aunque no argumentaba a favor de solucionar conjuntamente las principales problemáticas que aquejaban a ambas entidades.

En el DF Marcelo Ebrard y el PRD orientaron su plataforma política a garantizar la seguridad de los ciudadanos mediante el combate frontal contra el secuestro, el narcomenudeo, los robos, las violaciones en el transporte público y las extorsiones. Sin embargo, durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) el país experimentó un aumento considerable de estos delitos, además del homicidio doloso. La Zona Metropolitana no fue la excepción ya que los robos, en el caso del DF, y las extorsiones y homicidios (englobando el grave problema de los feminicidios) siguieron preocupando a ambas administraciones. A este respecto, las estrategias variaron: mientras Ebrard contemplaba el mando único y un solo sistema de formación de inteligencia (IEDF, 2006^b: 29), Peña planteaba una postura de prevención ambigua ya que señalaba la necesidad de importar modelos de comunicación y participación ciudadana y de operación policial, de los países más “exitosos” (IEEM, 2005^c: 48).

En el caso de Acción Nacional, como la parte más importante de la oposición debido a que así se constituyó en ambas entidades, llevaba sus esfuerzos electorales a fomentar una cultura de la denuncia y a realizar diagnósticos mucho más precisos sobre el fenómeno delictivo (IEDF, 2006^a: 14), así como un frente amplio de combate al narcotráfico, el procesamiento rápido de los delincuentes y el pleno respeto a los derechos humanos. Sin embargo, a nivel nacional este partido llevaría sus esfuerzos a un ataque frontal a la delincuencia organizada que generaría una ola sin precedentes de ejecuciones en todo el país, además de la violación sistemática de los derechos humanos.

Las políticas sociales del PRD en el DF se definieron a partir de una visión asistencialista⁶ desde el año 2000, pues la “lucha frontal contra la pobreza” que ha mantenido como bandera se orientó hacia la implantación de programas sociales como los ejes articuladores de la erradicación de este problema, además de plantear el servicio de salud universal para la población. Esta orientación se mantuvo para el periodo 2006-2012, en parte mediante la conclusión del Proyecto Ciudad Salud en la delegación Tlalpan (IEDF, 2006^b: 35). El Estado de México se planteaba, de igual forma, promover el desarrollo social como una parte importante de sus políticas públicas. No obstante, los errores eran semejantes ya que se tenía una visión asistencialista que incluía apoyos sociales en efectivo, construir clínicas con la finalidad de dotar a toda la población de salud, generar oportunidades laborales para los jóvenes mediante incentivos fiscales hacia las empresas que los contrataran, y, por

último, el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, en ambos casos había un déficit en cuanto al derecho a la salud debido a que la seguridad social se encuentra, necesariamente, relacionada con los empleos formales, que en ambos casos son superados por los empleos informales. Por otro lado, el pleno respeto a los derechos humanos fue fuertemente criticado por académicos, organizaciones sociales y prensa en el caso de San Salvador Atenco, dónde evidentemente hubo una violación grave a éstos.

Las políticas de desarrollo económico fueron, en ambos casos, prioritarias para el desenvolvimiento de la ciudad en su conjunto. A pesar de que las relaciones económicas entre ambas entidades son necesarias, cada una ha optado por una política distinta que deja en claro la visión fragmentaria de la metrópoli desde los partidos políticos. En el DF la política económica, al menos la propuesta por el partido gobernante, se centró en la idea de reindustrializar mediante empresas intensivas de mano de obra, crear el consejo de promoción económica para explorar nuevas oportunidades de desarrollo, otorgar apoyos financieros y crear centros de asesoría de negocios enfocados a las pequeñas y medianas empresas, recuperar el poder adquisitivo del salario y regularizar el sector informal. Cabe resaltar que prácticamente ninguna de las propuestas de desarrollo económico que surgieron de esta plataforma se llevó a cabo (IEDF, 2006^b: 63).

Por su parte, el PRI en el Estado de México tendió a revitalizar áreas industriales en la zona conurbada para el uso intensivo de mano de obra, a crear un instituto tecnológico que apoyara en la innovación, y a promover un programa de internacionalización de empresas industriales y el desarrollo turístico mediante inversión privada (IEEM, 2005^c: 67). En este sentido, se evidencia la intención de seguir el modelo capitalista neoliberal de desarrollo en el que la flexibilización de la mano de obra es una constante, y la privatización de una parte importante de la economía es una de las tareas del Estado en aras de elevar el desarrollo económico.

Respecto del desarrollo económico, el PAN hizo críticas hacia los diferentes modelos que se seguían en la zona Metropolitana; sin embargo, sus propuestas carecían de explicaciones mayores, así como de argumentos congruentes que permitieran impulsar un crecimiento constante de la economía en ambas entidades. Estas propuestas se centraban en la idea de que “ningún mexiquense, y en general ningún habitante de la Zona Metropolitana viva en condiciones de pobreza”, y en generar un crecimiento económico superior a 6% anual (IEEM, 2005^a: 30). Por otro lado, para el DF planteó la idea de impulsar el desarrollo turístico y de servicios, mantener la desindustrialización de la ciudad y dotar de facultades a las delegaciones para hacer promoción de los nuevos desarrollos turísticos privados. En su naturaleza de oposición identificada con la derecha política, el panismo abría la posibilidad de generar bases legales para el financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos de la ciudad, así como incentivar la acción del sector privado ante la escasez de recursos públicos para garantizar la viabilidad del desarrollo económico en el DF; es decir, se tendía, desde este partido, a la privatización aun más acelerada de los servicios públicos que se ofrecen en la ciudad (IEDF, 2006^a: 27). En general, reforzaba la postura política panista en la federación concerniente a que el Estado mexicano renunciara a la planeación territorial, entendida como parte fundamental del desarrollo económico, y a considerar al capital privado como gran

protagonista de la articulación de los distintos sectores de la ciudad, un rasgo muy característico del neoliberalismo en el que se encuentra sumido el país (Pradilla, 2003).

Tanto el desarrollo urbano, como la planeación del territorio jugaban un papel fundamental no sólo en las propuestas de los partidos políticos y en sus visiones de ciudad, sino en la solución de las problemáticas que aquejaban a la misma. Si bien es cierto que, como propuesta, se consideraban opciones para generar una Zona Metropolitana con mejores condiciones urbanas para los diferentes tipos de desarrollo, en la práctica éstas eran limitadas y la mayoría de las veces sólo se quedaron en el papel.

Por un lado, en el DF Marcelo Ebrard no consideraba que se tenía un modelo errático del desarrollo urbano y, en todo caso, éste había sido generado por las administraciones priistas anteriores, y las de su partido habían tenido poco o nada que ver con las diversas problemáticas que se seguían generando en el territorio que conforma la ciudad. Su propuesta se centraba en la idea de generar un desarrollo urbano “sustentable” que definiera el crecimiento de la ciudad, así como reutilizar los espacios urbanos deteriorados, pero sólo los que tenían un nivel de infraestructura general. En este sentido, se dejaban de lado espacios de la ciudad que de igual forma debían ser atendidos para evitar la marginación y la exclusión social.

En el Estado de México, en contraparte, Peña Nieto optaba por un desarrollo urbano enfocado en su inserción en los mercados globales. Bajo la premisa priista del neoliberalismo como base del desarrollo, se entendía que la Zona Metropolitana y, más específicamente, la parte de ésta gobernada por el Revolucionario Institucional, ha tendido a agudizar muchas de las problemáticas urbanas, por lo que la solución debía buscarse mediante la aplicación de programas de todo tipo que fomentaran la inversión privada y dejaran en el libre mercado las soluciones de las mismas. Su propuesta principal en materia del desarrollo se encontraba encaminada a “establecer programas económicos para insertar la economía estatal en procesos globalizadores en beneficio de sus ciudadanos” (IEEM, 2005^c: 54). Empero, la *globalización* ha agudizado la exclusión social y la diferenciación de clase.

La visión en conjunto del desarrollo urbano se encontraba alejada de la realidad y se tenía como paradigma a las administraciones precedentes, y en ambos casos —DF y Estado de México— se proponían visiones partidistas ya que la permanencia del partido en el poder ha significado no una continuidad de proyectos, sino de elogios a los gobernadores anteriores. En ambos casos se consideraba como principal opción la generación de políticas que permitieran atraer inversión (extranjera, sobre todo), que hiciera eficiente una reordenación del suelo, que solucionara la problemática de la vivienda para las familias de menores ingresos, así como dotar de recursos a los institutos de la vivienda para que pudieran crear este bien y, sobre todo, que los estratos más pobres de la población tuvieran acceso al mismo.

Las problemáticas de la vivienda y el transporte han sido dos de las que más tensión han generado en toda la Zona Metropolitana desde la conurbación de municipios del Estado de México. Aun cuando se consideren soluciones de conjunto, la visión de gobierno y, en general, el proyecto de ciudad no ha tendido a solucionarlas. Por su parte el perredismo ha mencionado la necesidad de frenar el crecimiento explosivo de la ciudad, así como de generar acuerdos políticos con los gobiernos del Estado de México, de Hidalgo, y el Federal para el desarrollo de la ciudad. A pesar de

proyectarse una inversión controlada en los desarrollos habitacionales en la ciudad central, éstos se han multiplicado, sobre todo en la delegación Benito Juárez, debido a la entrada masiva de capital inmobiliario-financiero que ha generado oferta de vivienda, pero no precisamente destinada a la población de menores ingresos. Además, el encarecimiento del suelo urbano en prácticamente todo el territorio del Distrito Federal ha traído consigo un éxodo de los estratos de menores ingresos desde las delegaciones centrales, las mejor dotadas de todo tipo de infraestructura, hacia la periferia urbana, a las colonias populares y sus ofertas de vivienda, generadas masivamente por el capital inmobiliario-financiero, en el Estado de México. Este último, a pesar de guiarse por políticas que postulaban atender las desigualdades regionales, realizar proyectos integrales de construcción de vivienda, implementar políticas de reordenamiento del suelo, y dotar de mayores recursos al Instituto Mexiquense de Vivienda Social (IMEVIS) (IEEM, 2005^c: 85), ha basado su crecimiento en la entrada masiva de capital inmobiliario en los municipios conurbados de la ZMVM, acrecentando las graves problemáticas ambientales, de la movilidad cotidiana y la falta de infraestructura y equipamientos básicos, entre otros.

Por su parte, el PAN orientó su proyecto de desarrollo urbano, y más específicamente, de resolución de la problemática de la vivienda, hacia impulsar una estrecha cooperación del sector privado y los organismos especializados en la construcción de vivienda. De igual forma, para este partido era necesaria la promoción del acceso a la vivienda para las familias con menos recursos (IEEM, 2005^a: 47; IEDF, 2006^a: 31). Parecería que el panismo ha centrado su propuesta en la privatización acelerada de las opciones de vivienda, aun siendo un modelo fructífero solamente para el capital financiero-inmobiliario, no así para la población de escasos recursos; la contradicción en su planteamiento resulta evidente.

Otro de los problemas importantes a resolver en la agenda electoral y política fue la movilidad de las personas. Entre las entidades que forman parte de la Zona Metropolitana se generan diariamente millones de traslados que transfieren población del Estado de México al DF (en su mayoría) y viceversa. A este respecto, la resolución de la movilidad interna y externa no tiene rumbo fijo, las discrepancias entre los diferentes actores que conforman la Zona Metropolitana ha polarizado las decisiones en materia de transporte.

El DF centraba su proyecto de ciudad en el ordenamiento del transporte concesionado, la inversión pública y privada para la renovación del parque vehicular, el desarrollo de trenes suburbanos entre las entidades que conforman la Zona Metropolitana, la construcción de una nueva línea del Metro, la construcción de 10 nuevas líneas del Sistema Metrobús, la ampliación de la infraestructura vial y la construcción del segundo piso en viaducto, la modernización de los centros de transferencia modal y la promoción a los sistemas no contaminantes (bicicletas, transportes eléctricos, etc.) (IEDF, 2006^b: 72). En la práctica, no se construyeron las líneas pactadas del Metrobus, tampoco hubo un cambio drástico en el parque vehicular del transporte público; se dio la coinversión (privatización) de los centros de transferencia modal mediante la construcción en ellos de grandes centros comerciales; no se construyó un segundo piso en Viaducto Miguel Alemán, sino que siguió su construcción privatizada por Periférico; y, por último, la línea 12 del Metro fue

construida con sobrecosto y con tan mala calidad que una parte muy importante de ella lleva más de un año fuera de servicio por reparaciones (Sánchez, 2014), a pesar de ser esta obra la bandera del gobierno de Marcelo Ebrard y una de sus propuestas principales en su visión de ciudad.

En el Estado de México, como parte de su proyecto de ciudad, el PRI mantuvo las tendencias hacia una reestructuración del sistema carretero, evidentemente abocado al transporte privado, sobre todo al de pasajeros y de carga. En el discurso había una ligazón entre los nuevos conjuntos habitacionales y las necesidades de infraestructura y obras, ya que se consideraba la necesidad de dotar a éstos de más y mejores carreteras y calles, así como proveer de mantenimiento adecuado a las ya existentes (IEEM, 2005^c: 105). Desde la administración anterior, el enfoque de mejoramiento del transporte urbano había tendido a su reordenamiento y modernización, así como a lograr un sistema de transporte público accesible y eficiente con costos y tiempos razonables, y la promoción del incremento de la oferta del Metro. Empero, se ha criticado a las administraciones priistas debido a que no se ha logrado una coordinación eficaz entre las dos entidades para la introducción del Sistema Metro en el Estado de México; de igual forma, los camiones y combis han envejecido sin la renovación del parque vehicular, incluso cuándo se incrementó el precio del pasaje (Chávez, 2008).

Por su parte, el modelo panista de transporte se orientaba, de igual forma, hacia la modernización del transporte mediante el cambio del parque vehicular, el aceleramiento la introducción del Sistema Metro en Valle de Chalco, la actualización de algunas vialidades consideradas las más importantes por este partido, así como dirigir y redistribuir los usos de suelo con la finalidad de aprovechar los que se tienen en la Zona Metropolitana (IEEM, 2005^a: 65). Sin embargo, sus planteamientos, muy similares a los priistas, carecieron de argumentación y de un diagnóstico confiable que permitieran vislumbrar soluciones acertadas para mejorar la movilidad en la ZMVM.

1.5. Continuidad y discontinuidad de las propuestas (2012-2018)

Las políticas metropolitanas y, en general, las visiones de ciudad han presentado una serie de giros que obligarían a una mayor relación entre los gobiernos de todos los estados que conforman la Zona Metropolitana; sin embargo, el PRD en el DF, ni el PRI en el Estado de México e Hidalgo, han generado opciones viables y reales para lograr acuerdos que permitan resolver las grandes problemáticas de la ZMVM en su conjunto.

Por un lado, la visión priista de ciudad se ha centrado en una dinámica de inserción de actores privados en muchas de las ramas de la economía de los estados que gobierna. Similar postura ha sido cada vez más frecuente también en los gobiernos de “izquierda”. Nos queda claro que, en general, los imperativos de operación del sistema económico capitalista en su forma neoliberal y el pragmatismo de los actores políticos han minado los proyectos de “izquierda” en la ciudad y no han permitido que muchas de las propuestas plasmadas en las plataformas electorales de su partido político se concreten.

La apuesta principal de los gobernantes de las dos entidades más importantes en la conformación de la Zona Metropolitana se ubica ahora en la continuidad de las políticas que han seguido hasta el momento sus corrientes políticas. Por un lado, Miguel Ángel Mancera, jefe de gobierno del DF, ha orientado su proyecto hacia generar “una ciudad productiva, con igualdad y equidad, democrática y con derechos plenos, con conservación del medio ambiente mediante un desarrollo sustentable, con seguridad y libre de violencia así como un desarrollo urbano adecuado” (IEDF, 2012^b).

Mientras tanto, el PRI en el Estado de México ha ordenado sus propuestas de políticas públicas en cuatro retos: el reto social, el político, el económico y el financiero. El primero tiene como ejes principales el combate a la pobreza, la cobertura universal de salud, y la educación (a la cual contempla como principal motor de la equidad social). El segundo se centra en el desarrollo político, la procuración de justicia, la seguridad pública, el fortalecimiento municipal, la plena garantía de los derechos humanos y el desarrollo urbano. El tercero busca promover la competitividad, las condiciones para la generación de empleo, un desarrollo urbano adecuado y sustentable, transporte, turismo y telecomunicaciones. El cuarto reto pretende generar finanzas sanas y transparentes, y modernizar la administración (IEEM, 2011^b).

Ambas visiones políticas para la entidad respectiva —no la metrópoli— se encuentran más o menos ligadas a las de sus predecesores; las propuestas siguen las mismas tendencias, incluso los mismos ejes. No obstante, las críticas tanto de la oposición política como de la sociedad civil han sido constantes.

Miguel Ángel Mancera centra su propuesta en la inserción de la ciudad de México en el grupo de *ciudades globales*, así como en continuar el impulso a la economía y la generación de empleos como ejes de la política del DF, multiplicar los corredores o polos de desarrollo económico, comercial y turístico, así como promover una política activa de reindustrialización (IEDF, 2011^b, 8-10). Las propuestas de desarrollo económico carecen de argumentaciones que dejen ver claramente el destino

propuesto para el DF; además, no integran, de ninguna forma, a los municipios del Estado de México como parte fundamental de la articulación socioeconómica metropolitana.

En una de las principales problemáticas de la ciudad, a saber, la oferta de vivienda, se vislumbra un panorama oscuro ya que la presente administración sólo plantea consolidar acciones para el mejoramiento de la vivienda y reforzar los mecanismos para el acceso a créditos de la misma para los sectores más necesitados. Pareciera que la administración perredista ha girado hacia el libre mercado en este rubro, ejerciendo su poder estatal en gestionar créditos; esto ha sido a todas luces insuficiente, no sólo en las administraciones anteriores, sino en todas las que han operado en la Zona Metropolitana.

Es de resaltar que en materia de desarrollo urbano las propuestas son escasas y, en su mayoría, carecen de una argumentación clara. La política hacia el desarrollo “sustentable” se encuentra actualmente en boga y no ha pasado desapercibida para la administración de Mancera. En este sentido, su planteamiento descansa sobre la elaboración de una planeación para el desarrollo sustentable, la habilitación de modelos de desarrollo que permitan el reciclaje de espacios en la ciudad, y la instauración de políticas de recuperación de los espacios públicos. Su visión del desarrollo urbano es bastante limitada y da pie a críticas, pero sobre todo a que se desdibuje el proyecto de la izquierda en la ciudad, al asumir como ejecutor fundamental al sector inmobiliario-financiero.

En este proyecto se ha considerado la de la ZMVM como una problemática que habrá que atacar mediante mecanismos de coordinación entre los distintos frentes políticos que la integran. Es necesario, según su postura, generar una agenda de trabajo metropolitano que tenga en cuenta, principalmente, la resolución de problemáticas relacionadas con: la calidad del aire, la gestión de residuos, el manejo del agua, la seguridad y el transporte (IEDF, 2012^b: 24). El transporte se ha convertido en uno de los ejes principales de la política perredista; juega en la actualidad un papel fundamental en las relaciones de la Zona Metropolitana en su conjunto, por lo que el gobierno del DF se ha propuesto como meta consolidar el Sistema Metro y el de Metrobús mediante el mejoramiento del primero y la duplicación del segundo. A pesar de esto, el programa de construcción de líneas de Metrobús avanza lentamente y la mitad de la línea 12 del Metro ha sido cerrada poco tiempo después de su inauguración, como mencionamos anteriormente, por su grave estado de deterioro y las fallas estructurales en su construcción.

Pareciera que las teorías sobre la globalización se han metido de lleno en las propuestas políticas y, en general, de desarrollo en nuestro país, de igual forma en los gobiernos de derecha como en los de “izquierda”, pasando lógicamente por los de centro. Debemos comprender que dichas teorías no han sido adaptadas críticamente a la realidad de nuestro país y de nuestras ciudades (Pradilla, 2009^b: cap. 8), pero han impregnado de forma ideologizada las teorías latinoamericanas sobre el desarrollo económico, social y territorial urbano.

Eruviel Ávila y el PRI han plasmado su visión del Estado de México y de la ciudad desde diferentes posturas, todas ellas plagadas de sonoros términos de moda tendientes a consolidar ciudades “globales”. Su visión se encuentra enfocada al desarrollo de infraestructura de “clase

mundial”; a promover la construcción acelerada, principalmente con capitales privados, de *clústers* industriales, comerciales y de servicios; así como a impulsar el cambio tecnológico y la “sociedad red” para llegar a la “sociedad de la información”. De igual forma, el desarrollo urbano del Estado de México debería tender hacia la implantación de políticas públicas que incrementen la competitividad y el desarrollo sustentable. La orientación para la resolución de la problemática de la vivienda sigue los mismos patrones, aun cuando no se hayan cumplido en administraciones anteriores: acelerar la construcción de viviendas de interés social para las personas de menos recursos, considerando la localización, la infraestructura, y el ordenamiento del territorio como partes fundamentales de la política de vivienda. En los hechos todas estas propuestas dejan mucho que desear, pues no hay una visión clara de la realidad de la Zona Metropolitana en cuanto a todos estos conflictos.

El transporte ha sido también fundamental en las propuestas políticas y, en general, en la visión de conjunto de Estado y de ciudad. El Estado de México, a diferencia del DF, ha optado por cuestiones administrativas respecto de la gestión y administración del transporte urbano. El priismo ha tendido a la privatización acelerada del transporte mediante el otorgamiento de concesiones de todo tipo, incluso generando sociedades mercantiles de concesionarios que prestan los servicios públicos. La bandera para la privatización y el incremento de los precios del pasaje ha sido la prestación de un servicio eficiente y, sobre todo, la renovación del parque vehicular (IEEM, 2011^a: 112). En contraposición a esta formulación, el mal estado de los diferentes tipos de transporte ha sido una de las quejas más recurrentes del conjunto de los ciudadanos.

La oposición, en ambas entidades, no ha logrado posicionarse mediante propuestas viables que permitan abrir espacios de participación política, e incluso gobiernos, en el sentido de la integración de una visión conjunta de ciudad. El PAN ha centrado sus propuestas, tanto en el DF como en el Estado de México, en la misma receta que sus candidaturas precedentes: brindar seguridad, generar competitividad, condiciones viables para la construcción de vivienda para las personas de menores ingresos, rescate del espacio público, movilidad urbana, desarrollo sustentable, crear cauces de participación ciudadana, y mejorar la infraestructura (IEDF, 2012^a; ieem, 2011^a). El panismo ha basado muchas de sus propuestas en problemáticas actuales de la ZMVM, pero son las mismas que han atendido, de una u otra forma, los gobiernos del PRD en el DF, y del PRI en el Estado de México. Su visión de ciudad está basada, en gran parte, en las otras visiones de ciudad.

Mientras tanto, el PRI y el PRD como oposición, el primero en el DF, el segundo en el Estado de México, han tendido a visualizar las mismas cuestiones, pero no las han resuelto en la práctica desde sus diferentes posiciones de acción política (IEDF, 2012^c; IEEM, 2011^b).

Parecería que las tres visiones políticas más importantes del país y de la ciudad no han generado las condiciones necesarias para concebir acuerdos que puedan replantear las problemáticas que vive actualmente la ZMVM. En los discursos políticos se plantean infinidad de propuestas, algunas sin argumentación y congruencia, pero muchas más con formulaciones que podrían ser adecuadas si se llevaran a cabo. Las visiones políticas no concuerdan con la realidad existente, y mucho menos con los recursos económicos, políticos, sociales y culturales que la ciudad ofrece. Las políticas de

desarrollo han tendido cada vez más a una unificación de los criterios. Mientras el PRI y el PAN han ido cambiando sus estrategias hacia la salida del Estado de prácticamente todos los sectores de la economía, el PRD, más ligado a la izquierda, inició con la postura de que la participación estatal en la economía es fundamental; sin embargo, ha ido cambiando conforme al desarrollo del sistema económico capitalista hasta centrarse en que esta participación sólo debe estar en la propiedad de los energéticos (Johanson, 2011). Parecería que las posturas políticas comienzan a homologarse en sólo dos posiciones: centro y derecha. En este sentido, las propuestas políticas, y las visiones de ciudad tendrán en un futuro un complicado escenario de acción ya que, entre las políticas globales impuestas por las potencias hegemónicas y las mismas posturas nacionales, tendrán que resolver problemas urbanos mucho más complejos. La moneda está en el aire, el resultado aún no es previsible.

La rápida y aún insuficiente revisión que hemos realizado de las plataformas electorales y las acciones de los tres principales partidos políticos y los actores que han buscado gobernar y/o han gobernado en el DF y/o el Estado de México, desde 1988, nos llevan a algunas reflexiones finales.

Podemos afirmar que con excepción de "Una ciudad para todos", propuesta de Cuauhtémoc Cárdenas en la campaña por el gobierno del DF en 1997, las plataformas electorales de los partidos políticos y sus candidatos no constituyen *proyectos de ciudad*, sino conjuntos más o menos integrados de propuestas de políticas públicas, casi siempre de un alto grado de generalidad en el deber ser, pero sin el detalle suficiente para conocer cómo se llevarán a la práctica. La continuidad de las propuestas de un periodo gubernamental a otro está dada por la ideología dominante en el partido en estas tres décadas, y no de las propias políticas planteadas para enfrentar los problemas. La discontinuidad se deriva de las posturas políticas de los candidatos que, por lo general, dominan sobre las propuestas colectivas de los partidos que se subordinan a ellos en el marco del verticalismo —versión ampliada del “presidencialismo” en términos coloquiales— imperante aún en el régimen político mexicano.

La generalidad de la mayoría de las propuestas impide evaluar al final del periodo de quien accede al poder, el grado de cumplimiento de las políticas enunciadas en las plataformas, las cuales, en la mayoría de los casos, quedan como letra muerta pues no se aplican en la realidad. Esta generalidad y el uso de conceptos de moda lleva también a que las propuestas se parezcan las unas a las otras a pesar de la diferencia de los partidos que las formulan. En este mismo sentido, es posible señalar la tendencia generalizada de los gobernantes a aplicar políticas pragmáticas y coyunturales no incluidas en sus plataformas de campaña, por lo que no es posible evaluar el cumplimiento de éstas y, sobre todo, su congruencia sistémica para enfrentar las problemáticas articuladas de la realidad.

Las plataformas electorales se refieren a los ámbitos jurídico-políticos correspondientes, que en nuestro caso son: el DF como parte decreciente de la ZMVM, y el Estado de México y los municipios conurbados en la metrópoli. La consecuencia es, por lo tanto, que carecemos de un proyecto o visión futura a construir de la metrópoli, ya que las reflexiones sobre el fenómeno metropolitano son limitadas e impuestas por las circunstancias, más que una búsqueda de inserción orgánica de las partes en la totalidad conflictiva metropolitana.

En el aspecto puramente ideológico, pero claramente expresado en las prácticas políticas, podemos afirmar que en el periodo analizado se observa una tendencia clara hacia la coincidencia de las diversas propuestas partidarias, partiendo, sin embargo, de un panorama de conflicto y confrontación. Desde 1983, y más claramente desde 1988, el PRI se inclina por la ideología, la política y la práctica neoliberal, abandonando su pasado de intervencionismo estatal; esta posición se refuerza netamente en el último periodo presidencial, en curso, con la nueva ola de “reformas

estructurales”. La orientación del gobierno en el DF hasta 1997 y en el Estado de México durante todo el periodo analizado sigue esta orientación que puede sintetizarse en la idea del Estado *facilitador y subsidiario* de la acción privada, y del mercado como motor del desarrollo y creador de los equilibrios societarios.

El PAN, que no ha gobernado ninguna de las dos entidades en este periodo, aparece en sus acciones legislativas a nivel nacional desde 1983⁷ y en el gobierno federal entre 2000 y 2012, como portador de una ideología igualmente neoliberal muy cercana a sus principios históricos, pero con un componente cultural netamente conservador, confesional en sus posiciones frente a las cuestiones morales y religiosas.

Luego de su formación en 1989, y en las posturas del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en el DF, el PRD aparece como anti-neoliberal y de izquierda democrática; pero con el correr del tiempo y de sus liderazgos va derivando cada vez más hacia el centro y asumiendo una postura proclive al apoyo al capital inmobiliario-financiero en la construcción de la ciudad, hacia la privatización de lo público y su producción mercantilizada mediante la asociación público-privada; sin embargo, debemos reconocer el énfasis que mantiene en una política social de corte asistencialista.

En síntesis, en el momento actual las diferencias y contradicciones entre estos tres partidos en la escena urbana aparecen más como conflictos por el control de las parcelas de poder, que como una confrontación ideológico-política y de proyectos de ciudad estructuralmente diferenciados. Habrá que esperar un tiempo para analizar lo que propone el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) la mayor fuerza electoral en el DF desde las elecciones de junio de 2015, y mayoría relativa en la ALDF, para caracterizarla en términos de la cuestión urbana metropolitana.

Finalmente, debemos señalar que el lenguaje usado en el discurso de todas las corrientes políticas mayoritarias —PRI, PAN, PRD— y sus actores tiende al uso de conceptos de supuesta validez universal, pero que en realidad impusieron los países hegemónicos del capitalismo, de claro contenido neoliberal: *clusters*, ciudad global, globalización, clase mundial, competitividad, sociedad red, sociedad del conocimiento, ciudad del conocimiento, *smart city*, y muchos otros, parte de una moda sociocultural.

2. Las políticas económicas

La década con la cual comenzamos nuestro estudio ha sido, en varios aspectos, un parte aguas en la historia del país. La década anterior, la de 1970, fue de transición entre un gobierno centralista en lo físico, político y administrativo, continuador de un desgastado discurso revolucionario, optimista con un solo recurso (el petróleo), derrochador en proyectos que enaltecieron la figura presidencial sin importar que fuera a costa de créditos externos, con un modelo de crecimiento económico basado en la industria nacional y extranjera, y un gobierno de tipo tecnocrático, situado y sitiado en la ideología neoliberal como respuesta a la profunda crisis que enfrentaba el país, “dando paso a la transformación radical que sentará las bases de una nueva integración de la sociedad mexicana a la economía global” (Arroyo, 2012: 427).

En este apartado expondremos dos temas en particular: las políticas macroeconómicas de estabilización y las reformas estructurales que se llevaron a cabo a nivel nacional y que contextualizan las políticas económicas en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), sin olvidar que la política económica de la ciudad de México ha sido, por mucho tiempo, la política económica nacional, debido a la “enorme centralización del gobierno federal” (Ward [1990], 1991: 99); y la descentralización de esta zona como estrategia de cambio estructural a partir de 1982.

Si bien la ZMVM es un continuo urbano, está sometida a diferentes gobiernos y administraciones. Hasta 1997 el Distrito Federal estaba sujeto a las disposiciones del Departamento del Distrito Federal, órgano del gobierno federal cuyo jefe era designado por el presidente de la república, y a la regulación del Congreso de la Unión, el cual fungía como congreso local; a partir de 1997 se instaura el primer Gobierno del Distrito Federal, con órganos ejecutivo (jefe de gobierno), legislativo (Asamblea Legislativa) y judicial (Tribunal Superior de Justicia), de carácter local. Por su parte, los municipios conurbados deben someterse a las autoridades estatales y municipales correspondientes. Esta diferencia de administraciones ha generado conflictos de jurisdicción y competencia, y dificulta el estudio de la ZMVM como una sola unidad, por lo que en algunos momentos tendremos que particularizar entre DF, municipios conurbados y Estado de México.

2.1. Políticas macroeconómicas de estabilización y reformas estructurales

A inicios de la década de 1980, en México aún se vivía en la ilusión del auge petrolero y en una política económica expansionista financiada mediante el gasto público, cuya participación en el PIB llegó a 43.6% en 1982, a la vez que se incrementaba la deuda externa. El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones era altamente proteccionista, enmarcado en un discurso nacionalista revolucionario que provocó problemas de ineficiencia, altos costos y baja competitividad (Guillén [2005], 2007: 205). Se sumaban al contexto interno la caída en los precios del petróleo a nivel internacional, el aumento de las tasas de interés internacionales con el incremento directo en los pagos por el servicio de la deuda, y una recesión económica en los países industrializados. Finalmente, en 1982 estalló la denominada “crisis de la deuda externa”. En esta crisis, México se declaró insolvente ante la comunidad financiera internacional, no sólo en la deuda, sino en los intereses de ésta, por lo que inició negociaciones para un nuevo préstamo, y en noviembre de 1982 suscribió un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁸

Para esta institución, el carácter de los desequilibrios cambiarios y de pagos con el exterior es monetario, así que el equilibrio se debía buscar mediante un proceso de ajuste monetario o macroeconómico que buscara el equilibrio en la balanza de pagos y la eliminación del aumento de los precios. Para encauzar este proceso de estabilización, el FMI impuso actuar en cuatro ámbitos de actividad económica: política fiscal, política monetaria y crediticia, política cambiaria y política salarial (Chávez, 1996: 26), pero el objetivo no era solamente estabilizar la economía, sino realizar un cambio en el modelo económico sobre otras bases. Esto supuso realizar las llamadas reformas estructurales, las cuales consistían en la operación conjunta de una serie de procesos: 1) privatización, 2) apertura, y 3) desregulación (Ánima y Guerrero, 2004: 94).

Para llevar a cabo tanto las políticas de estabilización como las reformas estructurales fue necesario el arribo de una nueva élite gobernante⁹ que adoptara los planteamientos sobre desarrollo económico del FMI y el Banco Mundial (BM), es decir, el pensamiento económico neoliberal, el cual supone que el mercado funciona como el mejor mecanismo de asignación de recursos, de modo que el Estado debe reducir su intervención en la economía del país.

Dichas políticas de estabilización y reformas estructurales se llevaron a cabo mediante varios programas y pactos como: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) en 1982; el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) en 1986; el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en 1987; el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) en 1988; y el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PABEC) en 1994.

El PIRE y el PAC¹⁰ fueron los programas destinados a enfrentar la fuerte crisis económica de 1982. Su finalidad era abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, incrementar los ingresos públicos y disminuir el gasto, así como

reestructurar la Administración Pública Federal (SHCP [1988], 2000: 236-238).

Los resultados de ambos programas fueron poco alentadores. Aunque se logró el saneamiento de las finanzas públicas no se logró reducir la inflación y hubo drásticas caídas en el PIB en 1983 y 1986. El empleo no estuvo protegido debido a que se mantuvieron altas tasas de inflación, disminuyendo el salario real. Se inició la redefinición del papel del Estado con la reducción de su tamaño pero actuando fuertemente en la conducción económica del país. Bajo el objetivo de la reestructuración de la administración pública se realizó una especie de “depuración de las empresas paraestatales, ya que aunque el número de desincorporaciones fue alto (743), su importancia económica era secundaria” (Guillén, 1996: 20).

Si en el sexenio de Miguel de la Madrid el objetivo principal fue la "reordenación económica sobre bases diferentes", en el sexenio de Carlos Salinas la bandera fue la "Modernización de México". En el aspecto económico, la modernización era entendida como:

Un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora [...] La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad... (SHCP, 1992:17).

Los pactos¹¹ llevados a cabo durante el sexenio salinista (PSE, PECE, PABEC) tuvieron un nuevo elemento: la “concertación”, esto es, la responsabilidad compartida de la política económica entre el gobierno, el sector privado y los sindicatos, “estableciendo acuerdos sobre los precios públicos y privados de bienes y servicios, niveles salariales, política fiscal, crediticia y cambiaria, grado de apertura comercial y cualquier otro aspecto relevante” (Chávez, 1996: 78). Es decir, el gobierno siguió con la política de aumento de ingresos y control de gasto; el sector privado moderó (por un corto tiempo) el incremento de precios a la par que aceptaba y se beneficiaba de la apertura económica; y los sindicatos no solicitarían aumentos salariales, encontrándose los trabajadores en profunda desventaja ya que los líderes sindicales son más cercanos al gobierno que a sus agremiados.

Sobre los pactos, Aboites (1998) escribió:

Los pactos económicos son un mecanismo de armonización de compromisos institucionales centrados, como lo señala explícitamente el gobierno, en la estrategia de la nueva inserción internacional de la economía mexicana. El ingrediente más importante de los pactos económicos es la estimación de los precios clave de la economía: salarios, tipos de cambio e insumos de uso generalizado. Se trata de tres precios fundamentales en la determinación de la competitividad de las manufacturas mexicanas (Aboites, 1998: 70).

Los resultados de estos pactos fueron el control de la inflación y el saneamiento de las finanzas públicas; un modesto crecimiento económico impulsado por la industria maquiladora; la profundización de la dependencia externa, al brindar tasas de interés muy altas para estimular los flujos externos de capital; el bajo poder adquisitivo y las bajas tasas de empleo; mayores privatizaciones, una acelerada desregulación económica y mayor apertura comercial y financiera (Manrique, 2001: 17).

Para el gobierno resultó de vital importancia la reforma del sistema financiero y bancario, y se fueron creando las condiciones necesarias para la privatización de los bancos y el fomento de la inversión extranjera en estos rubros. En 1991 se inició la venta de 18 bancos comerciales y en 1993 se le dio autonomía al Banco de México. Esta privatización, junto con la de telecomunicaciones y concesiones carreteras, se realizó sin un esquema regulatorio, permitiendo que los precios de estos bienes y servicios se incrementaran, en lugar de reducir precios y mejorar servicios debido a la competencia; en otras palabras, la privatización resultó “en la transferencia de monopolios estatales al sector privado, sin ningún estímulo a la competencia” (Clavijo y Valdivieso, 2000: 65).

Para Guillén (1996) la privatización llevó a cabo una refuncionalización de la intervención estatal en la economía, pero no puso fin a ésta, como se ha interpretado en algunos análisis liberales o proestatistas.

Perdieron importancia el Estado propietario y el uso de instrumentos fiscales, a favor de mecanismos de regulación monetarios y financieros. El predominio de estos instrumentos lejos de significar la instauración de una economía de libre mercado, representó el tránsito a una economía regulada por el mercado pero bajo nuevas formas (Guillén, 1996: 20).

En cuanto al proceso de apertura comercial, el primer acuerdo que firmó México fue el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, pero fue con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigor en 1994, que se consumó la estrategia de apertura de la economía del país, en una posición subordinada hacia el capital norteamericano.

El sexenio de Salinas terminó con un informe de gobierno optimista sobre los logros económicos. En su balance destacaba que se abatió la inflación, se eliminó el déficit fiscal y se fortaleció la competitividad del aparato productivo. Se comenzaba, continúa el informe, “una etapa de crecimiento económico gradual y sostenido, que promueve la creación de empleos permanentes, el aumento de los salarios reales y fortalece el combate contra la pobreza extrema. Atrás quedaron los problemas de deuda, déficit, inflación y crisis” (Cámara de Diputados, 2006: 388).

Sobre el sistema financiero y bancario dio las siguientes cifras:

La desregulación y la creación de nuevos intermediarios financieros han propiciado una mayor competencia. Se liberó la fijación de tasas de interés y de plazos, se eliminaron los cajones selectivos de crédito y desapareció el encaje legal. Entre 1991 y 1992 se llevó a cabo la enajenación de los activos del gobierno federal en las 18 instituciones de banca múltiple.

Para aprovechar economías a escala e impulsar el desarrollo de un sistema de banca universal competitiva se autorizó la creación de 29 grupos financieros, que integran a 181 instituciones. Entre 1993 y 1994 se autorizó también la creación y operación de 18 nuevas instituciones de banca múltiple, propiedad de mexicanos. El número de uniones de crédito se ha más que duplicado durante la actual administración, y se han autorizado más de 300 instituciones financieras diversas, como casas de bolsa, aseguradoras, arrendadoras y casas de cambio (Cámara de Diputados, 2006: 393).

La modernización salinista buscaba recuperar el crecimiento a partir de acelerar la inversión privada, tanto nacional como extranjera, con lo cual aumentaría el empleo y se elevaría el nivel de vida de la población mexicana. Sin embargo, lo que produjo fue una recomposición empresarial generando grupos económicos muy poderosos y perjudicando las ya endebles articulaciones del sistema productivo nacional, a nivel de las micro, pequeñas y medianas empresas. No se generaron los trabajos necesarios, se llevó a cabo el control de los salarios como parte de la estrategia antiinflacionaria, hubo una sobreexposición al crédito, y al final de 1994 la crisis del modelo neoliberal basado en el financiamiento privado mostró, cínicamente, los costos sociales inherentes a *la modernización*.

Debido a la gravedad de la crisis financiera y económica de 1994 y 1995, asociada indiscutiblemente al esquema de liberalización y apertura del modelo económico, se regresó a la estrategia ortodoxa de estabilización, en esta ocasión suscrita en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), firmado en diciembre de 1994, y el Programa de Acción para Reforzar este acuerdo (PARAUSEE), en enero de 1995.

En el discurso del presidente Ernesto Zedillo —quien asumió el poder en 1994— enunciado el 3 de enero de 1995, después de suscribir el gobierno federal el primer acuerdo citado con representantes de los sectores productivos, mencionaba que:

México enfrenta un serio problema económico que irremediablemente afectará los niveles de vida de la población y exigirá de todos un esfuerzo adicional.

El problema [...] proviene principalmente de un considerable déficit de la cuenta corriente, acumulado durante varios años y financiado por capital privado de corto plazo. Este déficit derivó en una alta vulnerabilidad de nuestra economía...

Y a esta alta vulnerabilidad de los flujos de capital provenientes del exterior se le hizo frente con:

- Reformas legales para permitir la inversión y la participación privada en ferrocarriles,¹² telecomunicaciones e infraestructura portuaria y aeroportuaria.
- Prosiguieron los procesos de privatización de activos públicos. Mayor participación de intermediarios financieros del exterior en el capital de las instituciones financieras del país.
- Reformas para fortalecer los ingresos tributarios (Comercio Exterior, enero de 1995: 76).
- Se privatiza el esquema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y se crean

las Afores, entregándose el control de éstas a los bancos privados.

- Se rescata el sistema financiero¹³ mediante la compra de carteras vencidas con recursos fiscales (Guillén [2000], 2010: 205).

A la mayor apertura se sumó una nueva deuda,¹⁴ la cual se obtuvo gracias a que el país no había cumplido puntualmente sus compromisos financieros internacionales. Esta nueva deuda se utilizaría para la estabilización de los mercados financieros y no para financiar el déficit en cuenta corriente, el supuesto problema principal de la crisis. El financiamiento del déficit, se mencionaba en el Acuerdo, “se prevé que resulte principalmente de la inversión extranjera directa y de un endeudamiento moderado tanto público como privado” (Comercio Exterior, enero de 1995: 78).

Es decir, la estrategia fue el mantenimiento del modelo económico neoliberal, mayores recortes al gasto e inversión pública, y el aumento en las cargas impositivas, así como:

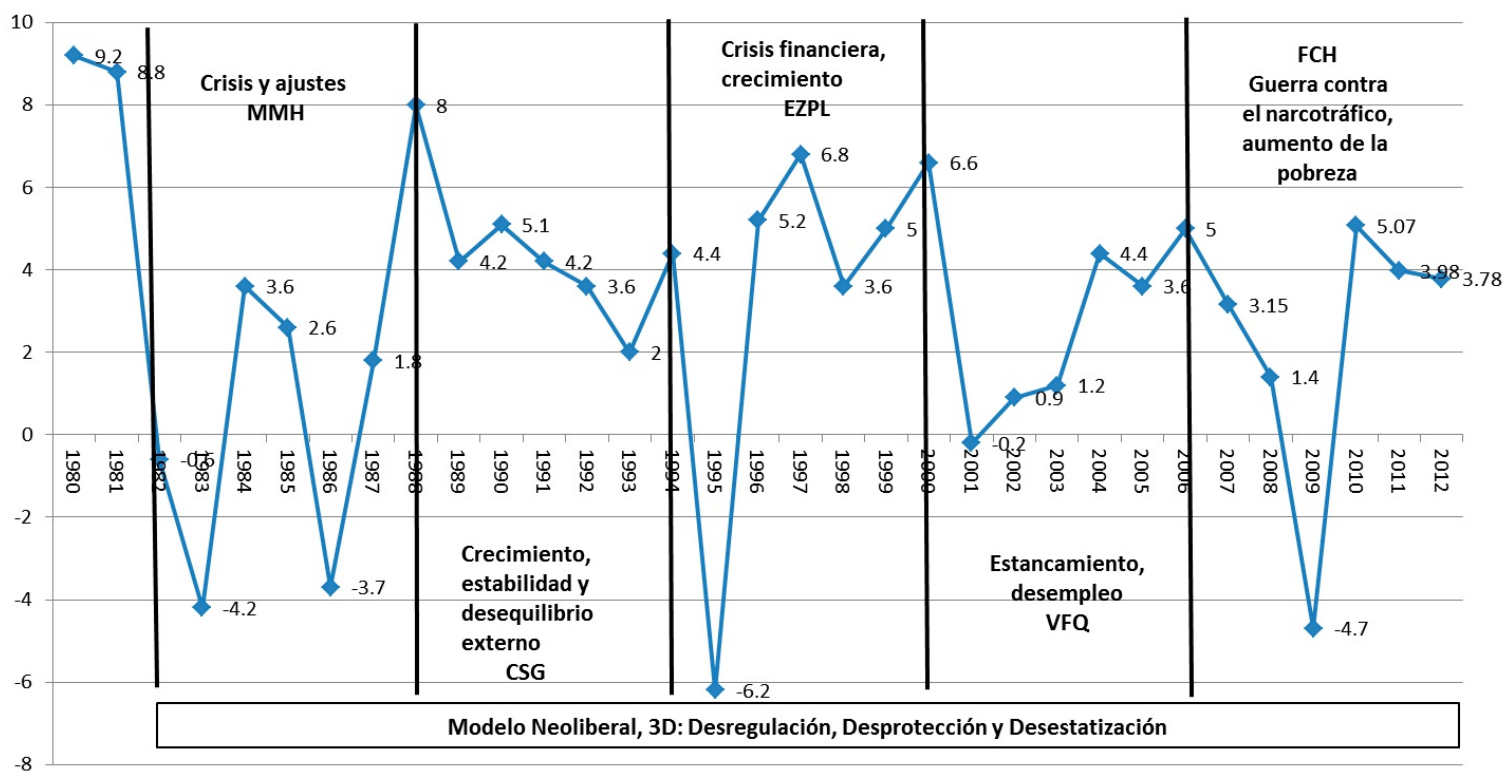
[...] una severa estrategia de contención salarial que afectó seriamente a más de las tres cuartas partes de la fuerza laboral en el país, cuyos ingresos promedio van de uno a dos salarios mínimos y su poder de compra se ha reducido a su mínima expresión; 10 años atrás, en 1987, un obrero necesitaba trabajar 8 horas y 36 minutos para adquirir los artículos de la canasta básica, frente a las 28 horas y 34 minutos que debía trabajar en 1997 para suministrar a su familia los mismos artículos (De León, 2000: 239).

La economía mexicana empezó a recuperarse a inicios de 1996, y hubo un crecimiento de la tasa del PIB de 5.2% en este año (gráfica 2.1). Guillén señala que uno de los factores principales de la pronta recuperación fue el crecimiento de las exportaciones, que se vieron estimuladas ante el ajuste ortodoxo; a esto se sumó la estabilización del mercado financiero con el componente de préstamo por parte del gobierno de los Estados Unidos y otros organismos internacionales, la restricción monetaria para controlar la inflación y la continuación de las reformas estructurales (Aboites, 1998: 79). Por otra parte, De León subraya que:

[...] en buena medida, la razón de esos altos índices de crecimiento fue la brusca modificación de la base de datos, que para hacer la deflactación anteriormente implicaba la base 1980 = 100 y se actualizó a 1993 = 100, con lo que actualizaron valores y lógicamente se revaluó el porcentaje de crecimiento del PIB, dando el 4.5% de incremento en 1996 e incluso el 7.5% en 1997 (De León, 2000: 240).

Gráfica 2.1

México: Tasa de crecimiento del PIB, 1980-2012



Fuente: Ávila y Lara, 2006:95, datos hasta 2005; a partir de 2006, Banco de Información Económica (INEGI).

En materia política, durante el sexenio zedillista se llevó a cabo una reforma electoral que culminó con la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE). En las elecciones intermedias de 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; se logró la alternancia política en varios estados del país y, por primera vez, se eligió democráticamente al jefe de gobierno del Distrito Federal, resultando victorioso el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato.

A pesar de terminar Zedillo su mandato enarbolando la bandera de la democracia y el respeto a las instituciones democráticas, lo cierto es que la alternancia en el Ejecutivo Federal, lograda en las elecciones de 2000, “aparece ahora como parte del proyecto político-económico para consolidar el neoliberalismo como política económica de Estado” (Arroyo, 2012: 509).

Vicente Fox, candidato a la presidencia de la Alianza por el Cambio —integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)—, ganó las elecciones de 2000 con la consigna de "sacar al PRI de los Pinos". Su voto fue un voto por el cambio, pero en medio de dinero y corrupción por parte de “Amigos de Fox”.¹⁵

Al asumir la presidencia, en el Plan de Desarrollo 2001-2006 Fox planteaba un modelo de país para 2025, en donde su gobierno de transición aspiraba a:

[...] una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial,

con un crecimiento estable y competitivo y con desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional (Presidencia de la República, 2001: 37).

La misión del Ejecutivo sería:

[...] conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho (Presidencia de la República, 2001: 38)

Su política económica fue básicamente la misma de los tres sexenios anteriores, a saber, baja inflación, reducción de las tasas de interés, expansión del crédito:

Un crecimiento que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles.

En un mundo en proceso de globalización corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en el nuevo orden económico mundial. Promoveremos todas las reformas necesarias para que la economía funcione mejor, los mercados sean más eficaces y se reduzca el poder de mercado de monopolios y oligopolios. Buscaremos aumentar y extender la competitividad del país, la competitividad de las empresas, la competitividad de las cadenas productivas y la competitividad de las regiones (Presidencia de la República, 2001: 54).

Su meta de campaña fue alcanzar una tasa de crecimiento del PIB de 7% anual, y crear 1 millón 350 000 empleos anuales; sin embargo, de acuerdo con los datos presentados en la gráfica 1, tenemos que en el sexenio foxista el promedio de crecimiento del PIB fue de 2.4%, y en cuanto a los empleos Ornelas (2007) señala que:

Durante la presentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (Pronafide), el entonces secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz estableció que el pilar fundamental del programa era el impulso a la inversión, por lo que se requería establecer un entorno legal y económico que promoviera el ahorro hacia la inversión en proyectos más productivos. Esto es, contar con un sistema financiero amplio que disminuya los costos de transacción y extienda su cobertura. Por su parte, el subsecretario de Hacienda, el dr. Agustín Carstens, también insistió en que para conseguir una tasa de crecimiento del PIB de 7%, la creación de más de 1 millón 200 000 empleos y el aumento en el ingreso per cápita, sería necesario contar con recursos que financiaran el desarrollo. El punto de partida para un círculo virtuoso de desarrollo sería la inversión privada; éste, según el subsecretario, es el principal motor de crecimiento. Además, era necesario considerar dos

escenarios: el primero con reformas estructurales,¹⁶ con las que se podría alcanzar 7% de crecimiento; el segundo sin reformas estructurales, con lo que sólo se conseguiría 4% de crecimiento. Como hemos visto, ninguna de sus previsiones se cumplió.¹⁷

Sin embargo, hubo otras metas, quizás de mayor importancia para el gobierno panista, que sí se cumplieron, tales como el equilibrio en las finanzas públicas —punto sumamente importante para las políticas de estabilización—, la estabilización de precios y la baja inflación.

El costo del equilibrio fiscal, con un déficit cercano a cero como porcentaje del PIB, fue el continuo rezago en el crecimiento, ya que se restringió el gasto público y no se invirtió en proyectos a largo plazo.

Para lograr la estabilización de precios y, con ello, una baja inflación, se continuó con la política de contención salarial, el control de precios clave como el de la gasolina¹⁸ y la estabilización del tipo de cambio.

Con el panista Felipe Calderón como presidente del país (2006-2012) se continuó con el propósito de consolidar la estabilidad macroeconómica, promover el desarrollo de los mercados, contar con una economía competitiva y generadora de empleos. Se siguió hablando de reestructurar el sistema impositivo (reforma fiscal) “para que el Estado contara con fondos suficientes para hacer frente a sus responsabilidades, reduciendo la dependencia de los ingresos petroleros —sustituyéndolos por fuentes más estables de ingreso—, mejorando la recaudación y avanzando hacia una verdadera justicia fiscal en la que todos contribuyeran al financiamiento del gasto público” (SHCP, 2012: 21), pero no señalaron como parte de esa justicia fiscal que la gran mayoría se beneficiara del gasto público.

En el sexenio de Fox el punto de partida para el desarrollo fue la inversión privada; en el sexenio de Calderón, el detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía sería el crédito (SHCP, 2012: 21).

Si para Fox la causa del débil despegue del crecimiento en su sexenio fue la desaceleración de la economía estadounidense en el tercer trimestre del año 2000, después de la recesión en marzo de 2001 y, finalmente del ataque al World Trade Center de Nueva York y al Pentágono en la capital estadounidense, en septiembre del mismo año (suceso que reforzó la recesión en aquel país), para Calderón la crisis financiera internacional de 2008-2009 hizo que el crecimiento en México para esos años fuera menor al esperado. En 2008 se esperaba un crecimiento de 3.7%,¹⁹ pero sólo se alcanzó un crecimiento de 1.3% (gráfica de México: tasa de crecimiento del PIB, 1980-2012). En 2009 el deterioro aumentó, y la economía mexicana se vio impactada por distintos frentes: menor dinamismo del mercado externo debido a la situación económica de su principal socio (los Estados Unidos), la volatilidad de los mercados financieros internacionales, la caída de las inversiones y la contracción del consumo. México se encontraba nuevamente en situación de crisis financiera pero, se menciona en un documento de la Secretaría de Hacienda, “ahora desde una posición inédita: por primera vez en décadas el problema no se había generado internamente y los fundamentos de la economía estaban sólidos y en orden” (SHCP, 2012: 30). Éste era el discurso oficial; pero, de acuerdo con lo escrito por Guillén, “la recesión que agobia a México [...] no sólo es un reflejo pasivo de las

dificultades de la economía estadounidense. Es también el precio de aferrarse a la política neoliberal aplicada en el país desde 1983”.

En medio de la crisis financiera, el gobierno mexicano tuvo que hacer frente a otras dos situaciones: la caída de los precios internacionales del petróleo en enero de 2009 y la *pandemia* de influenza AH1N1 en abril del mismo año, cuyas medidas de contención llevaron a la suspensión de actividades educativas el 27 de abril y, posteriormente, al cierre de restaurantes y lugares de entretenimiento, reanudándose todas las actividades el 11 de mayo de 2009.

Las medidas que se tomaron para contrarrestar la recesión en México fueron medidas *contracíclicas*, siendo la política fiscal y monetaria las principales (SHCP, 2012: 32). Se pusieron en marcha una serie de programas como el Programa de Apoyo a la Economía (PAE) a principios de 2008; el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE) en octubre del mismo año; el Acuerdo Nacional de Apoyo a la Economía Familiar y el Empleo en enero de 2009.

El PAE, de acuerdo con un documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “estaba dirigido sobre todo a favorecer la generación de trabajo formal y permanente a nivel nacional, mediante descuentos fiscales y contribuciones de seguridad social, medidas de gasto, inversión en zonas marginadas y mayor financiamiento de la Banca de Desarrollo” (SHCP, 2012: 34).

En cuanto a los descuentos fiscales, uno de ellos sería el de 5% sobre las aportaciones patronales al IMSS, lo que contribuye, según el gobierno, a la generación de empleos; otra iniciativa fue la simplificación arancelaria y aduanera,²⁰ medida para promover aún más el comercio exterior. Las medidas de gasto sólo eran para Pemex, destinando 10 000 millones de pesos a mantenimiento y a la expansión y mejoramiento del Sistema Nacional de Ductos. Respecto de la inversión en zonas marginales, la propuesta era fomentar “[...] el desarrollo de centros productivos [...] Ello a través de reducir los costos de producción, estímulos fiscales y facilitar el acceso al crédito a las medianas empresas que se ubiquen en zonas marginadas...” (SHCP, 2008: 3). Y por medianas empresas debemos entender, de acuerdo con la clasificación de la Secretaría de Economía, empresas de 51 a 250 empleados para el caso de la industria, de 31 a 100 para el del comercio, y de 51 a 100 para el de servicios. En 2008, según los resultados de los censos económicos, sólo 0.6% del total de las unidades económicas en comercio podían ser clasificadas como mediana empresa; 0.5% en las unidades económicas del sector servicios y en el caso de la industria, sólo 1.6% del total de unidades industriales podrían clasificarse como medianas (INEGI, 2011). El universo se reduce aún más al añadir la condición de estar ubicadas en zonas marginadas, por lo que este apoyo sería mínimo.

Para apoyar al empleo, se destinaron 650 millones de pesos adicionales al Sistema Nacional de Empleo, para brindar mayor capacitación en y fuera del trabajo (nuevamente, una especie de subsidio a los patrones) y para establecer un Portal de Empleo que facilitará “a los trabajadores encontrar trabajo y a las empresas ofrecerlo” (SHCP, 2008: 2).

En septiembre de 2008 se desató la crisis financiera en los Estados Unidos al declararse en bancarrota Lehman Brothers, el cuarto banco más importante en ese país. Ante esta situación, a inicios de octubre se anunció un nuevo conjunto de medidas *contracíclicas*: el PICE, donde se

enfaticó el gasto en infraestructura para impulsar el empleo y el incremento en el financiamiento otorgado por la Banca de Desarrollo. Se señalaba en dicho programa que se incorporarían medidas estructurales y coyunturales. Cabe destacar que en las medidas estructurales para el crecimiento y la competitividad, se propuso

[...] una reforma integral al esquema de inversión de Pemex que incluye eliminar el esquema PIDIREGA y convertir en deuda pública el pasivo PIDIREGA y excluir la inversión de Pemex de la meta de balance presupuestario mediante una iniciativa de reforma de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). [...] Se incluyen en la iniciativa de reforma a la LFPRH medidas estructurales que facilitarán la ejecución de proyectos de infraestructura (SHCP, 2008^a:3).

En enero de 2009 se anunció el Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo, el cual sumaba las voluntades del poder Ejecutivo Federal, los titulares de las entidades federativas, el poder Legislativo Federal y organizaciones empresariales, obreras y agropecuarias, que recordaba el estilo de la llamada “concertación” de los últimos dos sexenios priistas. En este acuerdo el gobierno actuaría en cinco rubros: proteger el empleo, con oportunidades de empleo temporal y seguro de desempleo; congelar el precio de la gasolina; reducir al precio del gas LP; expandir el crédito a pequeñas y medianas empresas; y llevar a cabo el programa de infraestructura más grande en los últimos 25 años, inversiones que sólo podían realizarse en convenio con inversionistas privados y el ejercicio eficiente del gasto público.

Las organizaciones patronales y empresariales acordaron: mantener operando las plantas productivas de acuerdo con sus capacidades en el contexto de crisis; utilizar como último recurso el recorte de personal; moderar y, de ser posible, evitar aumentos de precios.

Por último, los sindicatos y trabajadores determinaron asumir una actitud prudente y responsable en la revisión de los salarios; la huelga como último recurso y, “para evitar despidos o cierres de empresas, un diálogo respetuoso y responsable con la parte patronal a fin de propiciar las condiciones adecuadas para generar ahorros o aumentar la productividad”.²¹

Sin embargo, en 2009 se perdieron 171 000 trabajos formales y se tuvo una tasa de desempleo promedio de 5.5%:

[...] hubo una baja inflación como resultado de la menor demanda que generó la crisis más que por el virtual congelamiento de los precios administrados por el gobierno. Cabe señalar que el precio de la gasolina se empezó a ajustar a fines de 2009, alimentando la burbuja inflacionaria para los primeros meses de este año [2010], resultado del alza de impuestos como el IVA e ISR entre otros. Para el mes de noviembre de 2009, la inversión física del gobierno federal había registrado un incremento acumulado de 11% respecto al ejercido en el mismo periodo en 2008. Pese a lo anterior, muchas obras quedaron pendientes de llevarse a cabo debido a la caída de los ingresos tributarios y petroleros (*El Universal*, 12 de enero de 2010).²²

Otra reforma llevada a cabo en el sexenio calderonista fue la Reforma Integral de la Hacienda Pública “Por los que menos tienen”, con la que se crearon el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que se utiliza como un impuesto de control con el objetivo de limitar el consumo de un servicio o un bien; asimismo, se propuso, contra la informalidad, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), el cual también se pretende sea una medida de control contra la evasión fiscal. Al IEPS se adicionaron en 2010 y 2011 gravar los juegos de apuestas y sorteos, telecomunicaciones y las bebidas alcohólicas y energizantes. Esta “reforma” no fue efectiva para una mayor recaudación; en los impuestos al consumo son precisamente “los que menos tienen” los que más aportan en proporción a su ingreso, y sigue prevaleciendo la evasión y defraudación fiscal. Por todo esto, la “reforma” fue insuficiente para una mayor redistribución en el país (Díaz, 2012: 44).

Como ya se comentó anteriormente, la inversión privada y el crédito serían los nuevos motores de desarrollo, y ambos fueron puntualmente articulados en la construcción de infraestructura. Pero, al parecer, ni la inversión privada ni los bancos (casi en su totalidad extranjeros) tienen la fuerza suficiente para llevar a cabo obras que les sean redituables, por lo que el gobierno ha vuelto a intervenir, sin abandonar su discurso de libre mercado.

En 2003 se aplicó en el país un esquema denominado Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), cuyo antecedente se sitúa en el Reino Unido en la década de los noventa. El objetivo era reducir el endeudamiento público con esquemas de inversión pública en coparticipación con la iniciativa privada. A estos esquemas se les llamó *public private partnership* (PPP) y *private finance initiative* (PFI), esto es, se celebra un contrato de largo plazo entre ambas partes, en el que el inversionista privado se encarga “del diseño, construcción, financiamiento y operación de infraestructura para la propia prestación de servicios públicos, a cambio del pago de una contraprestación periódica” (SHCP, 2012: 125). Según un documento de la SHCP (2012), “a la fecha se han licitado y adjudicado 11 PPS, los cuales comprenden siete carreteras, tres hospitales y una universidad. Adicionalmente [...] en 2010 se adjudicaron Contratos de Prestación de Servicios (CPS) para la construcción y operación de ocho centros carcelarios” (SHCP, 2012: 125).

En lo que respecta a hospitales, según un artículo publicado en la revista *Obras* (López, 2014: 36-42) entre 2005 y 2012 se habían firmado siete contratos para hospitales bajo esta modalidad,²³ de los cuales cuatro se encuentran en el Estado de México.

Asimismo, bajo esta modalidad de inversión público/privada se sumó el Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua), para proyectos de infraestructura hidráulica; el Programa de Residuos Sólidos Municipales (Proresol), en el cual participó el proyecto de clausura del relleno sanitario denominado IV Etapa del Bordo Poniente en la ZMVM; el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (Prostran), para impulsar el diseño del cual se solicitó, en 2007, la colaboración del Banco Mundial, y en 2008 se creó el programa como una política nacional:

Desde su creación, el Prostran ha fomentado la realización de estudios que han contribuido a contar con una cartera de 40 proyectos en 28 ciudades, que incluyen trenes suburbanos y

ligeros, tranvías y corredores de autobuses rápidos troncales. Desde 2009 el programa ha autorizado más de 7 887 millones de pesos para la ejecución de proyectos, entre los que se encuentran los BRT de Acapulco, Chihuahua, Mexicali, Monterrey, Puebla, Tijuana y el Estado de México, los cuales representan inversiones del orden de los 19 906 millones de pesos (SHCP, 2012: 130).

Otra reforma trascendental en este periodo fue al sistema de seguridad social. El proceso de esta reforma inició en 1992 cuando se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en el cual se migró a un modelo de cuentas individuales donde el patrón aportaba 2% del salario del trabajador; éstas eran un complemento al régimen de beneficios del IMSS. En 1997 se puso en funcionamiento un nuevo esquema de pensiones, reformándose el esquema de pensiones del IMSS, y se crearon las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), las cuales administran los recursos de las cuentas individuales, y las Siefors (Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro), que invierten los recursos de los trabajadores. En 2007 se reformó el sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a un sistema de cuentas individuales compatible con el IMSS (SHCP, 2012: 168).

Estos cambios al sistema de pensiones hacia cuentas individuales no garantizan una pensión suficiente al momento del retiro y dejan en la responsabilidad exclusiva del trabajador su pensión, pues si se quiere tener una mejor pensión será a costa de sacrificar el gasto presente, en un país donde el ahorro resulta difícil por los bajos salarios. Es clara la ventaja para el sector financiero y las compañías aseguradoras, como las 12 afores bancarias que existen actualmente en el país: Afirme Bajío, Azteca, Banamex, Coppel, Inbursa, Inversa, Metalice, Pensionissste, Principal, Profuturo GNP, Sura y XXI Banorte.

Cada vez hay mayor apertura, mayor competencia en aras de mejor calidad y menores precios; pero estos “beneficios” no se han concretado para la mayoría de la población en México. A pesar de haber caído la tasa de crecimiento del PIB en 2009 a -4.7% (gráfica "México: tasa de crecimiento del PIB, 1980-2012"), para luego recuperarse en 2010 con una tasa de 5.5%, la política de modernización y reestructuración económica acorde con el modelo económico neoliberal sólo ha concentrado la riqueza en cada vez menos manos. Esta última crisis internacional en la que, a decir del gobierno, “por primera vez en las últimas tres décadas, México tiene la capacidad de contrarrestar los impulsos negativos del exterior mediante políticas contra cíclicas”, fue una crisis funcional al modelo económico que logró la “recuperación” dentro de sus términos macroeconómicos ya mundialmente aceptados y naturalizados, en medio de declaraciones de cifras de pobreza realmente alarmantes:

De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), si bien la población en pobreza multidimensional pasó de 48.8 millones de personas en 2008 a 52 millones en 2010, la [pobreza] por ingresos registró un crecimiento más dramático, de 52.3 millones a 57.7 millones de habitantes en el mismo periodo. [...] las cifras

también muestran que en lo que va de la actual administración 12 millones 205 356 mexicanos se han adherido a la pobreza por patrimonio, la cual pasó de 45.5 millones de personas en 2006 a 57.7 millones en 2010, un aumento de 27% (Mayoral, 2011).

El primero de diciembre de 2012 tomó protesta como presidente Enrique Peña Nieto, político priista nacido en Atlacomulco, Estado de México. Terminaban los dos sexenios de la “alternancia” pero continuaba el pensamiento económico neoliberal de libre mercado que ha dominado las últimas tres décadas. Dicha alternancia fue necesaria ante el discurso democrático y de exaltación a la individualidad, la competencia y la propiedad privada. El papel del Estado se ha planteado reducido al *Estado de Derecho* como condición necesaria para el crecimiento y desarrollo económico. Se acabó el discurso de *Solidaridad* y se consolidó el discurso de *Oportunidades*. Regresamos al esquema de "Pacto por México" con la variante de compromisos puntuales. También aquí se refleja el pensamiento individualista.

Hemos intentado subrayar en este breve resumen de las políticas macroeconómicas de estabilización y las reformas estructurales que cuando se han planteado reformas como motor de inversión y desarrollo, estrategias para el desarrollo, reformas eficientes, reformas como palancas de desarrollo, lo que se ha realizado son medidas que facilitan, agilizan y promueven la inversión privada nacional, posible para muy pocos grupos empresariales, o extranjera. Ha significado mayores ganancias para pocos y una mayor democratización de las deudas. Se fomenta vivir a crédito, a nivel país y a nivel personal. Ése es el impulso necesario, de acuerdo con la ideología dominante, para ser alguien en la competencia económica.

2.2. El DF y la descentralización como estrategia de cambio estructural

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, presentado en marzo de 1983, se hizo hincapié en las dos líneas básicas de acción para ese sexenio: la reordenación económica y el cambio estructural. Y como una orientación en la estrategia de cambio estructural²⁴ se planteó: descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social. Ello se apoyaría en tres orientaciones generales:

- Modificar la inercia de crecimiento de la ciudad de México.
- Promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional.
- Movilizar y atender en el marco de fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, la participación de la comunidad en el desarrollo regional (SHCP [1998], 2000: 233).

En este mismo documento, la reordenación de la ZMVM se presentó como *el problema más importante por resolver en el mediano plazo*, y los puntos para lograrlo eran:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial.
- Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.
- Consolidar sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, en el Occidente del país y en el Golfo de México.
- Restringir de forma estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física (SHCP [1998], 2000: 484).

Lo anterior resultaba necesario porque el notable desarrollo económico del Distrito Federal, en comparación con el que experimentaban otras regiones del país, no era resultado de condiciones como la situación geográfica, los recursos naturales y la concentración demográfica; lo que determinó su primacía fue la decisión política de centralizar los órganos federales de gobierno, las instancias de administración pública y las infraestructuras para el desarrollo; tal fue el caso de las redes de comunicaciones, como los ferrocarriles y la provisión de energía eléctrica (Pradilla, 1993: cap. 2).²⁵

El esfuerzo de descentralización ya había comenzado en la década anterior al intentar combatir la excesiva concentración geográfica de la administración, que tenía un gran número de servicios y trámites que debían realizarse en la capital del país. En esos momentos sólo se hablaba de desconcentración administrativa y se tenían dos objetivos: “delegar facultades de decisión y distribuir por todo el país las unidades técnico-administrativas para facilitar algunos trámites de la ciudadanía” (INAP, 1986: 245).

En 1970, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal también se inició el proceso de desconcentración al dotar de facultades de decisión y prestación de servicios a las 16

delegaciones administrativas. A estos esfuerzos también se sumó que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal estableciera departamentos de averiguaciones previas en cada delegación (INAP, 1986: 246).

A pesar de que para 1976 ya eran varias las secretarías o institutos con unidades en algunos estados (entre ellos, el ISSSTE, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Obras Públicas, de la Reforma Agraria, de Industria y Comercio, de Gobernación, entre otras), en 1979 aún era muy alto el grado de concentración de los recursos humanos y del presupuesto en las secretarías de gobierno y su sector paraestatal (cuadros 2.1 y 2.2).

Cuadro 2.1
Concentración de recursos humanos en el área de la Ciudad de México, 1978
Sector central (empleados)

<i>Sector</i>	<i>Nacional</i>	<i>Cd. De México</i>	<i>% Cd. De México</i>
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	3722	3501	94
Secretaría de Programación y Presupuesto	14025	12318	88
Secretaría de Relaciones Exteriores	1647	1461	88
Secretaría de Comercio	6238	5152	83
Secretaría de Gobernación	5530	4270	77
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	3195	2413	76
Secretaría de la Reforma Agraria	10446	6651	64
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	46074	26551	58
Secretaría de Turismo	2005	1134	57
Secretaría de Salubridad y Asistencia	79754	43975	55
Secretaría de Comunicación y Transportes	56567	28063	50
Departamento de Pesca	4208	2120	50
Procuraduría General de la República	2876	1338	47
Secretaría de Educación Pública	589569	149164	25
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	85019	19654	23
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	58145	11146	19
Total	969020	318911	33

Fuente: Rosique Cañas, 1999: 124. *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: Retrospectiva y prospectiva del siglo XXI*, UAM, México, p.124.

Cuadro 2.2
Ubicación territorial del presupuesto por sector, 1978
Sector central (presupuesto)

Sector	Total	Presupuesto Cd. De México	% del total
Secretaría de Gobernación	818	818	100
Secretaría de Comercio	1114	1105	99
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	778	748	96
Secretaría de Relaciones Exteriores	836	800	96
Secretaría de Programación y Presupuesto	3617	3271	91
Secretaría de Turismo	390	333	85
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	825	650	79
Secretaría de Relaciones Exteriores	1657	1126	68
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	7823	5201	66
Secretaría de Salubridad y Asistencia	9894	4612	46
Procuraduría General de la República	513	238	46
Secretaría de Comunicación y Transportes	10765	3981	37
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	14969	3856	26
Secretaría de Educación Pública	74373	18847	25
Departamento de Pesca	1741	361	21
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	12099	1237	10
Total	142212	47184	33

Fuente Fuente: Rosique Cañas, 1999: 124. *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: Retrospectiva y prospectiva del siglo XXI*, UAM, México, p.124.

Sin embargo, Rosique señala que estos esfuerzos quedaron inscritos dentro de la lógica del centralismo político y el control unipersonal, pero buscando dar solución a un problema urbano de alta concentración en la ciudad de México (Rosique, 1999: 50).

Legal y formalmente, el proyecto de desconcentración administrativa continúa en el gobierno de Miguel de la Madrid, recibiendo una modificación de fondo. Ya no sólo sería un instrumento técnicoadministrativo, sino una política de fortalecimiento de las instancias locales en lo que se llamó estrategia de descentralización. Al respecto, Almada escribió: “Toda estrategia descentralizadora, por definición, se propone modificar un patrón y unas relaciones políticas y económicas que el Estado mantiene con la sociedad [...] La descentralización actúa como un concepto base para definir aspectos clave de la problemática social” (Almada, 1986: 52).

También en esta modificación en las relaciones políticas y económicas se establece la desconcentración industrial de la ciudad de México ya que durante el modelo de sustitución de importaciones se hizo evidente el problema de concentración de unidades industriales en esta ciudad,²⁶ lo que propició un crecimiento demográfico intensivo debido a la migración del campo a la ciudad. Para frenar esta tendencia, en la década de 1970 se iniciaron los primeros programas de desarrollo regional, con el fin de corregir las disparidades en el crecimiento económico de la república. Pero la atracción a la ciudad de México no disminuyó de manera importante y pronto faltaron terrenos apropiados para la industria, por lo que comenzaron a establecerse unidades industriales alrededor del Distrito Federal, en los municipios de Tlalnepantla, Ecatepec, Naucalpan y La Paz. Por otro lado, ciertos municipios del Estado de México se convirtieron en zonas

habitacionales, como es el caso de Texcoco, Chimalhuacán, Netzahualcóyotl, Chalco, Atenco, Coacalco, Cuautitlán y Atizapán de Zaragoza (Rosique, 1999: 68).

Como mencionamos arriba, descentralizar implicaba la modificación de relaciones políticas y económicas sobre *bases diferentes*, como reiteradamente se lee en los planes y programas del sexenio de Miguel de la Madrid. Descentralizar permitía el cambio en la relación Estado-sociedad-mercado, con mayor apertura a este último. Ello implicó una nueva forma de interpretar la intervención estatal en la economía (Ánima y Guerrero, 2004: 94). También permitió el reacomodo de industrias, tanto en su localización como en el giro de actividades que este sexenio privilegió. Es decir, si bien en el discurso oficial se habló de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) como el problema más importante a resolver en el mediano plazo, junto con el programa de desarrollo de la ciudad de México y de la región Centro, se presentaron otros cuatro programas de desarrollo en:

- La región Mar de Cortés (Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora);
- La región Sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán);
- Zonas áridas (Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas); y
- La frontera norte (Ensenada, Tijuana, Mexicali y Tecate en Baja California; San Luis Río Colorado, Nogales y Agua Prieta en Sonora; Ciudad Juárez y Ojinaga en Chihuahua; Acuña y Piedras Negras en Coahuila; y Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en Tamaulipas).

Sólo el programa de la frontera norte menciona municipios y localidades específicas, así como acciones a nivel localidad como mejoras viales, servicios de agua potable, drenaje, servicios de salud, centro de readaptación social en Valle Hermoso, casa hogar en Matamoros, así como “apoyar a la industria de la construcción con la adquisición de maquinaria y equipo para la empresa Concretos Procesados en Reynosa” (SHCP [1988], 2000: 294). Esto fue así porque a partir de 1983 la maquila entró en “una fase de acelerado y continuo crecimiento [...] pasó a ser una de las estrategias fundamentales de reestructuración del aparato productivo y de la economía mexicana” (Pradilla, 1993: 136).

Mientras el programa de desarrollo de la ZMCM²⁷ y de la región Centro hablaba de hacer frente a las prioridades de abastecimiento y consumo racional de agua, control del uso de suelo, ordenamiento de la vialidad y el transporte, control ambiental y protección ecológica, desconcentración industrial selectiva, descentralización de servicios administrativos, autogestión de las demandas, incremento de ingresos propios, mantener nivel bajo de endeudamiento, cooperación de los usuarios en la prestación de servicios de limpia, cuidado de parques y jardines, alumbrado, transporte zonal, etc., en el programa de la frontera norte se hablaba de generar instrumentos de fomento a las exportaciones como: apoyos institucionales financieros, simplificación administrativa y negociaciones comerciales, de manera que se generó una reconversión industrial donde se priorizó el comercio de productos al exterior (siendo muchas de estas empresas de origen extranjero), viéndose beneficiadas por las medidas de subvaluación del peso, contención de salarios, construcción de

infraestructura básica y exenciones fiscales, con lo cual obtenían una alta tasa de ganancia (Mandujano, 2010: 93-94).

En este periodo, Garza señala:

[...] en forma enigmática, el número de empresas industriales en el país creció a un promedio de 133 mensuales, más del doble que en el decenio anterior; sin embargo, las de la Ciudad de México se redujeron de 35 372 a 31 430, absorbiendo la urbe todo el peso de la crisis (Garza, 2000^a: 170).

Por lo tanto, esta situación implicó una pérdida del nivel de concentración industrial de la ZMVM respecto de la industria nacional. En lo que se refiere al DF, en 1965 concentraba 30.1% del número total de establecimientos del país, mientras que en 1988 únicamente se localizaba en su área 15.9% de los establecimientos de la industria manufacturera nacional (Álvarez [1998], 2005: 71; Pradilla (coord.) et al., 2015^a: cap. 3).

Los costos de la desindustrialización de la ciudad de México no sólo fueron la mayor polarización económica que agrupaban, “por una parte, a un conjunto reducido de grandes empresas que concentran la mayor proporción de empleo y de generación de valor y, por otra, a una gran diversidad de establecimientos pequeños y medianos, que en muchos casos están destinados únicamente a la manutención familiar o personal”²⁸ (Álvarez [1998], 2005: 72).

Al respecto, escribió el sociólogo Sergio Zermeño:

Lo que fue la difícil construcción de una burguesía nacional en expansión durante la etapa sustitutiva de importaciones y de crecimiento hacia dentro se convirtió en lo contrario: en un proceso de modernización vuelto hacia afuera y llevado a cabo por menos de 200 firmas transnacionales: ser competitivo en el plano mundial en menos de un sexenio o morir (destrucción en consecuencia de lo que alguna vez se llamaron clases sociales). Pero olvidemos los grandes nombres de la etapa sustitutiva; lo que resulta más dramático en este enfoque es la destrucción del empresariado medio: una de cada dos empresas medianas y pequeñas desaparecieron entre 1986 y 1992, demostrándose incompetentes e inviables tres de cada cinco de las restantes a partir de la crisis con que se inauguró el régimen zedillista en diciembre de 1994.

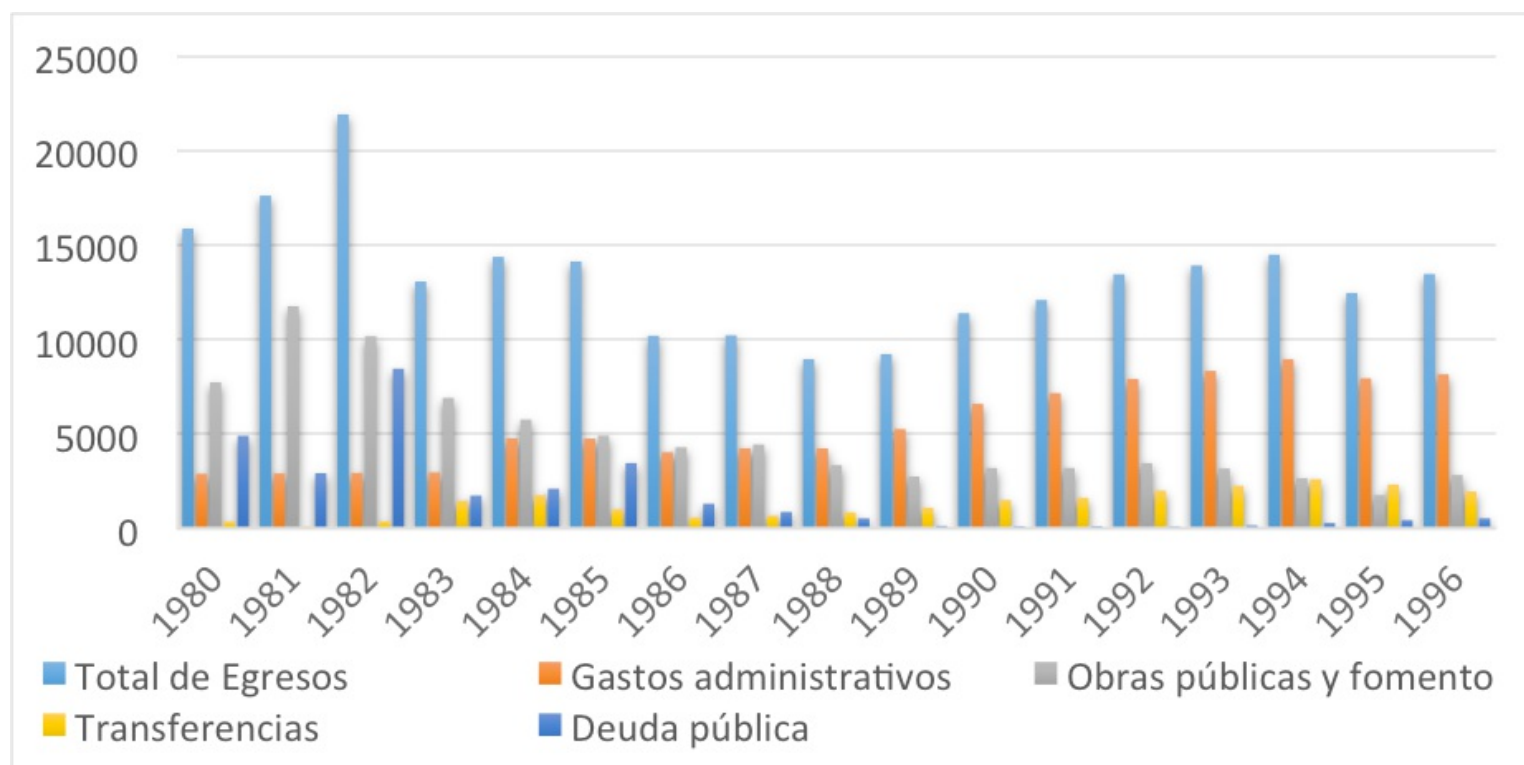
De la consistencia del otro actor fundamental de la industria poco se puede decir: reducción cuantitativa de los obreros del centro del país, desaparición de facto y sin protestas del derecho de huelga, migración de la gran industria al norte, incorporando a un proletariado más joven, menos escolarizado y sin tradición obrera ni organizativa y, en la maquila, crecimiento espectacular de 100 mil a un millón de obreros entre 1980 y el año 2000, cuando llegarán a representar el 33% de la población manufacturera (conformado en un 75% por mujeres entre 15 y 25 años de edad, con bajísimos índices de sindicalización, escolaridad, nulos derechos laborales, salarios cercanos al mínimo y gran inestabilidad en el empleo

(Zermeño [1996], 2001: 27).

En el sector industrial, ante el importante crecimiento de pocas grandes empresas, se inició un mayor crecimiento de microempresas o talleres que operan de manera clandestina o informal, con trabajadores que se encontraban en condiciones de sobreexplotación, con trabajo a destajo, sin prestaciones, largas jornadas y muy bajos salarios. Muchas grandes empresas aprovechaban estos tipos de establecimientos y mantenían con ellos relaciones comerciales desventajosas. En septiembre de 1985, como consecuencia de los fuertes sismos, salieron a la luz casos de talleres y empresas familiares textiles clandestinas (Álvarez [1998], 2005: 74).²⁹

La reducción del papel del Departamento del Distrito Federal durante la jefatura de Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988) en el fomento económico es patente si se observan las tendencias del gasto en obras públicas y fomento, el cual hacia 1981 fue de 11 757 millones de pesos, y para 1988 se había reducido a la cifra de 3 345 millones de pesos. El supuesto adelgazamiento del Estado que se planteó como uno de los recursos de la ideología neoliberal para justificar un menor gasto en la estructura estatal, no se reflejó en los gastos administrativos del gobierno, los cuales empezaron a incrementarse en el periodo 1980-1988 pasando de 2 889 millones de pesos en 1980 a 4 236 millones de pesos en 1988, para después incrementarse prácticamente en la misma proporción en que se disminuyó el gasto destinado a la construcción de infraestructura. Estas tendencias se destacan en el gráfico 2.2. En éste también se puede apreciar una reducción en el gasto destinado al pago de deuda pública, que en este periodo constituyó una de las fuentes de ingresos para el DDF, por ejemplo, en 1980 representó 41.37% de los ingresos y en 1985 40.46%. Sin embargo, en este rubro el gobierno limitó este tipo de ingresos y para 1988 y 1989 la deuda pública apenas representó 6.79 y 1.29% del total de ingresos para el Distrito Federal (Conde, 2010: 216).

Gráfica 2.2.
Distrito Federal: Egresos públicos 1980-1996
(Millones de pesos de 1993)



Fuente: Elaboración propia con datos de: Conde, 2000: 214; INEGI Finanzas públicas estatales y municipales de México (1975-1983, 1979-1988, 1989-1991 y 1982-1996).

La crisis económica determinó estrategias de sobrevivencia entre la población, como la creación de modestos establecimientos comerciales y de servicios; por lo tanto, el aumento de los establecimientos terciarios no implicó un mayor desarrollo, sino que incluso se redujo el PIB:

En la ciudad de México la crisis se reflejó de manera más dramática, pues aunque aumentó sus establecimientos en 542 mensuales, su PIB absoluto se redujo de 178.2 a 159.9 miles de millones de pesos, disminuyendo el PIB por establecimiento a 557.7 miles (27% menos que en 1980), lo mismo que el PIB por personal ocupado, el cual bajó de 213.4 a 147.6 miles de pesos (Garza, 2000^a: 181).

La crisis de los ochenta afectó tanto al sector industrial como al sector terciario; sin embargo, el terciario se redujo menos, lo que determinó una tendencia que invirtió la importancia de ambos sectores en la economía del Distrito Federal.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y con Manuel Camacho Solís como regente, se continuó hablando de controlar el crecimiento urbano del Valle de México, con el objetivo primordial de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. A pesar de los intentos de entender conceptualmente a la ciudad como parte de una Zona Metropolitana, las políticas económicas o de infraestructura, continuaron desarrollándose acotadas a los límites territoriales y administrativos de cada entidad.

Salinas expresó en su último informe de gobierno algunas de las acciones llevadas a cabo en la ciudad de México durante su sexenio: mayores inversiones que en las tres décadas anteriores, las

cuales contaron con la participación de empresas privadas. Una de las inversiones más notorias fueron las obras de revitalización del Centro Histórico, con una inversión público-privada de 1 500 millones de nuevos pesos. También se amplió la red del Metro con la construcción de las líneas 8 y A, lo que indujo a la transformación a vías rápidas de 11 kilómetros de la Calzada Zaragoza, misma que junto con la ampliación de las salidas a Toluca, Pachuca, Puebla y Ajusco, mejoraron la fluidez del tránsito. Se iniciaba la construcción de la línea B, la cual se desplaza hasta Ecatepec. Se reconstruyó el Auditorio Nacional, se renovó el Zoológico de Chapultepec y se inauguraron, entre otros, el Museo del Niño y el Parque Tláhuac (Cámara de Diputados, 2006: 407).

Fue en este sexenio cuando el entonces regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís (1988-1993), quién tenía como secretario de gobierno y como su brazo derecho a Marcelo Ebrard, en un contexto de crisis económica y política, además de sus actividades en la regencia del Departamento del Distrito Federal (DDF) (en donde trabajó para recuperar el respaldo de los habitantes al PRI), funcionó como operador político en las negociaciones con la oposición. Al inicio de su gestión la crisis había impactado de manera importante las finanzas del Distrito Federal, por lo que se propuso reconstruir la base económica de la ciudad a través de políticas públicas territoriales de gran envergadura.

La apertura comercial del periodo 1988-1994 y la consiguiente entrada de empresas de la economía transnacionalizada en el ámbito nacional obligó, según Hernández Esquivel (2006: 122-123), a ampliar los espacios arquitectónicos laborales del sector terciario en la forma de oficinas para los corporativos. En este ámbito, uno de los proyectos más exitosos lo constituyó el desarrollo inmobiliario de Santa Fe,³⁰ “dirigido en favor de los intereses del gran capital financiero, inmobiliario transnacional y de las grandes corporaciones multinacionales” (Navarro, 1996: 149). También se promovieron los corredores urbanos financieros y de servicios Reforma-Alameda y Perisur-Picacho, así como la refuncionalización de áreas urbanas, por lo que se generó un crecimiento inmobiliario en nodos estratégicos de la ciudad: Polanco, las Lomas, San Ángel, Coyoacán, Roma-Condesa y el sur de la Alameda Central.

Los conflictos generados por estos procesos fueron negociados mediante la creación de instrumentos de fomento particular como las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), lo que permitió en la mayoría de los casos desarrollar los proyectos, aunque con instrumentos jurídico-legales a modo. En este sentido, las políticas de desarrollo económico se caracterizaron por su pragmatismo y su rentabilidad corporativa y clientelar; por ejemplo, se disolvió la Ruta-100 para ser reemplazada por unidades de baja capacidad altamente contaminantes y taxis (Navarro, 1996: 150).

En este periodo, el gobierno también incrementó su capacidad económica mediante una reforma fiscal que consiguió que los ingresos tributarios constituyeran la principal fuente de financiamiento del Distrito Federal; así, “para 1993, se había logrado el cambio: los ingresos propios aportaban más del 50% del total de los ingresos, eliminándose los subsidios federales para el DF” (Bassols, 1994).

En suma, a partir de 1988 la economía del Distrito Federal experimentó una recuperación basada en el crecimiento del sector terciario, en parte propiciada por la llegada de nuevas empresas

transnacionales que establecieron su sede en el Distrito Federal, aunque la industria siguió experimentando una contracción:

El PIB terciario de la ciudad de México creció a una tasa de 5.6% anual entre 1988 y 1993, mientras que en el resto del país fue 2.8%, haciendo posible una recuperación de su participación en el total nacional, que aumentó de 37.3% en 1988 a 40.1 en 1993. Como la participación de la industria siguió declinando al bajar de 34.7 a 32.6% en esos mismos años, se inició una significativa mayor concentración terciaria en la capital del país. Este proceso concentrador fue más acentuado en los servicios al productor que absorbieron 52.7% del PIB nacional correspondiente, así como del comercio al mayoreo, que lo hizo con 43.8% (Garza, 2000: 182).

En general, la estructura económica del Distrito Federal continuó con el proceso de desindustrialización (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: caps. 3 y 4), y el sector servicios consolidó su crecimiento, pero no todas las actividades del sector crecieron de la misma manera; por ejemplo, de 1988 a 1996 la producción bruta de la actividad comercial registró una tasa anual de crecimiento de -0.46%, en contraste con los servicios financieros que crecieron en más de 5.5%, y los servicios comunales y personales que lo hicieron a un ritmo de 4.3% anual (FEESCM, 2000: 46).

Con Ernesto Zedillo (1994-2000) se reiteró el papel estratégico de la ciudad de México en el desarrollo económico, político y social del país. A pesar de hablarse, aún, de un desarrollo equilibrado de las regiones, se continuó promoviendo la inversión en la ciudad de México. Pero las inversiones cambiaron. Ya no se trataba de invertir en el sector secundario. La nueva apertura económica había fijado un nuevo rumbo y en el Plan de Desarrollo (1995-2000) se lee al respecto: “este Plan de Desarrollo propone potenciar el desarrollo económico de la Ciudad y preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1995: 89).

Se continúa con la estrategia descentralizadora y desconcentradora, que buscaba ahora transferir mayores recursos y responsabilidades, esperando que el gobierno federal recibiera una mayor recaudación de los estados vía impuestos. “Se pretende —continúa el documento— que para 1998 el gobierno federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1995: 103).

Como ya comentamos, apenas iniciado el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en diciembre de 1994, una importante crisis económica, con su consecuente devaluación monetaria, confirmó la debilidad intrínseca que el neoliberalismo imponía al país, ya que se combinó un elevado déficit en la cuenta corriente y la imposibilidad de evitar la fuga de capitales, lo que se tradujo en un decremento del PIB de -6.2% en 1995; sin embargo, los siguientes años fueron de recuperación con 5.2% en 1996, 6.8% en 1997 y 3.6 en 1998 (gráfica 2.1).

En este sexenio gobernó el DF el último regente nombrado por el presidente, Óscar Espinosa Villarreal, quien había tenido experiencia financiera y bancaria y fue encargado de finanzas en la

campaña presidencial del candidato priista Zedillo. Su comportamiento como regente del DDF fue muy cuestionado ya que “dejó una deuda por 450 millones de pesos a proveedores y contratistas, otros 500 millones de pesos a la Secretaría de Hacienda, cuentas pendientes con el ISSSTE y otros ilícitos” (Uribe, 2012: 84)

Antes de 1994, cada seis años la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal era condonada y absorbida por el gobierno federal. De 1994 a 2000 la deuda pasó de 1 473 a 28 649 millones de pesos. En la última regencia de la ciudad la deuda registró una tasa de crecimiento anual de 52 por ciento.

Espinosa continuó con el apoyo a los denominados megaproyectos, atendiendo prioritariamente la rentabilidad inmobiliaria. Por esta razón se planteaba la construcción de un tren elevado en el norponiente de la ZMVM, segundos pisos en el Periférico y otras vialidades primarias, varias torres de oficinas en Paseo de la Reforma, estacionamientos subterráneos, un libramiento carretero al surponiente conocido como La Venta-Colegio Militar, un proyecto de club de golf de Santa Cecilia Tepetlapa y el proyecto Alameda. Este conjunto de proyectos no formaba parte de una visión de desarrollo integral para la ciudad ya que constituía acciones fragmentadas.

En 1997 se conformó oficialmente el Gobierno del Distrito Federal (GDF), siendo su primer jefe de gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999). Cárdenas basó originalmente la política que intentó establecer en su programa de campaña "Una ciudad para todos" y, posteriormente, en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Ambos eran documentos en los que se planteó un proyecto de ciudad democrática, equitativa, segura y justa, por lo que buscó el trabajo conjunto entre el gobierno, la sociedad y los organismos para establecer prioridades entre las problemáticas urbanas de los sectores más vulnerables; esto implicaba la construcción de nuevas instituciones, instancias y mecanismos para reemplazar a la estructura del DDF, dependencia administrativa del Ejecutivo Federal carente de autonomía.

Los proyectos inmobiliarios propuestos durante la regencia de Espinoza Villareal fueron suspendidos abruptamente, y se establecieron una serie de reformas legales para promover el crecimiento económico, entre las que se contaron:

- Reformas al Código Financiero del DF para crear un portafolio de estímulos y apoyos fiscales. Por ejemplo, con los artículos 256 H y 256 I se dotó de estímulos fiscales equivalentes a 50% del impuesto sobre nóminas para las empresas que acreditaran haber iniciado operaciones y generaran nuevos empleos (Sánchez y Álvarez, 2002: 169).
- Se formularon los procedimientos para dar respuesta ágil a las solicitudes de modificación de uso del suelo de micro y pequeñas empresas de bajo impacto urbano y ambiental; en el mismo ámbito se impulsó la reforma al artículo 253 del Código Financiero para reducir de manera significativa el cobro de derechos por la inscripción de las modificaciones de uso del suelo.
- También se promovieron reformas a la Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles, que una vez aprobadas permitieron excluir las actividades industriales, así como reclasificar y adecuar las sanciones administrativas a partir de criterios de proporcionalidad y equidad (Cano, 2002: 155-156).

Adicionalmente, se ofrecieron apoyos a las micro, pequeñas y medianas empresas, entre los que se contaba con microcréditos, acceso a la capacitación y asesoría (Cano, 2002: 156). En cuanto a la promoción a la actividad empresarial, se desarrollaron diversos apoyos de información, capacitación y administración como el Sistema de Consulta Automatizada vía Telefónica, y el Centro de Información Estadística y Geográfica; se ampliaron, además, los servicios de la Ventanilla Única de Gestión Empresarial con la creación de seis nuevos centros de Servicios Integrales de Atención Empresarial; se creó el Centro de Servicios al Exportador y la Guía del inversionista de la ciudad de México, entre otras acciones (Sánchez y Álvarez, 2002: 171-172).

Asimismo, se llevaron a cabo diversas acciones, sobre todo normativas, para el apoyo a la industria pequeña y mediana, el fomento a cooperativas y centros de abasto (mercados públicos, tianguis, comercio), además de promover el empleo y actividades como el turismo y el desarrollo rural.

El conjunto de acciones emprendidas por el nuevo GDF involucraron muchas acciones normativas y administrativas, observándose el predominio de un enfoque regulador; sin embargo, no se promovió la creación de grandes obras de infraestructura que podrían hacer más competitivo al Distrito Federal al mismo tiempo que activarían un conjunto de actividades económicas vinculadas. El nuevo gobierno careció de los recursos y el tiempo suficiente para consolidar los programas propuestos, ya que al mismo tiempo que se generaba la nueva estructura institucional fue necesario aplicar los programas, por lo que sus proyectos carecieron de fuerza para promocionar el desarrollo económico de una forma relevante; no obstante, su enfoque destaca por la promoción de las actividades económicas de las micro, pequeñas y medianas empresas que generaban la mayor parte del empleo.

En relación con la Zona Metropolitana, se publica en mayo de 1998 en las gacetas oficiales del DF y el Estado de México el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), donde se establecen los lineamientos básicos para la acción pública y privada en el ámbito territorial del Valle de México. En este documento, la ZMVM quedaba integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, los 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, pero el programa sólo tendría vigencia en el DF y el Estado de México.

Se propone allí la reestructuración económica de la ZMVM, y se retoman, sin hacer referencia a ella, los planteamientos de Saskia Sassen (1991) sobre las ciudades globales. En ese estudio, Sassen se refiere a tres ciudades en particular: Nueva York, Londres y Tokio. Reconoce en estas ciudades condiciones que posibilitaron su rápida transformación en la actividad financiera, convirtiéndose en localizaciones cruciales para el mercado. Estas ciudades son competitivas, innovadoras y riesgosas, por lo que requieren una vasta infraestructura en servicios altamente especializados, que la autora llama *servicios a la producción* (Sassen [1991], 1999: 114).

En el Programa de Ordenación se plantea la Ciudad de México como ciudad global, de segundo nivel y estrato inferior con funciones de control corporativo regional y funciones financieras internacionales (Cometah, 1998: 48). Asimismo, se plantea consolidar la ZMVM como ciudad global en cuatro frentes:

- a. como principal centro corporativo del país con funciones de control de las operaciones de las empresas transnacionales en los mercados de América Latina y el Caribe, lo cual requiere brindar un ambiente y espacios adecuados para estas actividades;
- b. como principal polo de innovación científica y tecnológica del país, lo cual implica consolidar áreas de excelencia en materia de educación superior e investigación científica y técnica, así como propiciar la vinculación universidad / empresa;
- c. como principal centro de servicios superiores financieros asociados a los corporativos, y de educación superior, cultura, entretenimiento, y;
- d. como principal nodo internacional del país en materia de transporte y telecomunicaciones (Cometah, 1998: 50).

También se plantea el impulso a la reestructuración industrial de la ZMVM en ramas dinámicas, con mayores perspectivas de consolidación en el contexto global, como la automotriz, la electrónica, de electrodomésticos, textil y vestido, alimentos procesados, productos de plástico, imprentas-editoriales, y en el ramo farmacéutico. Se menciona también la consolidación de actividades de servicios como:

- a. Servicios médicos privados; industria farmacéutica; educación superior e investigación científica y técnica asociadas.
- b. Cultura; entretenimiento, difusión; cine; televisión; teatro; turismo de negocios; imprenta, industria editorial.
- c. Servicios financieros; seguros y fianzas; administración de pensiones (Cometah, 1998: 50).

Este programa aborda muchos otros temas, como población, medio ambiente, transporte, vialidad y equipamiento, pero como acciones a instrumentar; en la mayoría de los casos se trata de establecer la necesidad de las relaciones de inversión público-privadas, inscritas en la idea de libre mercado. Este programa, firmado por el primer jefe de gobierno del DF, elegido democráticamente bajo la bandera de un partido de “izquierda”, estaba en consonancia con la política económica nacional, que a lo largo de las últimas tres décadas ha generado una mayor concentración de riqueza, peores condiciones de trabajo para la mayoría de la población, salarios bajos, empleo informal y reducción en la calidad de vida de millones de mexicanos.

Hay que señalar, en descargo del GDF, que el Programa fue un primer intento de planeación metropolitana, que había sido elaborado durante el gobierno del regente anterior de extracción priista y nombrado por el presidente Zedillo, bajo el control y la revisión del gobierno federal y el del Estado de México, que el gobierno federal era —y sigue siendo— el responsable de la política económica, y que las diferencias políticas entre los gobiernos participantes en el POZMVM fueron una de las razones para que no se cumpliera en la práctica.

Una vez desplazadas de la ciudad las industrias bajo el esquema de descentralización, se fomentaba una nueva concentración de unidades económicas: los servicios financieros, tecnológicos,

de salud y entretenimiento. En general, se intensificaban los procesos de apertura y “globalización” económica. Ésta será la política económica seguida por los gobiernos de izquierda en el DF durante los últimos 18 años.

El segundo gobierno del Distrito Federal se desarrolló en un clima de relativa estabilidad económica, por lo que no tuvo que enfrentar las agudas crisis de los gobiernos anteriores. La acción de la producción inmobiliaria en el periodo de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006)³¹ estuvo definida por el Bando 2, que estableció la promoción del crecimiento habitacional y comercial en cuatro delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, restringiéndolo en las 12 delegaciones periféricas.

El objetivo principal del Bando fue repoblar las zonas centrales de la ciudad y proteger las áreas de conservación ecológica, cuestiones que se habían planteado anteriormente en los programas de desarrollo urbano. El Bando 2 afectó a diversos sectores, sobre todo por el incremento en el precio del suelo urbano del orden de 100%, de acuerdo con Guadarrama (2007: 327), y el aumento del costo de la vivienda en la ciudad central, lo que representó una promoción al desarrollo de vivienda de interés medio y alto en delegaciones como Miguel Hidalgo, en donde se inició un crecimiento importante de proyectos inmobiliarios; entretanto, los desarrollos de interés social se establecieron en las periferias más alejadas de la ZMVM, en el Estado de México.

Como una estrategia general de fomento del desarrollo, López Obrador planteó la inversión pública en la construcción de infraestructura, por lo que retomó varios proyectos establecidos en la época de las regencias neoliberales; entre éstos, la promoción de megaproyectos que habían sido congelados en el gobierno de Cárdenas, como fue el caso de la construcción de segundos pisos y distribuidores viales.

Así, se estableció un Programa de Desarrollo Económico con la simplificación de trámites y se autorizaron proyectos para la construcción inmobiliaria (hoteles, comercios, oficinas corporativas); de esta manera y con el objetivo de fortalecer las ventajas comparativas del Distrito Federal, se instauró el Programa de Rehabilitación del Corredor Reforma-Zócalo, estableciendo incentivos fiscales y facilidades administrativas, y mejorando la iluminación, la jardinería y la pavimentación de camellones y banquetas. En este contexto, se reactivó el Proyecto Alameda con la reconstrucción de la Plaza Juárez, la rehabilitación del templo de Corpus Christi y la construcción de las nuevas sedes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores Federal, así como otras oficinas públicas y de servicios comerciales y turísticos.

En el caso del Centro Histórico se reparó el drenaje y las instalaciones subterráneas, se cambiaron pisos, banquetas e iluminación, con lo que se fomentaron procesos de elitización del primer cuadro.

También se otorgaron estímulos fiscales para promover la inversión privada en el corredor Reforma-Zócalo, buscando reactivar el mercado inmobiliario, así como la construcción de hoteles y centros comerciales y de servicios. De esta manera, se promovió la construcción de diversas torres corporativas y centros mixtos en Reforma (Márquez, 2012: cap. 4).

Adicionalmente, como parte de una propuesta público-privada que incluía inicialmente a tres áreas en Azcapotzalco, Iztapalapa y Tláhuac, se promovió el Tecnoparque de Ferrería en la

delegación Azcapotzalco como un “parque industrial de alta tecnología” en el que se instalarían empresas especializadas en telecomunicaciones, vinculadas con la enseñanza de una universidad privada (Tec Milenio); este proyecto, sin embargo, sólo generó el establecimiento de oficinas corporativas de tipo convencional y un *call center* alejado del objetivo de alta tecnología.

En cuanto al proyecto gubernamental, el gobierno lopezobradorista planteó la “austeridad republicana” como una forma de hacer más eficiente el gasto público al limitar los gastos de gobierno, lo que paradójicamente produjo en la práctica resultados similares a las políticas neoliberales de adelgazamiento del Estado. Los ahorros obtenidos con esta política fueron de más de 3 500 millones de pesos anuales, con los que se financiaron programas de desarrollo social.

En el ámbito de la recaudación fiscal se dieron facilidades a los contribuyentes para estimular la recaudación, y se estableció como una política utilizar lo menos posible los recursos de deuda para financiar la construcción de obras y servicios; sin embargo, la deuda pública aumentó en una tasa de crecimiento promedio anual de 9 por ciento.

En conjunto, la promoción del desarrollo económico establecida por López Obrador descansó excesivamente en la construcción inmobiliaria, la cual promovía el empleo y la inversión temporal, y descuidó la promoción de actividades industriales y la consolidación de actividades terciarias de alta productividad (como la investigación tecnológica y el desarrollo de productos). “Su gobierno se caracterizó por el impulso a los llamados megaproyectos con apertura a las inversiones inmobiliarias de la iniciativa privada” (Romero, 2011: 54). Y a pesar de que se estableció la coparticipación público-privada para que en conjunto se generaran mayores inversiones, en algunos casos el gobierno del Distrito Federal subsidió estas inversiones privadas.

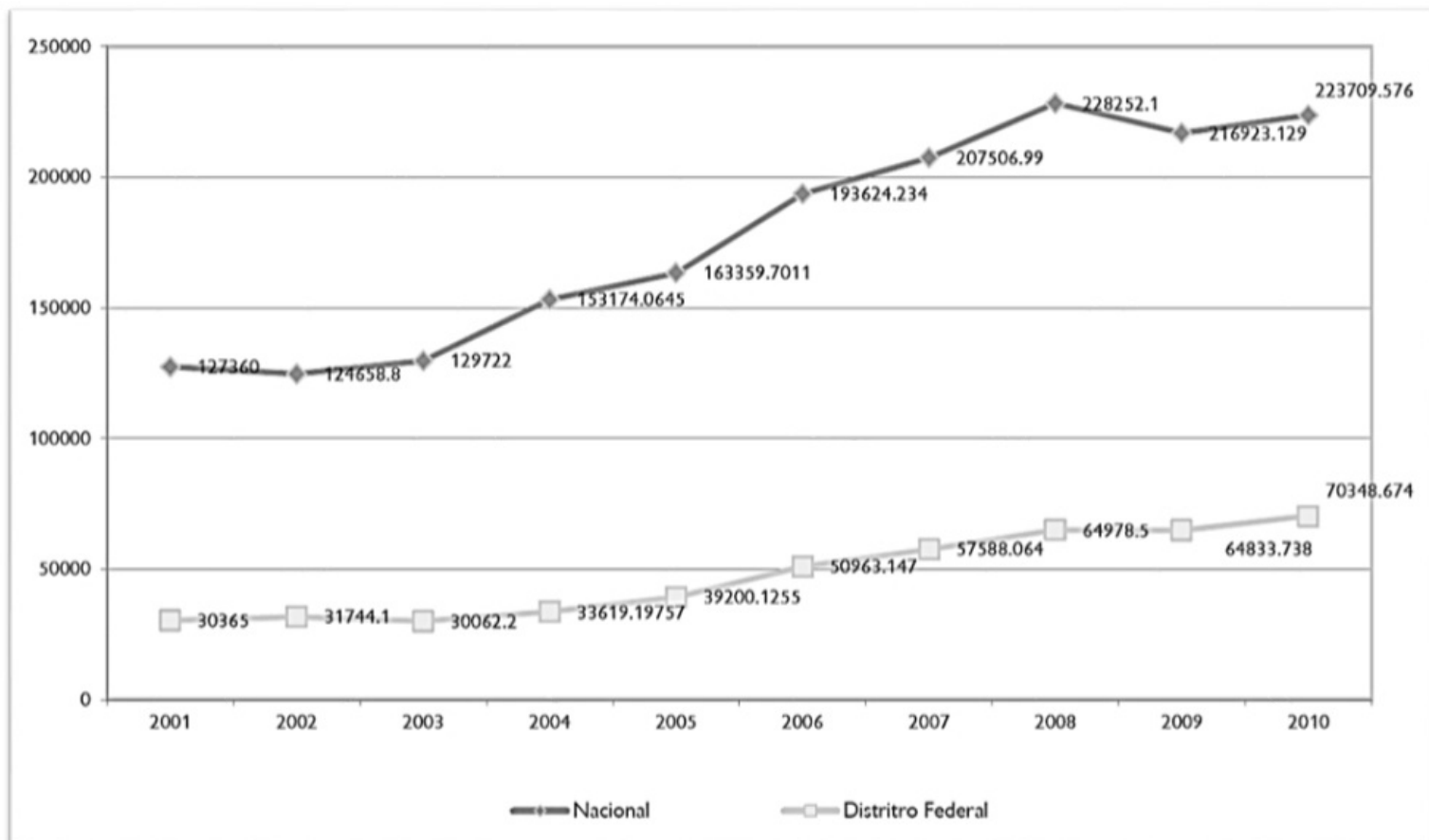
Un ejemplo está en la empresa inmobiliaria del gobierno Servicios Metropolitanos (Servimet), que al llevar a cabo funciones de agente inmobiliario tenía como actividad realizar compraventas de predios y proyectos de infraestructura hidráulica entre 1989 y 2001. En 2001 esta empresa fue cuestionada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del DF, ya que por “[...] cuarto año consecutivo esta entidad no presentó rentabilidad, e incluso tuvo una rentabilidad negativa”. Dicha información es importante porque al mismo tiempo se informa que los deudores a largo plazo de Servimet son: "American British Cowdray, con 38 millones de pesos; ICA Reichmann Santa Fe, 81.9 millones; inmobiliaria Invermexicana, 11.7 millones y Desarrollo Santa Fe, 9.8 millones" (Romero, 2011: 55).

En el periodo de Marcelo Ebrard (2006-2012) el Gobierno del Distrito Federal incrementó las políticas de promoción de la inversión inmobiliaria iniciadas por López Obrador; de esta manera, se construyeron 23 puentes vehiculares y distribuidores viales, se renovó el Circuito Interior (al cual se llamó “Bicentenario”), y se promovió la construcción de segundos pisos de cuota en el Periférico con inversión privada y bajo el esquema de concesión para su explotación y mantenimiento. Adicionalmente, se construyó una línea del Metro y tres líneas de Metrobús.

Como se observa en el gráfico 2.3, desde el gobierno de López Obrador la industria de la construcción ha incrementado su producción de manera muy importante en el Distrito Federal (al igual que en el resto del país).

Gráfica 2.3.

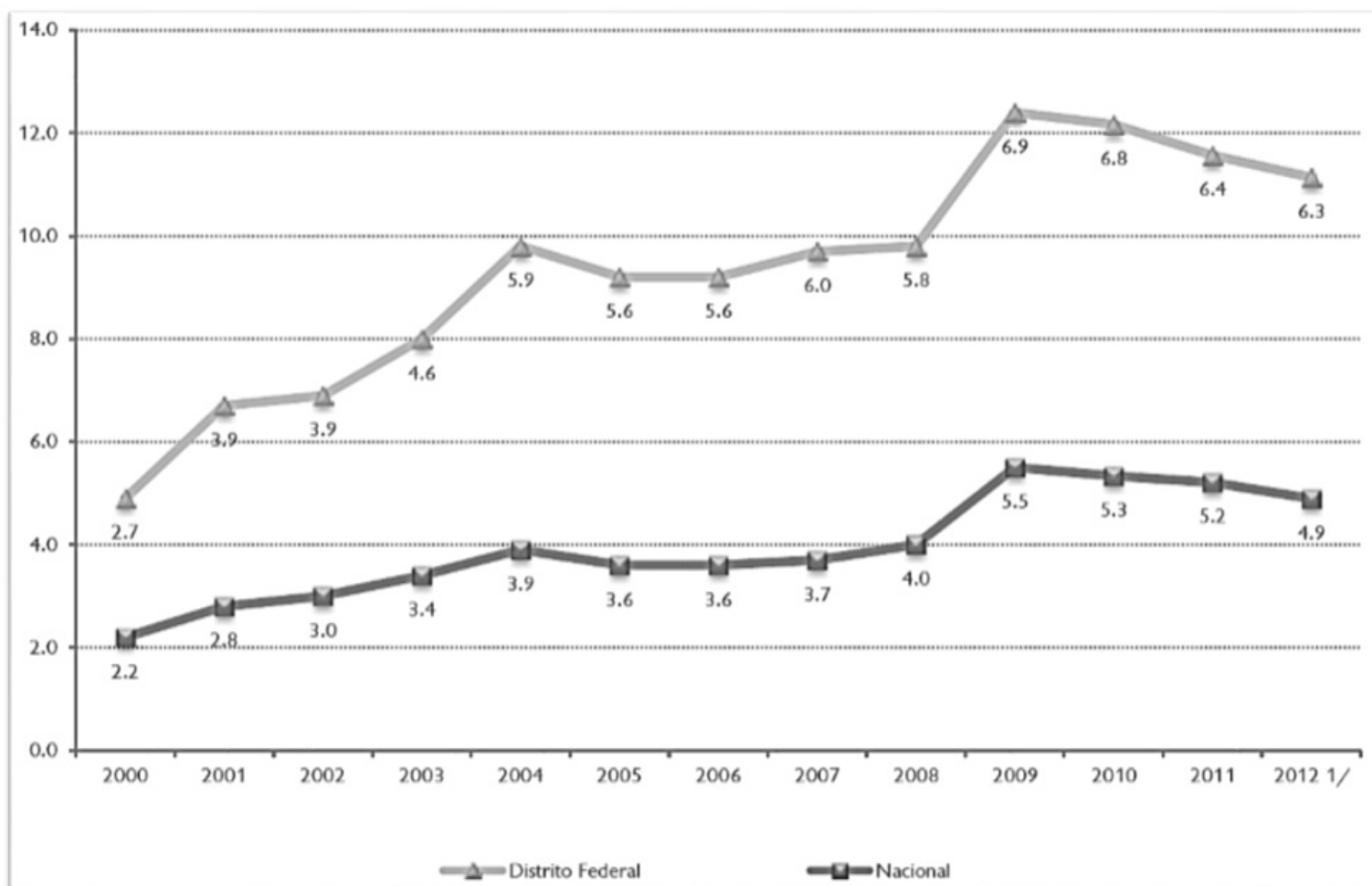
Valor total de la producción en la industria de la construcción, nacional y Distrito Federal 2001-2010
(Millones de pesos)



Fuente: GDF, 2012, elaborado con datos del INEGI, Anuario Estadístico por Entidad Federativa.

Gráfica 2.4.

Tasa de desocupación nacional y del Distrito Federal, 2000- 2do. trimestre 2012 (Porcentaje de la PEA)



Fuente:GDF, 2012, elaborado con base en información de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2012.

En la gráfica 2.4 se observa un incremento importante de la desocupación con un máximo en 2009 y una leve disminución hacia 2012. Esta gráfica demuestra el desaliento de las actividades productoras de empleo estable y un incremento de la informalidad que no ha sido enfrentado con políticas económicas estructurales (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: cap. 6).

En este sentido, únicamente se trabajó en promover al Distrito Federal como una ciudad “segura, sustentable y competitiva” para atraer el turismo, con lo que se recibieron en el periodo 2006-2012 más de 11 millones de turistas en promedio al año (GDF, 2012); una de los pocos elementos para el fomento económico fue la creación de una Oficina de Apertura Rápida de Negocios para brindar atención y asesoría a empresarios; también se estableció el Programa de Colaboración para el Fomento de la Actividad Económica, dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas.

2.3. Políticas económicas de los gobiernos del Estado de México

Durante nuestro periodo de referencia, el Estado de México ha estado gobernado por militantes del PRI que, en general, han seguido las mismas líneas sobre política económica establecidas a nivel nacional. A pesar de la alternancia en la presidencia de la república, los gobiernos panistas no cambiaron la ruta privatizadora, de apertura, de políticas de estabilización y reformas estructurales neoliberales. Desde 2012 el PRI regresó a gobernar el país, y el modelo económico neoliberal continúa vigente y profundizándose. El esfuerzo por llevar a cabo políticas de desarrollo que involucren al DF, al Estado de México e Hidalgo no ha prosperado, pero se siguen estableciendo programas para la ZMVM. De hecho, en los estatutos de estos gobiernos ya se establecieron principios y atribuciones para su coordinación y para llevar a cabo la planeación y ordenación de zonas conurbadas, pero en la práctica poco funcionan y aún falta mucho por hacer en la coordinación de los diferentes órganos de gobierno. A pesar de esto, de una u otra manera han tenido que responder a los desafíos, como el crecimiento demográfico, la expansión urbana desmedida, las periferias marginadas, las zonas dormitorio, el transporte, el tráfico, así como problemas de seguridad y jurisdicción.

No se puede negar que existen avances en el marco legal de estas entidades respecto del desarrollo metropolitano, como la Ley de Desarrollo Metropolitano, la Ley del Desarrollo Urbano y la Coordinación General de Programas Metropolitanos, en el DF; la Secretaría de Desarrollo Metropolitano y la Comisión de Desarrollo Metropolitano, en el Estado de México; y la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo. Asimismo, en 1998 se suscribió un convenio para crear la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, el cual fue ratificado en 2005. Por último, en febrero de 2006 se constituyó un Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México (UNAM, 2011: 6-9).

En seguida, haremos un breve resumen sobre las políticas económicas de los gobiernos mexiquenses a partir de 1981, las cuales afectan a los municipios de ese estado conurbados con el DF en la ZMVM.

El gobierno de Alfredo del Mazo González dio un giro a la política del estado y marcó nuevas facetas en las estrategias gubernamentales de la entidad mexiquense. Entre las prácticas iniciales que llevó a cabo se encuentran la elaboración del Primer Plan de Gobierno denominado Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987, un año después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 del presidente Miguel de la Madrid, cuyos ejes centrales estuvieron sostenidos en una política de austeridad mediante la racionalización del gasto público y la reducción de las dimensiones de la burocracia, tanto en el sector central como en el paraestatal. Este proyecto vinculó los objetivos de desarrollo estatal con los nacionales (Salazar, 1993: 124-125) con la intención de revertir los efectos de la crisis económica prevaleciente en el país. Ello por medio de estrategias contra la inflación, la generación de empleos, la protección de la planta productiva y el impulso a la producción de básicos (Rodríguez y Rodríguez, 2008: 142). Las directrices de este plan

fusionaron la parte regional y la priorización de sectores económicos clave³² a partir de dos programas principales: 1) el Programa de Inmigración Conurbada, correspondiente al tratamiento de las necesidades de la población del Valle Cuautitlán-Texcoco; y 2) el Programa de Desconcentración Puente, dirigido a la creación de nuevas ciudades (Sistema Estatal de Información, 1984: 37, en Rodríguez y Rodríguez, 2008: 143). Los efectos negativos impactaron sobre todo a los empresarios —en sus niveles productivos y de ventas— y a los trabajadores en sus niveles de ingreso real y consumo, lo que produjo un deterioro generalizado en las condiciones de vida de los mexiquenses.

En el primer trimestre de su cuarto año de mandato, Alfredo del Mazo renunció a su cargo para ocupar la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. En ese momento fue sustituido por Alfredo Baranda García (1986-1987), quien enfrentó uno de los momentos más crudos de la crisis económica mexicana, cuando en 1986 se desplomaron los precios del petróleo y ocurrió la consiguiente pérdida de divisas nacionales por un cuarto de los ingresos totales (Hernández, 2006: 55; Jarquín y Herrejón, 1995: 189), aunados a los efectos negativos de la recesión económica de 1982 con pérdidas de empleos, productos e ingresos por habitante (Casar y Ros, 1989: 121).

Particularmente, 1986 fue un periodo que para México significó:

fuertes descensos de la inversión pública y privada, que a su vez contribuyeron a ocasionar una disminución de 4% del PIB. Si bien disminuyeron las importaciones, el desplome de los ingresos petroleros fue mucho mayor que el incremento, aun así notable de las exportaciones no petroleras, con el resultado final de un saldo deficitario en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por su parte, la inflación se aceleró continuamente hasta 1986, llegando a sobrepasar la cifra de tres dígitos, alentada además por los esfuerzos de "corrección" de los precios relativos (Vusković, 1990: 212).

En el contexto mexiquense, el gobierno de Baranda se enfrentó al recrudecimiento de los efectos nacionales de la política recesiva e inflacionaria, bajo crecimiento del PIB, devaluación del peso, deterioro salarial, un creciente nivel de desempleo y olas migratorias de otras entidades. Una de las medidas para contrarrestar estos eventos fue la aplicación de políticas económicas dirigidas a fortalecer los establecimientos y plantas industriales mexiquenses, lo que a su vez condujo a una serie de acciones encaminadas a modernizar el sector empresarial bajo esquemas competitivos. También se fortalecieron los apoyos al campo, obteniéndose abundantes cosechas de maíz y el primer lugar nacional. De igual manera, se crearon 30 organismos auxiliares y fideicomisos para dar continuidad al impulso otorgado en la anterior administración al sector económico de la entidad (GEM, 1995: 15). En 1987 se inauguró el sistema sureste de la Comisión de Aguas del Valle de México (Miño, 1998: 523).

Mario Ramón Beteta (1987-1989) ocupaba la dirección general de Pemex cuando fue designado candidato a la gubernatura del Estado de México. En sus dos años de administración tuvo que enfrentar “una serie de adversidades, entre las que destacan: el incontrolable fenómeno inflacionario que afectaba a todo el país, la caída en la inversión en la entidad y varias inundaciones en el campo

mexiquense en 1988” (González, 2008: 14). En detalle, durante su gestión se dedicó a una consulta popular permanente desde el marco de audiencias públicas semanales y recorridos por la entidad; elementos que le sirvieron de base para orientar los programas estatales desde el reconocimiento particular de los municipios antes que hacerlo bajo el marco de planes globales (Jarquín y Herrejón, 1995: 191). En su gestión se plantearon como obras prioritarias el desarrollo del distrito de riego en Zumpango y la restauración de la cuenca del Alto Lerma (Hernández, 2006: 56).

Beteta llegó a su cargo desvinculado de la política local y prácticamente sin ningún arraigo en la entidad, y su equipo estuvo conformado por funcionarios que previamente habían sido sus auxiliares en Pemex; razones por las cuales no logró consolidar lazos firmes con los políticos locales (Salazar, 1993: 36-37). Además, a él se le adjudicaron los malos resultados en el Estado de México de las elecciones presidenciales en 1988 (Morris, 1991: 162-163), donde el partido de oposición al PRI obtuvo 37% de la votación total emitida en todo el país (Olvera, 2006: 21). Esto, entre otros factores, contribuyó a que se le obligara a renunciar en 1989 para ser asesor del presidente Carlos Salinas de Gortari (Arreola, 1995: 322).

En 1989 Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993) fue designado como gobernador sustituto de Mario Ramón Beteta. Con el gobierno de Pichardo “tuvieron continuidad la prosecución del sistema de riego de Zumpango, la recuperación de la cuenca del Lerma y la extensión del sistema colectivo metro, así como la construcción de algunas carreteras. No obstante, el sello característico de este gobierno fue el cambio de la economía estatista por la economía social de mercado” (Hernández, 2006: 56). Con esta idea en mente Pichardo Pagaza desincorporó alrededor de 180 organismos descentralizados y empresas paraestatales, dejando sólo 30 (González, 2008: 14), en congruencia con las políticas económicas federales del gobierno de Salinas, basadas en la privatización y la apertura comercial.

El gobernador Pichardo apreciaba las ideas vinculadas con la interacción entre el Estado, la iniciativa privada y la incursión de la economía nacional y estatal en los mercados internacionales. Este último interés quizás estuvo basado en la idea de que la apertura al mercado mundial sería un “buen medio de reanimación y crecimiento económico” (Morales, 1994: 47) ya que, en buena medida, las inversiones de capital foráneo lograron consolidar dos de las plantas más grandes del país, localizadas en los valles de México y Toluca (Morales, 1994: 47). En particular, tuvo una especial preocupación por mantener un diálogo cercano y permanente con los industriales y creó programas especiales en materia de capacitación y entrenamiento, formación sindical, empresarial y gubernamental en áreas relacionadas con la productividad, la calidad y la competitividad (Calcano, 1991: 35). En apoyo a estas ideas Pichardo promulgó el Decreto 111, en el que se dio a conocer que el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI) se transformaba en organismo descentralizado (LI Legislatura del Estado de México, 1992: 3).

En consonancia con la política de simplificación administrativa, Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995) implantó un formato único para la apertura, operación y regularización de empresas. Se fomentó el financiamiento, mediante Nacional Financiera, y la atracción de inversión extranjera. Amplió y remodeló calles, caminos y carreteras, para desarrollar parques industriales y modernizar el sistema de comunicaciones. Rehabilitó los parques industriales de Ixtapaluca y Cuautitlán Izcalli

(GEM, 1995: 33-38). También se integró el Directorio de Organizaciones Económicas Rurales y el Padrón Agroindustrial. Comenzó operaciones el Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías, y se instaló el Consejo Consultivo Turístico para promover el turismo en la entidad.³³ Sólo estuvo en el cargo de gobernador 22 meses, pues en julio de 1995 fue designado Secretario de Gobernación por Ernesto Zedillo.

Le sucedió César Camacho Quiroz (1995-1999), quién fue designado por la legislatura local para ser gobernador del estado. Continuó con las reformas al marco legal de la actividad económica, entre los que destacan: “la Ley para el Fomento Económico del Estado de México; la atención personalizada a empresarios mediante el sistema de ventanillas únicas de gestión y el avance del programa de Simplificación Administrativa” (GEM, 1996: 167).

En su gobierno inició el Programa de Desarrollo Integral de la Región Oriente del Estado de México (Proriente), para elevar el nivel de bienestar de la población de los 37 municipios que integran la zona. Este programa promueve la interacción entre gobierno, empresas y comunidad para, en conjunto, administrar y financiar el desarrollo urbano (Rojas e Iracheta, 1997).

En el periodo 1999-2005 gobernó Arturo Montiel Rojas; sus objetivos en cuanto al desarrollo económico fueron modernizar y hacer más competitiva la economía del Estado de México, de manera que ésta se vuelva más eficaz en el siglo XXI. En su último informe de gobierno señaló que el estado conservaba el mercado laboral más grande de la república; además, contaba con 61 zonas, parques y corredores industriales, lo que, afirmó, es la mayor infraestructura del país. Después de Brasil, el Estado de México exporta más automóviles que cualquier país de América Latina; es la segunda economía estatal que más contribuye al crecimiento del país; los empresarios de la entidad mantienen relaciones con 90 países; en 1999 había 1 360 empresas internacionales, para 2005 existían 2 024; es el quinto destino turístico más importante del país y ocupa el segundo lugar nacional en número de restaurantes (*El Universal*, 6 de septiembre de 2005, Estados).

Enrique Peña Nieto gobernó esta entidad de 2005 a 2011. En el Plan de Desarrollo 2005-2011 señalaba a la actividad económica como palanca para el desarrollo justo y equilibrado, para combatir la pobreza y procurar elevar los niveles de bienestar. “La tarea gubernamental —señala el documento— se enfocará a generar y asegurar las condiciones necesarias para crear un clima propicio que permita atraer el capital productivo, nacional y extranjero, garantizando la plena vigencia del Estado de Derecho, proporcionar infraestructura, favorecer la capacitación para mejorar la calidad de la mano de obra y garantizar la disponibilidad de recursos energéticos”.

Sobre el financiamiento señala: “Las presiones para atender otros servicios, particularmente de gasto social, limitan la posibilidad de avanzar con mayor rapidez en el desarrollo de la infraestructura requerida. Por ello, con estricto apego a criterios de equidad, se promoverán proyectos con participación privada que tengan fuente de pago, donde los gobiernos estatal y municipales actuarán como entes normativos para garantizar la eficiencia y calidad de los servicios” (GEM, 2005: 85). Estas medidas se inscriben totalmente en los denominados Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), a los que nos referimos antes. Recordemos que sólo en la cuestión de hospitales, en el gobierno de Enrique Peña se construyeron cuatro hospitales regionales bajo esta modalidad.

Otros proyectos que corresponden a este esquema fueron: la prolongación y modernización de la avenida Solidaridad-Las Torres; el puente vehicular en las avenidas Prolongación Madero y James Watt en Cuautitlán; el Centro Cultural Mexiquense de Oriente; y el libramiento de la cabecera municipal de Atizapán de Zaragoza con dirección a Nicolás Romero.³⁴

2.4. Consideraciones finales: naturaleza y límites de las políticas económicas metropolitanas

Los actores políticos y sociales tienden a considerar que la política económica es una facultad exclusiva del gobierno federal, lo cual nubla la visión de las múltiples acciones que pueden realizar, y realizan realmente, los gobiernos locales en dicho campo, como lo hemos visto a lo largo de este capítulo. Siguiendo el supuesto anterior, la política económica dominante en el ámbito nacional y en las partes de la metrópoli durante el periodo analizado ha sido la neoliberal, tanto aquella contenida en las grandes “reformas estructurales”, como la ejercida cotidianamente por medio de las acciones e inversiones de los gobiernos de turno.

Así, aunque no ha habido una política económica concertada explícita a nivel metropolitano, la neoliberal ha dominado la escena, aplicada por todos los gobiernos federales desde 1983. De este modo, paradójicamente, tal como se planteó en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) en 1998, la prioridad ha sido apoyar y facilitar la inversión (público-privada), particularmente la del capital inmobiliario-financiero nacional y trasnacional en la modernización de los centros y corredores financieros y comerciales y las grandes vialidades, que están en consonancia con el esquema neoliberal de apertura internacional.

En los municipios conurbados de los Estados de México e Hidalgo, gobernados ininterrumpidamente desde la Revolución por las diversas denominaciones del PRI, la subordinación a la política económica neoliberal impuesta por este partido político —y por el PAN entre 2000 y 2012—, y a las lógicas de inversión y acción pública urbana que implican, ha sido total y directa.

En el caso del Distrito Federal, gobernado por políticos elegidos bajo la bandera del PRD, el dominio de la política neoliberal ha sido matizado fundamentalmente por una política social activa, focalizada y asistencialista. A pesar de los lemas programáticos de “Una ciudad para todos” de Cárdenas, “Por el bien de todos: primero los pobres” de López Obrador, “Una ciudad con equidad” de Ebrard, y “Decidiendo juntos” de Mancera; a pesar de hablar de una economía próspera, sustentable, “con sentido social, comprometida con una justa distribución del ingreso y la mejoría en la calidad de vida de todos sus habitantes” (GDF, 2007: 43), vemos que las inversiones hechas en el centro económico básico de la ZMVM, han generado beneficios desiguales para la población.

Durante estas últimas tres décadas ha cambiado la estructura económica de la ZMVM, pasando de polo industrial a terciario; actualmente pretenden llamar a esta nueva estructura “la vocación de la ciudad”, con dominio de las actividades de salud, entretenimiento, servicios financieros e innovaciones tecnológicas. La apuesta de los últimos gobiernos del Distrito Federal, de 2000 hasta la actualidad, se acota en estas actividades.

Los gobiernos recientes de las tres entidades se han olvidado de las elevadas cifras de la economía informal —tal vez la verdadera “vocación” de la ciudad—, y pretenden justificar con los datos de crecimiento de establecimientos censados, que por definición se refieren a establecimientos fijos, que en la ciudad se debe invertir en las cuatro vocaciones mencionadas, generando con ello:

- Que los nuevos ciudadanos de la ciudad, que tienen mayores oportunidades de decidir junto con el gobierno local, son los que tienen la capacidad económica para invertir.
- Que los gobiernos del DF y los estados vecinos facilitan el movimiento y las inversiones de los actores privados, invierten con ellos para beneficio particular, hacen accesibles terrenos de los que obtienen altos beneficios económicos, de modo que lo único que se socializa son los costos urbanos crecientes y el paisaje *moderno* de la ciudad.
- Qué lejos del discurso de una ciudad "bonita", debido a la renovación urbana y arquitectónica lograda con las inversiones privadas, los servicios (de salud, de entretenimiento, financieros, comerciales, educativos, de transporte) aumentan sus precios, encareciendo la ya difícil vida en la Zona Metropolitana, concentrando los beneficios en muy pocos grupos empresariales, nacionales o extranjeros, entre los que sobresale la apropiación de muchos puntos de la ciudad por parte de los grandes grupos económicos.
- Que las grandes empresas también se van apropiando de los lugares donde los ambulantes realizan su actividad comercial, acercando al transeúnte de bajos ingresos una serie de objetos que van desde golosinas y alimentos preparados hasta ropa, objetos de uso personal, música, entre otros; los informales también están siendo desplazados para dar espacio a comercios formales como McDonald's en las estaciones del Metro, en aras de la legalización de actividades económicas.
- Que continúa la exclusión de grandes grupos de personas, en colonias populares, y también en lugares o zonas de alto poder adquisitivo, debido a las nuevas obras que modernizan la ciudad, sus actividades y su comunicación, lo cual aumenta los costos de predial, así como el de los servicios básicos, obligando a los sectores populares a buscar lugares más baratos para vivir (en su mayoría asentamientos irregulares periféricos).

El discurso neoliberal ha tomado carta de naturalización, pues ahora no sólo es conveniente para la economía del país buscar la inserción en la reconfiguración mundial de las relaciones capitalistas, sino que se presenta como obligatorio para las ciudades; no hay otra opción. El papel del gobierno se ha delimitado a la promoción y desarrollo basado en asociaciones estratégicas, las cuales tienen que ser competitivas, eficientes y eficaces, características que sólo se encuentran en grandes actores privados con capacidad de invertir.

Por ejemplo, en el DF, en 2007, se creó la paraestatal Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V., “con el fin de diseñar, formular, así como ejecutar acciones dirigidas al desarrollo de satisfactores sociales, obras y servicios necesarios que incrementen la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de México” (GDF, 2007^a: 2). Igualmente, en el actual gobierno del DF, encabezado por Miguel Ángel Mancera (2012-2018), se han establecido Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), incluidas en la reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del DF aprobada en 2010, que son una clara muestra del desplazamiento de recursos públicos al apoyo a la inversión privada. Un documento de la paraestatal arriba mencionada sobre las ZODES establece: “La calidad de vida sólo puede darse cuando existen acuerdos, intercambio, reconocimiento de intereses, trabajo e inversiones de capital y valores [...] Calidad de vida es ciudadanizar el

desarrollo”. Parece ser que ahora el ciudadano, el que toma decisiones, el que participa con trabajo, es aquel que invierte *capital y valores* en la ciudad.

Seguimos en la insistencia privatizadora de las reformas estructurales, a pesar de que no ha garantizado una acumulación de capital sostenida y sin crisis, y que ha mostrado su incompetencia y poca capacidad para generar bienestar a la mayoría de la población (Pradilla, 2009: 312 y ss.). Nos hemos acostumbrado a discursos llenos de optimismo económico. Según el actual gobernador del Banco de México, Agustín Carstens: “[...] las medidas están bien alineadas [...] ya llegamos a una circunstancia donde podemos presumir que va a haber mucha mayor inversión, y que va a redundar en más producción y competitividad (*La Jornada*, 1 de abril de 2014: Economía: 21)”.

Llevamos 34 años de modelo neoliberal y, señala Carstens, vamos en el camino correcto; hay que darle tiempo a los procesos que se han puesto en marcha. Sin embargo, la Zona Metropolitana se debate entre la pérdida de dinamismo económico, la desindustrialización, el desempleo, la terciarización informalizada, y la pobreza en sus diversas manifestaciones (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: caps. 3 y 4). Ni las políticas económicas federales, ni las de los tres gobiernos locales de la metrópoli, cada vez más marcadas por el patrón neoliberal, han cambiado las precarias condiciones de vida de la mayoría de la población de la misma.

3. Las políticas sociales

En la década de los ochenta del siglo xx se inició en México la denominada Reforma del Estado a la manera neoliberal. Esta idea ha comprendido una serie de transformaciones, procesos y acciones dirigidas a responder las exigencias renovadoras de la política social, económica, territorial y de la propia administración pública mexicana. Según el planteamiento neoliberal, en este periodo la política social debía superar los viejos modelos paterno-asistencialistas por aquellos programas de intervención basados en los derechos sociales ciudadanos. Sin embargo, los patrones que siguió desde entonces el Estado mexicano tendían a promover, suministrar y resolver los servicios sociales en una mezcla de componentes asistencialistas focalizados, populistas y clientelares, donde el combate a la pobreza sería el parámetro directriz para todos ellos. Además de que las políticas sociales en México han confluído con los procesos de transición política, también han estado asociadas a los sistemas de partidos políticos y a los procesos de conurbación entre unidades territoriales de diversa magnitud.

El análisis de las políticas sociales en el caso mexicano exige, en primer término, una introducción al marco político institucional, los modelos de reforma social que lo definen y los ámbitos territoriales en los que se expresan. Estos componentes permiten entender el proceso de maduración de los sistemas de seguridad social, la democratización de los servicios sociales —si la hubo— y las transformaciones que ha sufrido el aparato estatal para responder a la demanda creciente de prestaciones y servicios de la población. Cabe reconocer que los mecanismos de regulación estatal, en términos de derechos sociales, no han logrado un punto de inflexión en el combate a las condiciones de precariedad, pobreza, marginación, vulnerabilidad social y desigualdad que vive la mayoría de la población mexicana. También es cierto que cada gobierno en México ha enfrentado los problemas heredados y los futuros, los cuales se acentúan debido a la coyuntura económica interna y externa, y se han reflejado en un deterioro de la esfera estatal en la provisión del bienestar social. A ello hay que añadir la mayor presencia de situaciones de vulnerabilidad, de un aumento en los niveles de inseguridad, violencia y corrupción, y un decremento de la legitimidad del Estado en su capacidad para proveer los mecanismos e instrumentos de protección social y calidad de vida necesarios.

Por lo anterior, es necesario considerar que las políticas sociales no pueden dejar de lado la estructura política y el marco territorial que las origina; es una integración que evidencia mecanismos de funcionamiento recíproco. A partir de este reconocimiento, nos basamos en la idea de que la política social es un proceso dotado de inhibiciones o impulsos que vienen desde la estructura del Estado y las condiciones territoriales imperantes, las cuales producen una serie de evidencias sobre los tipos de programas a los que se ha priorizado, los segmentos de la población a la que se dirigen los proyectos de bienestar social y los órdenes político-territoriales que los han diseñado.

Con este precedente, esta parte del trabajo toca principalmente tres puntos. El primero es un acercamiento a la definición de las políticas sociales y sus marcos conceptuales de referencia. En un

segundo punto se analiza la política social a partir de los ochenta en su ámbito nacional, en el Distrito Federal y el Estado de México, haciendo para ello un recuento de las principales acciones emprendidas desde la esfera gubernamental. En el tercer punto se trata de precisar las brechas históricas entre las acciones gubernamentales realizadas y los productos o impactos alcanzados.

La cuestión central es establecer en qué medida las acciones gubernamentales a favor de las políticas sociales han sido producto de programas que han tomado en cuenta la transición de las condiciones generales de la economía, los programas de ajuste presupuestal, las reformas sociales desde el Estado y, sobre todo, las condiciones socioterritoriales de la población objetivo de estas políticas. Lo que es evidente en este caso es que el bienestar social ha sido condicionado, primero, por las acciones de un Estado de bienestar, y luego por los programas macroeconómicos neoliberales y las reformas políticas y de ajuste económico encaminadas a paliar las condiciones de pobreza.

3.1. Definición de las políticas sociales

En general, las distintas definiciones de las políticas sociales concuerdan en que éstas son acciones del Estado que inciden en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, existe una diversidad de matices conceptuales. Hay quienes, desde una definición orientada al desarrollo social, reconocen a la política social como: “la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida [mejorando el bienestar humano], a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general” (Montagut, 2008: 19). En contraste, desde una concepción más institucional y normativa, se señala que la política social “comprende un conjunto de procesos, acciones e instituciones con que el Estado pretende responder satisfactoriamente al bien público constituido por el ejercicio de los derechos sociales de todos los ciudadanos bajo un orden vinculante” (Cobo, 1993: 167). Desde una tónica más orientada a la redistribución, la política social llega a concebirse como un “conjunto de arreglos, modelos y mecanismos sociales orientados a la distribución de los recursos de acuerdo con algún criterio de necesidad” (Gordon, 2000: 582), cuyo objetivo sería: “la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades” (Maingon, 2004: 49).

Así, las políticas sociales parten de diferentes perspectivas que dependen de la estructura política, institucional e ideológica que predomine en el Estado. En algunos momentos históricos se ha puesto énfasis en su carácter promotor de la equidad y la reducción de las diferencias entre los grupos sociales mediante una redistribución de la riqueza social; en tanto que en otros se ha apreciado como ayuda de tipo asistencial a los grupos excluidos para evitar conflictos y estallidos de inconformidad; también se ha entendido como la dotación de condiciones equitativas para el desarrollo de las personas dentro de un modelo de derechos sociales; de igual modo, se ha entendido a la política social como un dispositivo capaz de generar una serie de estructuras democráticas que fusionan la acción política del Estado con las prioridades y equidades sociales.

Desde un punto de vista puramente instrumental, la política social tiene como meta promover el bienestar socioeconómico de la población mediante diversas formas de intervención pública “dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción” (Gordon, 2000: 582). Desde esta perspectiva, las distintas formas de intervención tienen un carácter contingente ya que deben responder a las condiciones coyunturales, al funcionar como un “conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias” (Maingon, 2004: 48). Esta definición limita las políticas de desarrollo social a los “programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas” (Maingon, 2004: 48). Sin embargo, diversas intervenciones estatales en los ámbitos del equipamiento y los servicios también tienen efectos en el bienestar social mediante las distintas instituciones proveedoras de bienes y servicios para mejorar la seguridad social, salud, educación, alimentación, vivienda, entre otros (véase gráfica 3.1). Así, las políticas sociales deben entenderse como insertas

en las políticas públicas globales.

Gráfica 3.1. Configuración básica de la política pública



Fuente: Elaboración propia con base en Maingon, 2004: 48-49.

En el marco de un Estado de bienestar, la política social se ha entendido como la respuesta de los gobiernos para reasignar o redistribuir los recursos económicos, materiales o culturales entre los ciudadanos, bajo criterios o directrices conducentes a elevar el bienestar y el desarrollo en condiciones de mayor equidad, primando los intereses colectivos sobre los particulares. Sin embargo, ante la carencia de recursos y la debilidad de las instituciones del Estado que ha generado el fortalecimiento del capitalismo neoliberal, se ha cambiado el enfoque afirmando que la responsabilidad e incumbencia de la política social recae en el Estado y también en la propia sociedad “para ejercer y satisfacer los derechos sociales de los ciudadanos” (Cobo, 1993:167).

Incluso, hay quien plantea que el nivel de bienestar de la población deriva, aparte del Estado, de las instituciones productivas, culturales, científicas y tecnológicas privadas y públicas (Donati, 1993 en Gordon, 2000: 586). Según esta corriente, las acciones para el bienestar “competen a todos los actores, públicos y privados: Estado, mercado, familias y grupos primarios y secundarios, conectando sus funciones y actividades en complejas tramas de relaciones” (Gordon, 2000: 586). En este sentido, es necesario reconocer que las políticas sociales se han transformado según su espacio, situación y contexto.

Históricamente, las políticas sociales se han constituido mediante una serie de transformaciones derivadas de las acciones, responsabilidades y capacidades de los agentes que participan en las políticas sociales, y que de varios modos han significado un cambio en las condiciones de vida, equidad y acceso a servicios. Éste es el vector central que prima en la orientación de la planeación, estrategias, programas y proyectos de gestión social. Las políticas sociales han girado en torno de la

idea de bienestar social asegurada por la vía institucional y normativa del Estado, y bajo la sombra de las políticas y condiciones económicas predominantes. En este proceso se confrontan concepciones, intereses y necesidades prácticas que intentan definir el cambio histórico de un colectivo social o territorial, y que repercuten en distintas escalas de los órdenes sociales.

3.2. El tránsito de la política social nacional después de los ochenta

La década de 1980 puede considerarse un periodo de transición en las políticas sociales dentro del marco de la crisis del Estado de bienestar, ya que las dificultades económicas mundiales que caracterizaron esta etapa obligaron a muchos países a abandonar o dismantelar, en nombre del desarrollo, la mayor parte de sus logros previos en materia de derechos sociales (Solís, 2001: 42). De manera particular, a principios de los ochenta ocurrió un breve auge petrolero que permitió nuevas reformas sociales; no obstante, un par de años después, los embates de la crisis de 1982 las frenaron e incluso detuvieron, ya que hubo recortes sustantivos al gasto público y la política social fue sometida a criterios de eficiencia en la asignación de recursos. Se trata de fenómenos que terminaron por ampliar las desigualdades sociales y la pobreza (CESOP, 2006).

En general, la década de los ochenta estuvo marcada por una serie de reformas en el Estado mexicano que llevaron, por un lado, a la discusión sobre replantear su papel en las políticas sociales; pero, por otro, a experimentar su incapacidad para enfrentar una reestructuración económica que traía consigo crecimiento del desempleo, pobreza y marginación social, y, por ende, un detrimento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Todo esto debido a la devaluación, la inflación y una deuda externa aplastante que dejaban al Estado sin recursos económicos. Ante la carencia de recursos y la incapacidad de atender a la población más necesitada dentro del modelo de política social, se abandonó el objetivo redistributivo en dicha política; frente a la crisis del empleo también fue necesario modificar su vínculo con la seguridad social.

El periodo 1982-1988, correspondiente a la administración de Miguel de la Madrid, se caracterizó por una política de austeridad que minó de manera sustantiva la atención a las demandas sociales y de acceso a los bienes y servicios; situación que se conjugó con el “cúmulo de demandas pendientes de un enorme contingente social marginado durante muchos años; [demandas que] estaban asociadas fuertemente a los impactos de los nuevos procesos productivos, a la internacionalización del capital, al desempleo y también al surgimiento de nuevos actores sociales y políticos” (López, 2004: 77); entre ellos, el surgimiento de organizaciones no gubernamentales y ciudadanas y del Partido de la Revolución Democrática (López, 2004: 77), tendientes a buscar objetivos y esquemas de acción social más democratizadores para la población. Sin embargo, el acceso a los recursos y programas estatales se vio rebasado por el número de demandas sociales. Aunado a ello, el Estado mantuvo el control sobre los grupos demandantes al direccionar y politizar los esquemas de negociación entre los líderes de las organizaciones populares.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue obligado a abandonar diversas políticas sociales clientelares debido a la carencia de recursos; situación que fue agravada por el sismo de 1985, que propició el surgimiento de diversos movimientos urbano-populares. Estos eventos implicaron un debilitamiento de la imagen del PRI y determinaron el resultado electoral controvertido en las elecciones presidenciales de 1988.

El gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) inició con una importante crisis de credibilidad.

Con el objetivo de contrarrestar esta situación se actualizó, dentro de las ideas neoliberales, la política social con el lema del “liberalismo social”; esto significó que aunque las instituciones públicas orientadas a las políticas sociales seguían estando bajo el patrocinio estatal, empezaron a operar bajo dinámicas de compra-venta de beneficios, lo que implicó la prestación de servicios sociales pero con un costo al beneficiario (Evangelista, 2001: 166). En esencia, el régimen salinista dio continuidad a las estrategias modernizadoras de las políticas sociales de su predecesor, Miguel de la Madrid.

En particular, muchas de las demandas sociales lograron plasmarse dentro del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) puesto en marcha por el presidente Carlos Salinas de Gortari, el cual se institucionalizó en 1992 con el establecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa se volvió un elemento clave para la imagen del régimen pero, sobre todo, para reorganizar la maquinaria clientelar del PRI (Villamil, 1995: 66). El Pronasol fue uno de los primeros programas de lucha contra la pobreza y estableció políticas destinadas a atenuar la pobreza extrema, sobre todo en el ámbito urbano, pero también tenía el objetivo político de crear un sistema paralelo a las estructuras corporativas preexistentes.

El Pronasol se utilizó como una política de tipo focalizadora dirigida a grupos sociales identificados como pobres (campesinos, indígenas y habitantes de las colonias populares), con al menos tres finalidades: 1) retroalimentar el sistema corporativo basado en el control de los sectores gremiales con grupos referenciados territorialmente, en particular los urbanos pobres, que potencialmente significaron un capital político para el PRI; 2) promover una nueva relación entre el Estado y la sociedad; y 3) hacer frente a los objetivos de modernización, apertura de la economía nacional y dinámica de productividad y eficiencia que, según el gobierno federal, el país requería y, al mismo tiempo, responder a las exigencias del Banco Mundial de atacar a la pobreza (López, 2004: 82).

El programa promovía explícitamente la organización de la población en comités de solidaridad; los comités locales dependían de delegados estatales que se vinculaban a la dirección del programa y ésta, a su vez, se relacionaba directamente con la presidencia (Labastida, 2001: 206). Las colonias y localidades eran atendidas mediante procesos verticales y apoyos puntuales con el objetivo claro de obtener votos para el PRI (Patiño, 1994: 11). En cuanto a la alimentación, se abandonó completamente la idea de la autosuficiencia alimentaria, con el lema de la “seguridad alimentaria”, lo que implicó depender para el abastecimiento de los productos básicos de los costos de los mercados internacionales, adquiriendo del exterior lo que, de acuerdo con esta política, resultaba más costoso de producir en el país (Torres, 2001: 257).

El Pronasol fue implantado en los distritos donde el PRI era electoralmente más débil y en las unidades políticas involucradas en elecciones. Cabe destacar que sólo en el Distrito Federal fueron creados aproximadamente 5 830 comités de solidaridad, los cuales agruparon a 20% de las familias de menos ingresos (Álvarez, 2004: 111).

Los programas sociales se rediseñaron con políticas y estrategias dirigidas hacia las necesidades más importantes de los sectores con mayor nivel de pobreza, por lo que se estableció el método de

diagnóstico de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI),³⁵ y la dotación de satisfactores mínimos con el concepto de canastas básicas. Las NBI establecían criterios económicos para determinar los sectores de atención y, por lo tanto, una nueva concepción de la pobreza. La definición de sus canastas normativas focalizó a grupos sociales prioritarios, a regiones y a personas (Solís, 2001: 42). Este sistema entendía las necesidades y sus soluciones de manera fragmentada, atendiendo prioritariamente indicadores estadísticos; el método respondía a una carencia de recursos y a la necesidad de dotar de los satisfactores mínimos a una gran cantidad de población llevada a la pobreza extrema.

Algunas de las instituciones creadas durante la etapa anterior a los ochenta se mantuvieron y permitieron cierto control del precio de los bienes prioritarios. Por ejemplo, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), creada en 1962, se encargaba de regular las compras de los agricultores a precios de garantía oficiales, y tenía como un objetivo importante realizar las importaciones necesarias y regular la oferta a precios accesibles (subsidiados) de ciertos bienes agropecuarios (maíz, trigo, frijol, arroz y sorgo), con el fin de mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda; de este modo, subsidiaba el consumo urbano, principalmente de la ciudad de México, con productos como masa, tortillas, pan blanco y leche, a los que después se sumaron arroz, frijol, azúcar, aceite, etc. (Torres, 2001: 257).

En conjunto, la puesta en marcha de los distintos programas durante la gestión salinista dio como resultado una serie de acciones gubernamentales en aras de la modernización del país, cuyo epicentro conductor era el Estado. Sin embargo, los programas sociales en este periodo estuvieron teñidos por la utilización discrecional de recursos, superponiendo los fines políticos sobre los objetivos de erradicación de la pobreza. Los resultados fueron paliativos y no lograron reducir significativamente las polaridades sociales, menos aún erradicar las condiciones de pobreza de la mayoría de la población. La distribución equitativa de la riqueza sufrió fuertes contracciones en aras de dar apertura a la inversión de capital y hacer eficiente el gasto público. El resultado fue un reforzamiento de la tradición política de utilizar la política social para fines de legitimación y reforzamiento de la figura presidencial (López, 2004: 83).

En el periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000), la situación nacional nuevamente estuvo enmarcada por una aguda crisis económica. Para mitigar los efectos de la inflación se adoptó la estrategia del control salarial, lo que determinó un aumento de la pobreza. Además, un rescate bancario logrado mediante un crédito internacional generó una carencia estructural de recursos gubernamentales. De esta manera, la política social tuvo que focalizarse en sectores específicos, por lo que resultó prioritario definir la “población objetivo” para dirigir los programas sociales hacia quienes más los necesitaban. La reestructuración de la política social se efectuó atendiendo la crítica neoliberal de las políticas sociales resumidas en los siguientes argumentos centrales:

1. Los servicios colectivos organizados sobre la base de los principios de universalidad y gratuidad promueven una "demanda ilimitada" que conduce a un inevitable proceso de sobredimensionamiento del Estado;
2. la presentación de los servicios colectivos requiere de infraestructura altamente costosa que

aumenta el gasto estatal. Así el gasto social se ubica como una de las principales causas de la crisis fiscal del Estado y,

3. la asignación política estatal de bienes y servicios genera instituciones de política social que se burocratizan y las convierte en arena de intereses particulares. La redistribución que se opera a partir de esta dinámica no es equitativa y beneficia a los que más tienen y no a los que más necesitan (Lerner y García, 1991).

Debido a esto, el enfoque neoliberal de la política social la limitó a obtener estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación y educación, sin garantizar con ello el derecho de todo ciudadano a dicho bienestar. Se intentó racionalizar el gasto público en el rubro social y se redujeron progresivamente los subsidios no focalizados, finalmente se abrió la puerta a la privatización de los sistemas de salud y seguridad social (Duhau, 1997: 194, en Sánchez Mejorada, 2006: 510).

Ante el desgaste de Pronasol y su poca congruencia con los nuevos objetivos gubernamentales, en 1997 se estableció el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Entre las diferencias principales con el Pronasol estuvo la de integrar en un solo programa las dimensiones de salud, alimentación y educación. Se inició así la estrategia de la entrega de dinero en efectivo a las jefas de familia, pero ya que el fin era lograr una mejor inserción de las siguientes generaciones en el mercado de trabajo (Hevia, 2009: 44) se condicionó su entrega al envío de los niños a la escuela y la asistencia de la familia a las consultas médicas. El programa únicamente atendió a habitantes de las comunidades rurales, llegando a un máximo de 2 600 000 familias.

En el ámbito de la salud a escala federal, la Secretaría de Salud inició desde 1995 la reforma al Sistema Nacional de Salud con el objetivo de vincular la atención a la salud y el desarrollo mediante nuevas formas en la organización de los servicios; se retomaron las propuestas de la Organización Panamericana de la Salud, por lo que se buscó una compleja integración de los avances tecnológicos y científicos con las demandas reales del país. Se fortaleció la atención primaria y se descentralizaron los servicios buscando su municipalización, con la transferencia de la administración y de recursos. Así se creó el Silos (Sistema Local de Salud) que constituyó una red de unidades. Sin embargo, este sistema también consideraba los recursos que la comunidad pudiera aportar (Terán, 2001: 294-295). Este proceso se dio sobre todo en los servicios a la población abierta ya que eran los que controlaba totalmente el Estado, en tanto resultaba más complicado hacerlo con otros servicios de seguridad social, que estaban fraccionados y enfocados a sectores específicos. De esta manera, el modelo de atención primaria se trató de desarrollar con los servicios de las unidades auxiliares de salud, los centros de salud para población rural dispersa o concentrada y los centros de salud urbanos, aplicando un paquete básico de atención (Terán, 2001: 295).

Otro de los ejes de acción del gobierno zedillista fue la descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto del ramo 26 de desarrollo regional (Pérez, 2001: 209), con el fin de impulsar la descentralización de facultades y recursos a partir de dos fondos: 1) desarrollo social municipal, y 2) prioridades estatales y para la promoción del empleo y de la educación (Ziccardi, 2004). Como balance general, a pesar de que instancias como el Banco Mundial catalogaron a Zedillo como uno de los mejores presidentes de México al superar la crisis de 1994

(Castro, 2009: 112), ni siquiera se acercó a su objetivo prioritario de campaña de erradicación de la pobreza. El diseño de los programas en el gobierno zedillista para superar las desigualdades sociales dio continuidad a los criterios de política social de sus predecesores al centrarse en tres ejes: focalización, participación y descentralización; todos ellos permitirían hacer un uso óptimo del gasto social, en términos de reducir los costos administrativos, incrementar la productividad de la inversión y establecer prioridades claramente definidas (Martínez y Pérez, 2003: 273).

En el siguiente periodo presidencial (2000-2006), Vicente Fox, pese a ser el primer presidente de un partido diferente al PRI en más de siete décadas, mantuvo el programa de Progresá durante los dos primeros años de su gobierno. Esta iniciativa se transformó en 2002, denominándose “Programa Oportunidades”, y continuó con la estrategia de apoyos económicos directos, pero con el cambio principal de la inclusión de los habitantes de las zonas urbanas. Otra propuesta central de la administración foxista consistió en incorporar la variable de desarrollo humano a un modelo compensatorio de ajuste económico, del cual se deriva una concepción metodológica centrada en el desarrollo de las capacidades de las personas (PDS, 2001-2006, en Sánchez Mejorada, 2006: 512-513).

Así, se retomó la idea de que la superación de la pobreza sólo puede alcanzarse con la participación de los individuos; también se reconoció la necesidad de establecer un pacto de corresponsabilidad social con grupos y organizaciones de la sociedad civil para interesar e involucrar a las personas en su propio desarrollo, de suerte que puedan competir y desenvolverse adecuadamente en la vida laboral. En cierto sentido, se dejó de lado la visión asistencial y subsidiaria, y se establecieron cinco ejes de acción: “a) oportunidades; b) capacidades; c) seguridad; d) certeza jurídica; y e) equidad social” (PDS, 2001-2006 en Sánchez Mejorada, 2006: 513).

La búsqueda de integrar los servicios de bienestar con el desarrollo de las capacidades personales, acompañado de mejores oportunidades de trabajo e ingreso (Sánchez Mejorada, 2006: 513), responde al concepto neoliberal de la creación de “capital humano”. El programa social más relevante del gobierno de Vicente Fox fue precisamente uno de atención a la salud, como se observa en la gráfica “Derechohabientes por institución de salud”. En el año 2000, 57% de la población no era derechohabiente de los servicios de salud; entre las instituciones públicas destacaban el IMSS y el ISSSTE. Ante esta situación se planteó el Seguro Popular de Salud (SPS) como programa piloto, el cual inició en 2001 como una estrategia para incorporar a aquellas personas sin seguridad social a los servicios de salud estatales; la intención central era mejorar las condiciones de salud de la población y eliminar las brechas mediante intervenciones focalizadas (Secretaría de Salud, 2007: 18). En 2002 el Seguro Popular apareció formalmente con un paquete básico de servicios de salud. Sin embargo, no logró responder a las necesidades de universalidad e integralidad en el servicio de salud debido a su esquema por niveles de servicio, ya que:

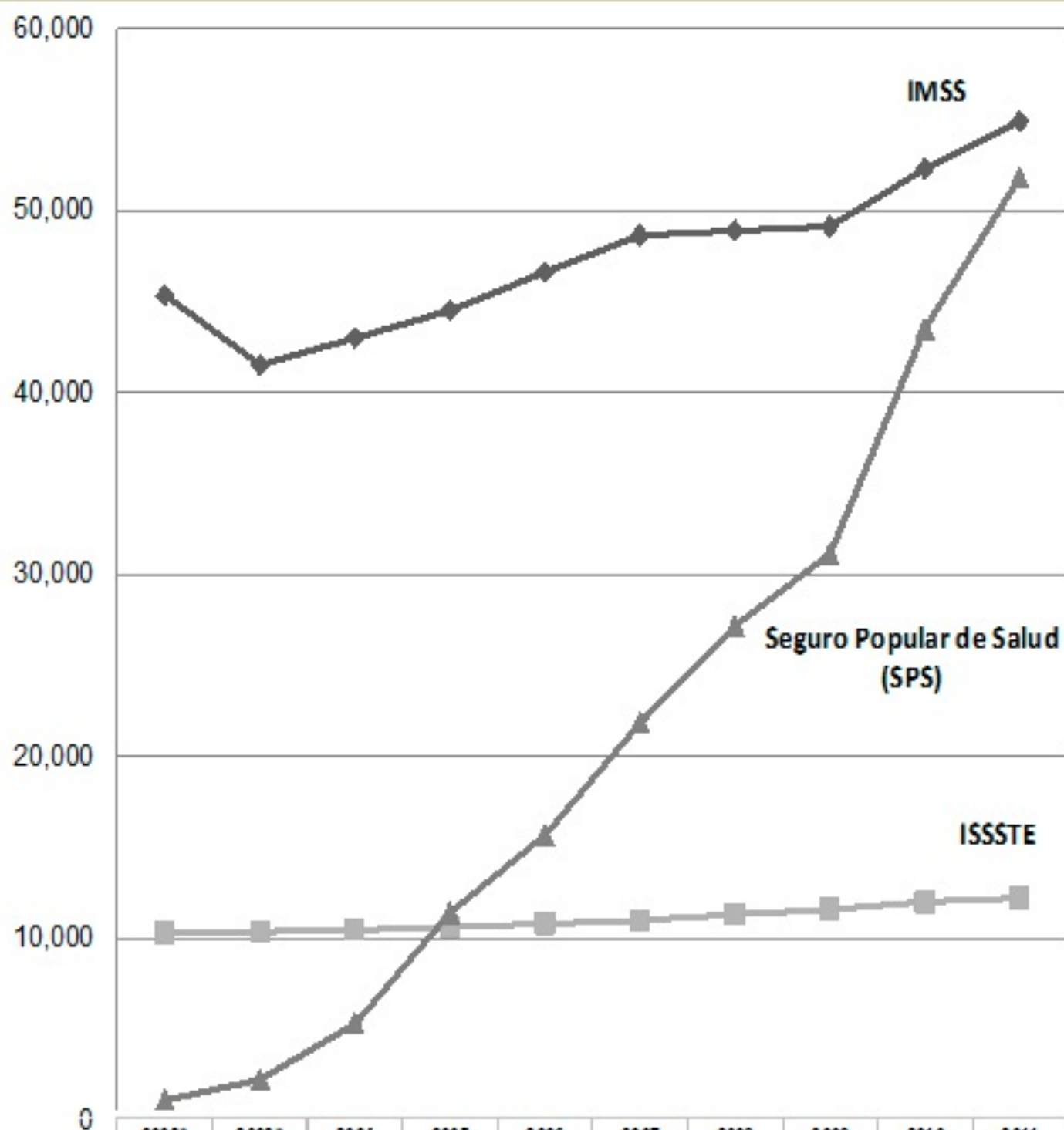
[...] los servicios de salud del seguro popular [fueron orientados] hacia las familias ubicadas en los seis primeros deciles de la distribución del ingreso, que además no sean derechohabientes de la seguridad social y residan en localidades semi-urbanas y urbanas. Los

servicios de salud a los que tiene derecho el titular de este seguro y su familia, son con base en un paquete de servicios médicos y un cuadro restringido de medicamentos (Molina, Zúñiga y Díaz, 2012: 202).

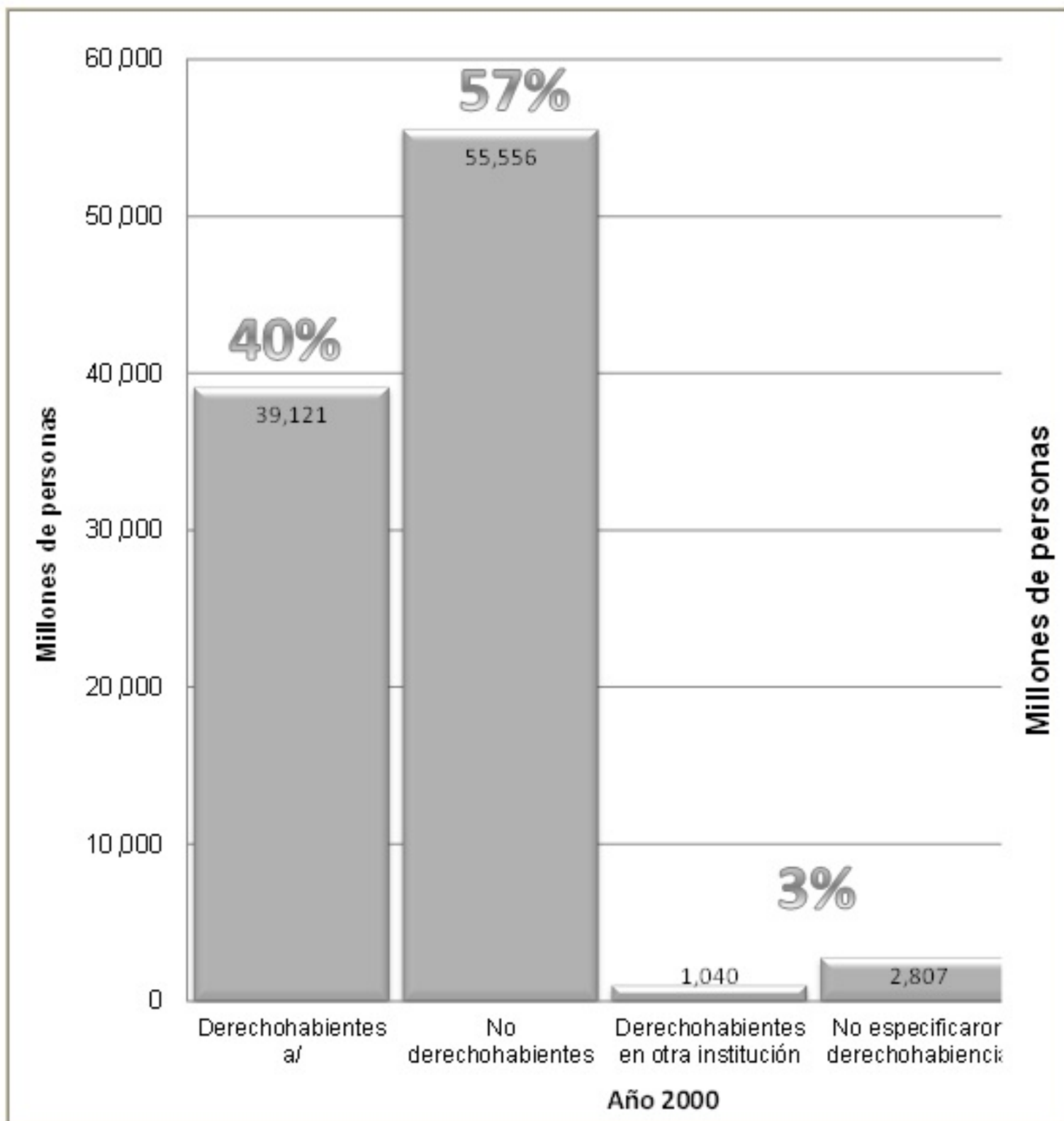
Posteriormente, en 2003 se aprobó la reforma a la Ley General de Salud (LGS). Ésta incorporaría a la protección social en salud como materia de salubridad general, mediante la creación formal del esquema de financiamiento denominado Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y su brazo operativo, el Seguro Popular (SP), el cual sentaría las bases para dar contenido al derecho a la salud en México, al menos formalmente (Pérez, 2010: 121). Pese a que su calidad era baja y provocaba sobresaturación del sistema de salud existente, constituyó el antecedente para que casi una década después se llegara a más de 51 millones de afiliados en 2011. Cabe reconocer que “para la prestación de los servicios a la población adscrita al seguro popular se aumentaron significativamente las instalaciones y equipos médicos de la Secretaría de Salud” (Molina, Zúñiga y Díaz, 2012: 202). Otro de los indicadores de derecho a la salud es el grado de accesibilidad. En este sentido, es posible apreciar que el SP rebasó la adscripción de derechohabientes del ISSSTE y la tendencia muestra que probablemente en un par de años más rebase incluso a los adscritos al IMSS.

Gráfica 3.2. Derechohabientes por principales instituciones de salud, México, 2000-2011

Millones de personas



	2002*	2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IMSS	45,352,074	41,519,135	43,006,567	44,531,980	46,636,136	48,650,487	48,909,705	49,134,310	52,310,086	54,906,396
ISSSTE	10,309,489	10,352,318	10,462,703	10,608,209	10,798,948	10,980,931	11,300,744	11,589,483	11,993,354	12,206,730
SP	1,094,236	2,224,411	5,318,289	11,404,861	15,672,374	21,834,619	27,176,914	31,132,949	43,518,719	51,823,314



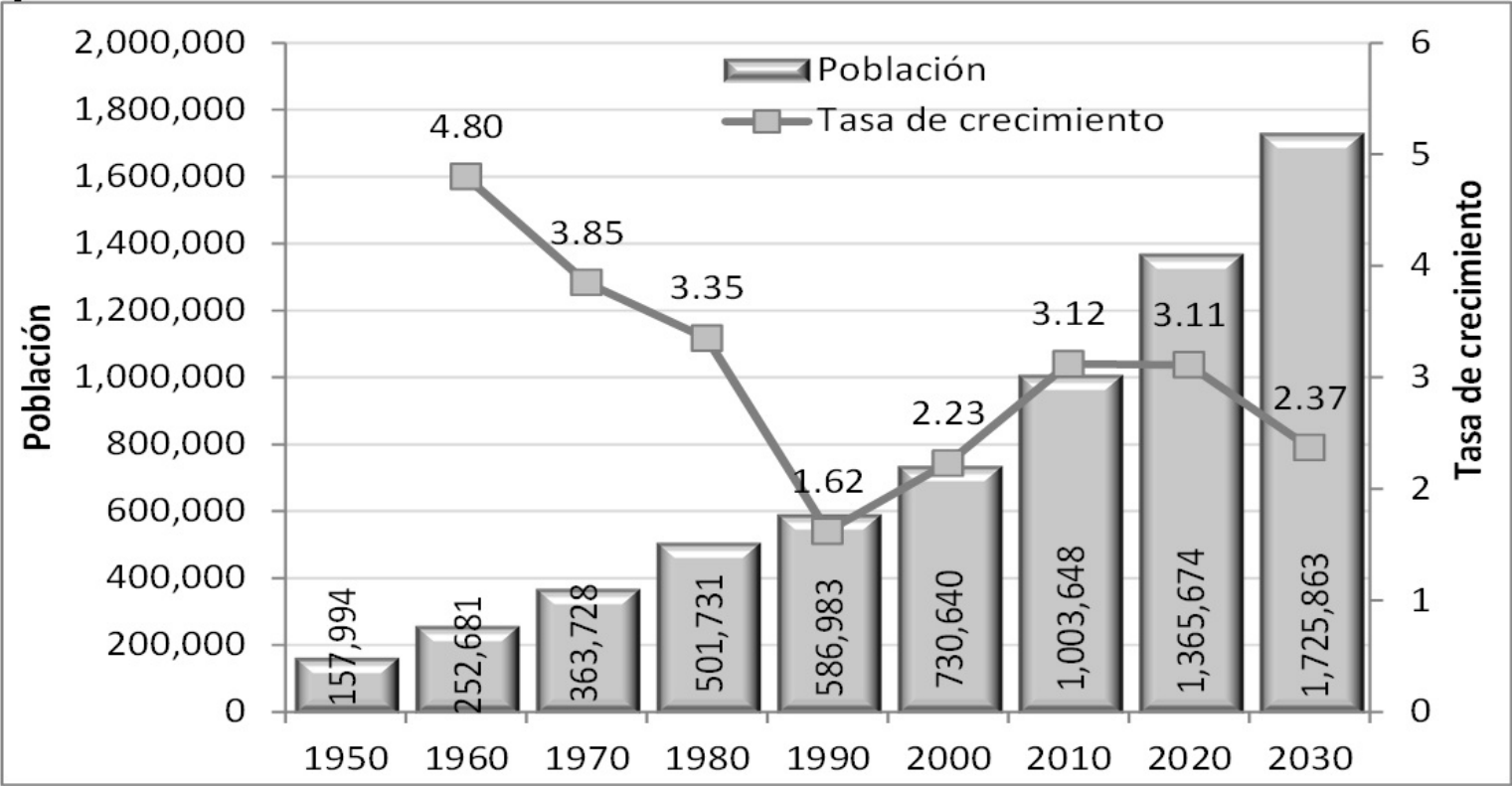
Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, 2010. Para IMSS, *Consulta dinámica de información* en www.imss.gob.mx. Para ISSSTE, *Anuario estadístico del ISSSTE, Estadística de población* en <http://estadistica.issste.gob.mx/poblacion/index.htm> y para Seguro Popular, www.seguro-popular.salud.gob.mx

Notas *Corresponden a la etapa de pilotaje

En cuanto a educación, en el sexenio de Fox se entregaron becas escolares a los estudiantes de secundaria; asimismo, el programa Jóvenes con Oportunidades entregaba un incentivo a los afiliados que terminaban la educación media superior antes de los 22 años. Sin embargo, se descuidó la investigación y el apoyo a las universidades públicas. Para compensar este desbalance se aprobó el

megaproyecto para construir la Biblioteca José Vasconcelos, una de las mayores inversiones en infraestructura (unos 98 millones de dólares), pero su inauguración prematura para coincidir con los tiempos electorales y múltiples defectos de construcción obligaron a cerrar la biblioteca hasta finales de 2008. Justo antes de la elección de 2005, Fox anunció que dentro del Programa Oportunidades se daría pensión a adultos mayores de 70 años, copiando el modelo que implantó el Gobierno del Distrito Federal y dando cabida a la población de adultos mayores que se mantenía rezagada a pesar de su crecimiento en términos absolutos desde 1950.

Gráfica 3.3.
Población de 60 y más años y su tasa de crecimiento promedio anual, 1950-2030



Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda, 1950-2010 y Conapo, Proyecciones de la población de las entidades federativas, 2010-20302013 en INEGI, 2013.

Al presentar el programa de pensiones de Oportunidades, la Sedesol afirmó que se brindaría plena cobertura para los adultos mayores en pobreza de capacidades; sin embargo, esto no fue así. Según los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2004, de los 960 000 adultos mayores en condición de pobreza de capacidades sólo 317 000 vivían en hogares que recibían los beneficios del Programa Oportunidades (33.1%), quedando excluidos 67% de ellos (642 000). Por otro lado, del total de adultos mayores que sí recibió estos beneficios arriba de 50% habitaba en hogares que no padecían pobreza de capacidades (Damián, 2007: 339). En otras palabras, en 2004 el Programa Oportunidades benefició en su mayoría a adultos mayores no pobres.

Tabla 3.1.
Adultos mayores, según pobreza de capacidades y si el hogar recibe Oportunidades, 2004 (miles de personas)

	Recibe		No recibe		Total
	Absolutos	%	Absolutos	%	100%
Pobres	317	49.1	642	18.2	959
No pobres	329	50.9	2888	81.8	3217
Total	646	100.0	3530	100.0	4176

Fuente: ENIGH, 2004 en Damián, 2007: 339.

Si se observa en términos más generales, la ENIGH 2004 muestra que el total de ingresos por pensiones en los hogares fue de 131 940 mdp, captándose 89.5% para hogares urbanos y 10.5% para hogares rurales. Otra clara disparidad aparece en la distribución corriente nacional, ya que los hogares más pobres obtuvieron apenas 1.6% del ingreso total, mientras que los hogares más ricos obtuvieron 43.7%. Por tipo de localidad, en las urbanas los hogares más pobres captaron 2.45% del ingreso total por pensiones, y los más ricos 40.64%; mientras que en los hogares rurales, los más pobres concentraron 0.06%, y los más ricos 85.90% del ingreso total por pensiones. Respecto del ingreso promedio por hogar, los más pobres obtuvieron 1 216 pesos mensuales en promedio por pensiones, mientras que los hogares más ricos obtuvieron 9 891 pesos mensuales; entretanto, los hogares de las localidades urbanas pobres obtuvieron 1 357 pesos mensuales en promedio, y los más ricos 10 000 pesos; finalmente, en las rurales, los más pobres obtuvieron 167 mensuales y los más ricos 8 700 en promedio (Tépach, 2006: 24-25).

Tabla 3.2.

Distribución del ingreso que perciben los hogares del país por pensiones, por deciles de hogares, por tipo de localidad, 2004 (millones de pesos)

Deciles	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Ingresos por pensiones (millones de pesos)											
Nacional	2,187.3	3,426.9	3,665.1	4,958.8	6,058.8	7,363.0	10,100.5	14,790.3	21,726.0	57,663.7	131,940.5
Urbanas	2,888.4	2,854.5	4,666.5	4,909.8	5,074.6	7,776.1	11,724.2	11,048.4	19,134.0	47,976.6	118,053.1
Rurales	8.3	470.9	744.4	781.0	321.4	474.5	502.1	810.9	1,588.1	8,187.7	13,887.4
Participación por localidad en el ingreso por pensiones (Porcentaje de cada localidad en el ingreso total por pensiones)											
Nacional	132.4	97.0	147.6	114.8	89.1	112.0	121.0	80.2	95.4	97.4	100.0
Urbanas	132.1	83.3	127.3	99.0	83.8	105.6	116.1	74.7	88.1	83.2	89.5
Rurales	0.4	13.7	20.3	15.8	5.3	6.4	5.0	5.5	7.3	14.2	10.5
Participación por deciles en el ingreso por pensiones (Porcentaje de cada decil en el ingreso por pensiones)											
Nacional	1.7	2.6	2.8	3.8	4.6	5.6	7.7	11.2	16.5	43.7	100.0
Urbanas	2.4	2.4	4.0	4.2	4.3	6.6	9.9	9.4	16.2	40.6	100.0
Rurales	0.1	3.4	5.4	5.6	2.3	3.4	3.6	5.8	11.4	59.0	100.0
Ingreso promedio mensual que perciben los hogares por pensiones, 2004 (pesos por hogar)											
Nacional	1,215.80	1,463.60	1,578.70	1,572.40	1,894.80	2,140.20	2,495.80	2,799.40	4,482.70	9,891.30	3,638.70
Urbanas	1,356.80	1,466.20	1,627.30	1,801.60	1,861.80	2,437.40	2,659.20	3,237.60	5,048.10	9,996.30	3,689.60
Rurales	166.70	1,093.10	1,469.90	17,173.90	1,417.80	1,776.40	1,600.30	1,949.10	2,406.00	8,705.80	3,256.50

Fuente: Tépatch, Reyes, (2006), *Análisis demográfico y socioeconómico de la población de adultos mayores de México, 2006-2050*, octubre de 2006, Centro de documentación, Información y Análisis-Cámara de Diputados, México.

En el siguiente sexenio (2006-2012), que correspondió a la administración de Felipe Calderón, se mantuvo la denominación del Programa Oportunidades, el cual continuó apoyando a las familias en situación de pobreza para mejorar sus niveles de nutrición, educación y salud. Al programa original se sumó, a partir de 2008, el Programa de Apoyo Alimentario, con el objetivo de brindar las condiciones para recibir los apoyos dentro de la reglamentación de Oportunidades a las comunidades sin infraestructura educativa y salud necesarias: asistencia de los niños a la escuela y de la familia a los servicios médicos. También se agregó el programa infantil de Vivir Mejor, que entregó 100 pesos extra a los hogares con tres niños menores de nueve años, más un apoyo de 50 pesos en ayuda energética. De igual modo, se establecieron programas complementarios de mejoramiento de vivienda como Piso Firme, mediante el cual se cambiaron pisos de tierra por pisos de concreto; y un programa de subsidio para el crédito a la vivienda denominado Ésta es tu Casa a trabajadores que percibieran menos de cuatro salarios mínimos.

Con Calderón se aumentó el gasto público en salud destinado a la población abierta. En 2000 se gastaba 1.15 veces más en salud para derechohabientes de lo que se gastaba en la población abierta. Sin embargo, para 2010 la brecha de gasto entre población derechohabiente y abierta se había reducido 40% a lo largo de este periodo (Molina, Zúñiga y Díaz, 2012: 202). Pese a estos aumentos, el gasto en salud continuó siendo uno de los menores en Latinoamérica como porcentaje del PIB (6.3%), “y tanto en términos absolutos como relativos el gasto privado es superior al público” (Molina, Zúñiga y Díaz, 2012: 202).

Al final del sexenio calderonista 58% de la población estaba cubierta por los servicios de seguridad social para los grupos con empleo formal y los empleados gubernamentales (Barba, 2012: 58 en Molina, Zúñiga y Díaz, 2012), mientras que la población abierta debía acudir a los servicios de la Secretaría de Salud en algunos lugares de excelencia como los institutos de salud u hospitales regionales, pero también a lugares con muy baja capacidad de resolución ante la falta de un sistema universal de salud y los problemas generados por la desigualdad y la pobreza (Molina, Zúñiga y Díaz, 2012: 201-202).

También en materia de salud se propuso un nuevo programa de Seguro Universal para recién nacidos, y el Programa Caravanas de Salud. En cuanto al apoyo a las personas de la tercera edad se estableció el Programa 70 y Más, el cual otorgó pensiones de 500 pesos mensuales, orientación social, atención médica y medicamentos, a las personas mayores de 70 años.

Calderón no sólo dio continuidad a la política federal de Zedillo y Fox de construir una política social basada en programas integrales y focalizados que abarcaran la problemática de educación, salud, alimentación e ingresos, sino que retomó algunas propuestas internacionales para la erradicación de la pobreza a partir de estrategias de desarrollo y corresponsabilidad entre los actores sociales demandantes y el propio gobierno. Durante su periodo gubernamental midió la pobreza a partir de criterios como pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, pero siempre bajo el marco del “juego internacional, en la medición de los indicadores de desarrollo, competencia, corrupción y transparencia” (Aziz: 2007: 34). Sin embargo, en la provisión de servicios sociales, Calderón se desinteresó por estos temas y se enfocó más en la "guerra contra el narcotráfico". Durante su administración se incrementó el número de pobres en 12 millones, que

sumados a los ya existentes alcanzaron un total de 98 millones de mexicanos en condiciones de pobreza (Boltvinik, 2013 en Pérez y González, 2013: 37).

Con Enrique Peña como presidente (2012-2018) se plantea una política social "enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos [cuyo epicentro gira en torno al ciudadano], ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa" (Poder Ejecutivo Federal, 2013-2018: 53). Una de las primeras estrategias emblemáticas del presidente Peña ha sido la Cruzada Nacional contra el Hambre que pretende abatir de manera masiva problemas de pobreza, desnutrición y marginación social. A diferencia de otras estrategias presidenciales de atención a la población en pobreza, el gobierno de Peña establece que, en una primera etapa, se dará prioridad a 400 de los municipios con mayor grado de pobreza extrema y falta de alimentación, mientras en la segunda se atenderán 612 municipios adicionales. Para alcanzar los objetivos se utilizarán 70 programas preestablecidos de la administración pública en combinación con los acuerdos de las entidades federativas y municipios, con el Consejo Nacional contra el Hambre y con los Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

3.3. Política social en el Estado de México (1981-2013)

El modo mexiquense de hacer política social ha estado constituido por una serie de medidas fragmentarias orientadas a enfrentar la pobreza y la desigualdad entre la población. Estas estrategias han descansado en las asignaciones presupuestales y las fórmulas retóricas articuladas con las pretensiones y directrices de la política social nacional. Una de las características que ha predominado en la política social del Estado de México ha sido su verticalidad, modificándose en función de las directrices de política nacional.

La desigualdad distributiva del ingreso entre la población mexiquense es añeja y se ha acompañado de nuevos y recrudescidos parámetros de pobreza. Muchas de las estructuras políticas locales se forjaron en detrimento de políticas sociales abiertas a los desafíos, perspectivas y limitaciones del contexto nacional y mundial. Es característico que el trasfondo de las políticas sociales en el Estado de México se haya asociado a campañas electorales oficialistas. De igual modo, dichas políticas han estado al amparo de grupos económicos y políticos regionales bajo fórmulas de sucesión del poder; asimismo, se han supeditado a relaciones de negociación-subordinación entre la esfera política y los grupos sociales demandantes. Ésta ha sido una de las operaciones de mayor arraigo en el territorio mexiquense creadas deliberadamente como entretelón del poder en turno y su prolongación. Los hechos han demostrado que la política de reducción de la pobreza se ha alejado de la equidad e integración social y que no basta con la aplicación de políticas redistributivas; que es necesario replantear las estructuras de mercado para que coincidan con la universalización efectiva de los derechos humanos.

Las políticas sociales en el Estado de México han estado a tono con las formulaciones neoliberales para reducir las desigualdades entre la población, basándose en estrategias compensatorias y dependientes de la esfera gubernamental, colocadas por encima de los derechos ciudadanos universales. En consecuencia, la reducción de la pobreza se ha distanciado de la aplicación de políticas económicas estructurales que ataquen la raíz del problema de desigualdad y polarización social.

Después de los ochenta, con el patrón neoliberal de acumulación en construcción, se dio un retroceso en el ámbito social: se aplicaron medidas paliativas para erradicar la pobreza sin considerar la heterogeneidad de los territorios y sus agentes.

El gobierno de Alfredo del Mazo González (1981-1986) mantuvo la educación, la cultura y el bienestar social como prioridades. De manera particular, este gobierno procuró no descuidar las necesidades sociales frente a los requerimientos impuestos por la crisis económica y enfrentar la lucha contra la marginación y las desigualdades. El gasto social se incrementó en algunos renglones fundamentales para el bienestar de la población, como asentamientos humanos y fomento de la educación. Asimismo, la dimensión netamente política de la actividad estatal fue cuidada escrupulosamente. En este tenor, el Ejecutivo local reinició el programa de becas para estudios de nivel superior y de posgrado, promulgó la Ley del Mérito Civil, y en 1983 se instituyó la preseña "Estado de México" para distinguir a los más destacados mexiquenses en todos los ámbitos de la

vida social (GEM, 1987).

Asimismo, revitalizó el mecanismo de consulta popular como una base fundamental en la toma de decisiones y creó, también, la radio y la televisión mexiquenses como instrumentos de comunicación e identidad. En el ciclo escolar 1980-1981, el sector educativo del Estado de México prestó sus servicios a 2 244 742 alumnos en todos los niveles, mientras que para el periodo escolar 1986-1987 atendió a 2 896 429 estudiantes. El incremento en la prestación de servicios educativos, en los seis años de gobierno, fue de 29%, llegándose a matricular en 1986 aproximadamente a 26% de la población estatal (GEM, 1987: 194).

En la siguiente administración, Alfredo Baranda García (1986-1987) gestionó recursos federales para salud, vivienda y educación (Jarquín y Herrejón, 2004 en González, 2008:13). En su periodo de gobierno se abocó a priorizar como rubros principales los siguientes: asentamientos humanos, suelo, vivienda y transporte, agua potable, obras públicas, trabajo, salud, asistencia social, educación, cultura y bienestar social. Bajo estas intenciones se creó el Instituto de Salud del Estado de México; entró en operación el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como instancia de apelación de los ciudadanos frente a actos de las autoridades administrativas estatales y locales; se creó el Consejo Estatal Contra las Adicciones, así como Protección Civil; y gestionó recursos federales para salud, vivienda y educación (Jarquín y Herrejón, 2004 en González, 2008:13).

La gestión de Mario Ramón Beteta (1987-1989) se caracterizó por dar prioridad al tema de la seguridad, creando para ello comités municipales para la prevención de la delincuencia; de igual manera, con la rediscusión de ordenamientos legales en el Congreso Local, aumentó las cárceles y colegios de policías. En orden de prelación le siguió la cuestión ecológica, la problemática urbana y la integración social, el transporte y la seguridad social. De igual modo, sus prioridades de gestión atendieron cuestiones como la educación y la cultura, la salud, la justicia laboral y el empleo, el abasto popular, los asentamientos humanos y la ecología, el agua potable y la obra pública con sentido social.

Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993), por su parte, procuró que el Pronasol se iniciara con gran fuerza en el Estado de México, enfocándolo en la promoción de servicios básicos (González, 2008: 15) y en atender el mantenimiento y construcción de pequeñas obras como la de los sistemas de agua, drenaje, centros de salud, guarniciones y banquetas, etc. (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994: 203-204, en Vite y Rico, 2001: 153). La concurrencia de recursos federales, estatales y municipales, así como la participación de la sociedad civil, lograron en poco tiempo la multiplicación de servicios sin demasiados intermediarios (Hernández, 2006: 56).

Por otro lado, uno de los principales ejes de acción del mandato de Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995) estuvo encaminado hacia la atención y combate a la pobreza extrema bajo la idea de justicia social. En esta línea de trabajo dio prioridad a los temas de educación; grupos étnicos; salud; desarrollo integral de la familia; empleo, capacitación y productividad; desarrollo regional y urbano; regulación y regularización de la tenencia de la tierra; vivienda, agua y saneamiento.

En el caso de César Camacho Quiroz (1995-1999), su gobierno estuvo enfocado al combate a la pobreza extrema. Particularmente, como reto social de su programa político, su gobierno estuvo enfocado a atender los temas de educación, cultura y bienestar social; trabajo y previsión social;

desarrollo urbano y obras públicas; salud, asistencia y seguridad social, y ecología. Con estos ejes prioritarios su gestión logró aumentar la infraestructura educativa y de apoyo a la investigación, organizar brigadas de desarrollo social integral para los pueblos indígenas, impartir cursos como apoyo a la productividad y autoconsumo alimentario; asimismo, trató de vincular a organismos del sector público con el privado; fomentó el desarrollo urbano y previno la formación de asentamientos irregulares; y reforzó los programas de salud en forma integral. Entre los datos sobre las familias beneficiadas del programa del combate a la pobreza se tiene que en 1998, en 64 municipios, se benefició a 1 931 localidades, lo que representó una cobertura de 142 640 familias beneficiarias; mientras que en 1999, 66 municipios fueron atendidos, siendo 2 254 las localidades donde se benefició a 155 224 familias (Conde, 2000: 153, en Rodríguez y Rodríguez, 2008: 149).

En su gestión, Arturo Montiel Rojas (1999-2005) priorizó el tema de la seguridad y procuración de justicia; sin embargo, en el tema de los feminicidios, el Estado de México se mantuvo entre los tres primeros lugares a nivel nacional. De igual manera, centró su atención en la idea de mejorar las condiciones de vida y abatir la pobreza, desigualdad y marginación mexiquense a partir del desarrollo económico integral. Con esta idea, su programa de trabajo se encaminó a las políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación, ciencia y tecnología, cultura, género, familia y grupos vulnerables (niños, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, grupos étnicos). Destacaron programas como los fondos para el mejoramiento de vivienda, incorporación del uso de tecnologías de la información a la educación, crecimiento de la investigación agropecuaria y hortoflorícola, seguros de vida a campesinos. Desde el principio de su gobierno, Montiel delineó como uno de los objetivos principales mejorar las condiciones de vida de los mexiquenses y abatir las causas de la marginación y la pobreza mediante un desarrollo económico integral (IAPEM, 2005:168). Para dar forma a estos compromisos, al inicio de su gestión se creó el Programa Social Mexiquense para conjuntar acciones en pro de los mexiquenses. Sin embargo, los problemas en las finanzas públicas repercutieron en la disminución del avance en la inversión pública programada en su gestión (GEM, 2000: 228).

La política social de Enrique Peña Nieto (2005-2011) arrancó en el marco de una mercadotecnia política; ejemplo de ello fue la campaña “Te lo firmo y te lo cumplo”, que comprendía una serie de compromisos de campaña con la ciudadanía firmados ante notario, a cambio de votos; un despliegue mercadológico que posteriormente significó un mayor gasto que lo invertido en la mayoría de las obligaciones contraídas (Villamil, 2012). Con estas acciones de por medio cimentó las bases de una estrategia política a largo plazo como plataforma de lanzamiento a la presidencia de la república en 2012. Varias de las directrices del gobierno de Montiel continuaron en la gestión de Peña sólo que las prioridades cambiaron de lugar. Para el gobierno de Peña, la prioridad principal fue atender el tema de la seguridad social, desagregada en acciones para la cuestión de salud, asistencia social, atención a grupos vulnerables, cultura, investigación y desarrollo regional, entre otros. Peña propuso un sistema basado en pilares (seguridad social, económica y pública) y cimientos, como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 3.3.
Inversión pública ejercida por pilar y cimiento según programa de inversión, 2010 (miles de pesos)

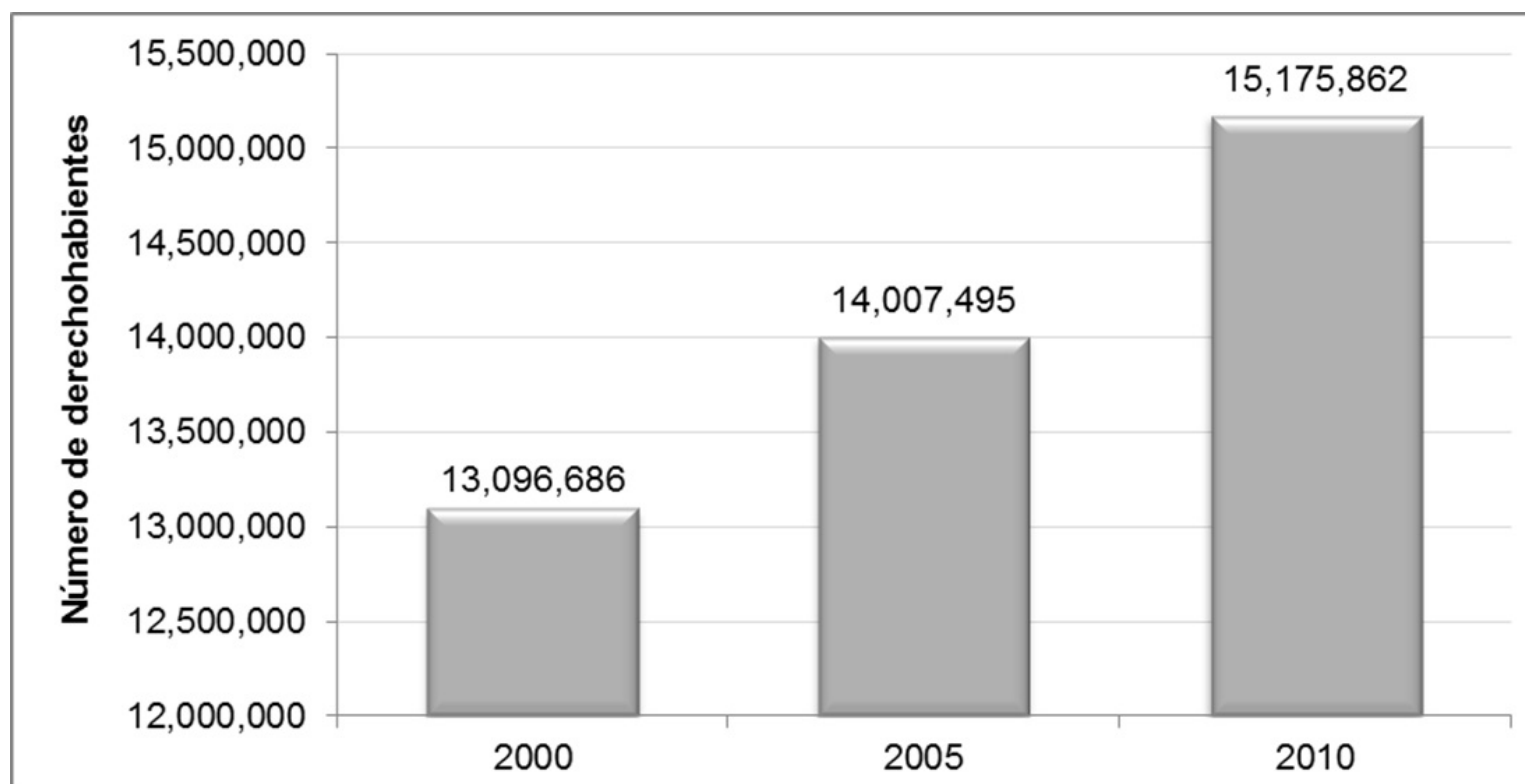
	Programa de inversión		
Pilar y programa	Total	GIS	Ramo 33 transferido a los municipios y dependencias
Total	33 282 682.76	24 369 044.79	8 913 637.97
Pilar 1. Seguridad social	8 265 102.41	7 662 221.62	602 880.80
Pilar 2. Seguridad económica	17 664 282.53	15 063 535.92	2 600 746.61
Pilar 3. Seguridad pública	3 975 049.53	1 467 384.69	2 507 664.84
Cimiento I. Coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas	16 884.49	16 884.49	-
Cimiento II. Reforma administrativa para el gobierno transparente y eficiente	47 538.11	47 538.11	-
Cimiento III. Financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento	2 818 081.22	111 479.96	2 706 601.25
No programado	450 810.41	-	450 810.41
Sector ayuntamientos	44 934.06	-	44 934.06

Fuente: GEM, 2011.

El esquema por pilares y cimientos estableció una clasificación arbitraria de los rubros de seguridad social que se subdividían en diversos programas agrupados a partir de su impacto principal: social, económico o de seguridad pública.

El Estado de México presentó un crecimiento muy importante de la población que pudo acceder a la derechohabiencia, incrementándose en más de dos millones de personas. Sin embargo, esta tendencia se matiza por el incremento poblacional que experimentó el Estado de México en este periodo.

Gráfica 3.4.
Población total por condición de derechohabiencia a servicios de salud, Estado de México



Fuente: INEGI, (2013), Banco de Información, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), varios años.

Nota: Datos referidos al 31 de diciembre de cada año. La población derechohabiente corresponde a instituciones públicas de seguridad social.

Aunque hubo una mejoría relativa de los indicadores sociales (seguridad, educación, salud), éstos distan mucho de las necesidades en su calidad y cobertura. Las políticas sociales de Peña, aunque procuraron tener en cuenta ideas asistencialistas, también se mantuvieron acordes con los lineamientos del modelo neoliberal y la banca internacional para la obtención de ingresos y empleos a través de la capacitación para el trabajo. De este modo, se dirigió a promover el autoempleo y autoconsumo de la población femenina, incentivos a emprendedores, talleres y cursos de capacitación laboral y tecnológica para conseguir empleos formales. También se incluyó la perspectiva de atención a grupos vulnerables (mujeres, niños, adultos mayores, grupos étnicos, jóvenes) (GEM, 2011). Respecto de la gestión de políticas educativas integrales ofrecieron seguimiento administrativo y de servicios, Seguro Escolar contra Accidentes, útiles escolares y libros de textos gratuitos; asimismo, se aplicaron nuevas tecnologías a la educación y una serie de programas para el mejoramiento de la calidad educativa. Se dio difusión a la cultura, fortalecimiento al deporte y apoyo a las áreas relacionadas con la investigación, la ciencia, la tecnología y la innovación. Las políticas de desarrollo social y combate a la pobreza estuvieron focalizadas en programas, obras y acciones a partir del reforzamiento de la infraestructura social básica (agua potable, electrificación y saneamiento), y una serie de políticas para el desarrollo social (GEM, 2011).

En la gestión de Eruviel Ávila Villegas (2011-2017), en curso, cambió la perspectiva de acción gubernamental, ya que su prioridad inicial está sustentada en una coparticipación solidaria del Estado en aspectos como la educación, el combate a la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida, y la atención a grupos en situación de vulnerabilidad. Esta gestión considera que la educación

es el detonante para alcanzar el progreso social. Para el combate a la pobreza se establece como prioridad la prevención y fortalecimiento de la atención médica. De igual modo, se trata de promover la inserción laboral de las personas con menores recursos mediante la venta, comercialización y exportación de artesanías; el fortalecimiento de la estructura productiva familiar; apoyos económicos para mejoramiento de vivienda rural; dotar de alimentos a la población marginada; fomento de cultura alimentaria, y a la integración de la familia; la promoción de proyectos de desarrollo indígena; la atención a la demanda de infraestructura urbana básica y de vivienda; la regulación de la tierra, sobre todo en zonas marginadas de la entidad, y la promoción de la protección de la vida silvestre; así como atención a grupos vulnerables (GEM, 2013). Al igual que sus dos predecesores, este gobierno sigue tratando de incorporar la política social a la dinámica de un mercado capitalista altamente competitivo, riesgoso y asimétrico. La idea central de esta intención es que diversos agentes sociales participen en sistemas de producción, distribución y consumo basados en la autodeterminación para generar unidades domésticas capaces de incursionar en el mercado capitalista a partir de una división social del trabajo, sobrepasando los retos de productividad y competitividad que exigen los mecanismos del mercado. Entre líneas, el gobierno de Eruviel Ávila asume el paradigma de la política social solidaria, donde gobierno y población colaboran estratégicamente en busca de mejores condiciones de vida para la población, basada en la satisfacción de las necesidades básicas antes que los fines de lucro. El trasfondo de esta idea es que se regule el intercambio, se reduzca el poder de los intermediarios, y se empodere a la sociedad a partir de su trabajo y no de juegos de la oferta y demanda.

Históricamente, el Estado de México se ha caracterizado por un ejercicio verticalizado de su política social, en el cual las líneas principales de intervención se direccionan desde el ámbito nacional hacia el ámbito regional. Las políticas sociales en el territorio mexiquense han sido principalmente de corte asistencialista y compensatorio, politizadas para fines clientelares. Sin embargo, después de la década de los ochenta las tendencias neoliberales del mercado provocaron una paulatina reestructuración en la forma de hacer políticas sociales. De manera gradual, a los agentes sociales que intervienen se les exige una mayor responsabilidad en el ejercicio del presupuesto, gestión y reproducción de recursos asistencialistas. Los gobiernos mexiquenses han tratado de sobrepasar las políticas sociales focalizadas y dependentistas para dar paso a la distribución de bienes y servicios mediante el autoempleo y la transferencia de responsabilidades a la misma población para la obtención de recursos, a partir de sus propias capacidades. Esto abre la posibilidad de generar nuevas formas de pobreza, pues los grupos vulnerables que no cumplan con las expectativas de una política social mercantilizada quedarán nuevamente al margen y, tal vez, con mayores desventajas que antes.

3.4. Políticas sociales en el Distrito Federal

Como regente designado por el poder ejecutivo federal para administrar al DF, Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988) enfrentó dos crisis: la económica de 1982 y la urbana causada por los sismos de 1985; en ambos casos, fijó la distancia con la política social al concluir que el costo social de la estabilización económica era inevitable y que el cuerpo social debía pagarlo (Seara, 1987: 8A). En su línea política siempre trató de combinar los propósitos nacionales de progreso y bienestar social con la política presupuestal de austeridad impuesta por medio del sacrificio social (DDF, 1984). Muchos de los movimientos sociales tuvieron que potenciar su capacidad de organización comunitaria para enfrentar las contingencias económicas, ante la poca o nula reacción favorable del gobierno.

Por su parte, Manuel Camacho Solís (1988-1993) trató de mantener durante su regencia una estrategia concertadora entre las fuerzas políticas, económicas y sociales. Su política social estuvo soportada por fuertes cabildeos entre inversionistas, cámaras industriales y comerciales para apoyar el desarrollo de iniciativas en el plano social, cultural y ecológico. Mantuvo una concertación permanente con la sociedad civil para satisfacer demandas sectoriales incorporadas a propuestas integrales, pero bajo lógicas corporativistas y de negociación condicionada. Fue promotor de un marco político de neopopulismo solidario.

Para Óscar Espinosa Villarreal (1994-1997) la política social quedó como complemento del programa económico federal, tratando de conciliar el crecimiento, equilibrio ecológico, calidad de vida y bienestar social bajo la línea de proyectos en áreas estratégicas. La política social fue de corte asistencialista y dirigida a combatir la marginación, la pobreza y las inequidades. Se puso atención a cuatro aspectos: educación, atención médica integral, desarrollo cultural y asistencia social.

En 1997 se eligió por primera vez al jefe de gobierno del Distrito Federal y se le dotó de mayor autonomía, quedando a la cabeza Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999). Esto fue determinante para la política social, dado que hasta ese año ella dependía de los programas y recursos federales. El nuevo gobierno decidió establecer distintas estrategias participativas y de interlocución con los grupos de la población beneficiados, buscando crear un esquema de corresponsabilidad. Para definir los programas de política social “se hizo una división entre los programas sectoriales tradicionales (cultura, deporte, asistencia social, etc.) respecto de aquellos dirigidos a seis grupos de atención prioritaria (GAP) y seis grupos de alta vulnerabilidad” (Jusidman, 2002: 111).

Al inicio del gobierno se consensó un marco estratégico de la política social, mediante una consulta y un nuevo Programa de Desarrollo (1998-2000) en el que se trató de respetar y dar continuidad a algunos de los planteamientos y compromisos establecidos previamente en su plataforma de campaña “Una ciudad para todos” (Cárdenas, 1999). La percepción política e ideológica de los problemas y la forma de abordarlos fue totalmente diferente, pues propuso la

“incorporación de los ciudadanos del Distrito Federal en la toma de decisiones” (Sánchez Mejorada, 2006: 514-515). La Secretaría de Desarrollo Social se reestructuró mediante la descentralización hacia las delegaciones donde se establecieron mecanismos de interlocución con los responsables de desarrollo social y con el conjunto de actores sociales (Jusidman, 2002: 113).

Otra de las propuestas fue “que la evaluación de las políticas y los programas se efectuara por medio de una contraloría social, es decir, con la participación directa de la sociedad y que la cobertura de los servicios fuera universal y diversificada, y se apoyara en la participación responsable de los beneficiarios como condición indispensable para el reconocimiento de la equidad y la diversidad en el proceso de integración social” (GDF, 1998, en Sánchez Mejorada, 2006: 515). Durante los tres años de gobierno, en el marco de los programas se constituyeron Consejos Consultivos que colaboraron con la Secretaría de Desarrollo Social en “el diseño de políticas y programas específicos, en la revisión y seguimiento de las acciones y en la instrumentación de proyectos de corresponsabilidad” (Jusidman, 2002: 111-112).

En el rubro de vivienda, se estableció como objetivo dotar de vivienda digna a la población del DF, con la restricción de atender preferentemente a la población trabajadora con ingresos menores a los 3.7 salarios mínimos (Moreno, Ortiz y Murillo, 2002: 131). Sin embargo, ante el rezago y la falta de recursos sus impactos fueron mínimos. En el caso de la alimentación, el programa se limitó a acompañar a la política federal, que consistía en tres programas de asistencia alimentaria: *a)* desayunos escolares, *b)* canasta básica alimentaria para las familias más pobres del medio rural, y *c)* canasta de apoyos a familias de áreas urbano marginales (Torres, 2001: 257-258). El Gobierno del Distrito Federal añadió como aporte local acciones para suministrar un suplemento alimenticio a los niños de cero a cuatro años con problemas de desnutrición (Moreno, Ortiz y Murillo, 2002: 132). También en el área educativa el GDF mantuvo la política federal, con el agregado local de “la entrega de libros de texto gratuitos para estudiantes de secundaria y la participación ciudadana en las acciones de elevación de la calidad de la infraestructura escolar” (Moreno, Ortiz y Murillo, 2002: 132).

En general, la política social del Distrito Federal intentó definir acciones dirigidas a grupos sociales de mujeres, jóvenes, niños indígenas, adultos mayores, sexoservidoras, familiares de reclusos, adictos diversos, etc., por cuyas características podrían definirse como inscritas en el modelo compensatorio (Moreno, Ortiz y Murillo, 2002: 133). Los programas plantearon un conjunto de acciones discretas ya que fueron conscientes de las restricciones jurídicas, políticas y financieras (Moreno, Ortiz y Murillo, 2002: 133-134).

Rosario Robles Berlanga (1999-2000) siguió la misma política progresista e incluyente de su predecesor al dar continuidad a sus modelos, políticas, prácticas, presupuestos, instituciones y programas. En este sentido, mostró la voluntad política para seguir combatiendo la desigualdad en un espectro más amplio que el de los ingresos. De este modo, se continuó atendiendo a las áreas sociales en los rubros de alimentación, salud, educación, cultura, vivienda popular, deporte, recreación, asistencia social, rescate de grupos vulnerables, combate a la desigualdad de género y fomento a la equidad (García, 2011: 34). Este modelo de política social logró generar un sistema de servicios comunitarios integrados que sirvió de guía conceptual y práctica para hacer frente a la

desigualdad, inequidad y polaridad social imperantes, al grado de consolidar una serie de instrumentos normativos como la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, la Ley de Planeación y Desarrollo, la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del Distrito Federal, y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal (Sánchez y Álvarez, 2003: 239)

En 2000 se eligió al segundo jefe de Gobierno del Distrito Federal. El nuevo gobierno a cargo de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) cambió la estructura operativa de los programas de política social vigentes, gestionándolos mediante un “representante de enlace del área central del gobierno en cada una de las 1 352 Unidades Territoriales y sin la participación directa de las demarcaciones territoriales” (Berrios, 2006: 466). Esto propiciaba que el trato entre las asambleas y el gobierno central fuera directo por medio de los representantes. La Ley de Desarrollo Social fue soslayada ya que no se tomó en cuenta a los Consejos de Desarrollo Social establecidos en la ley respectiva (Berrios, 2006: 466), ni el marco legal correspondiente (Moreno, 2006: 480).

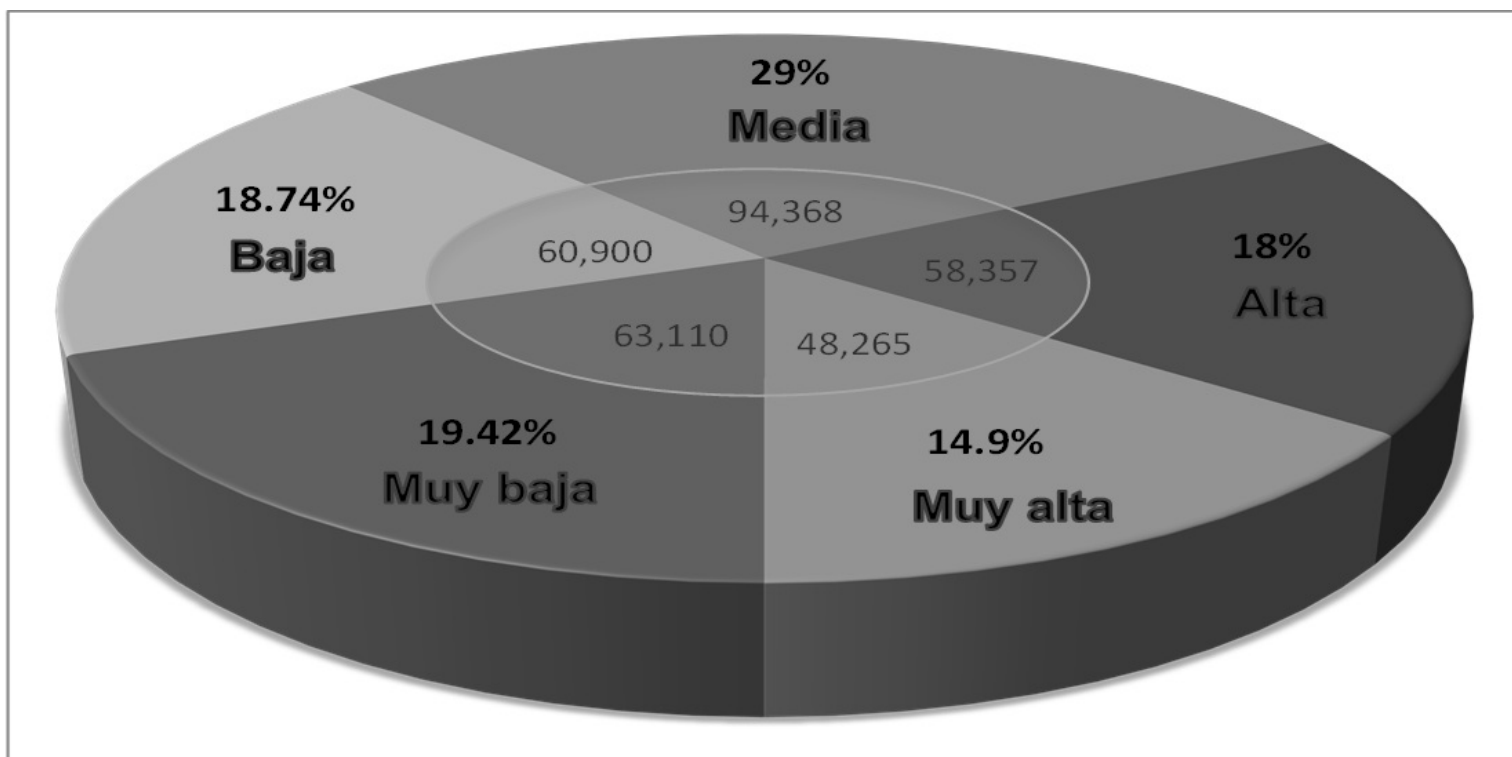
Si bien en el gobierno de Cárdenas se efectuó una descentralización, en el de López Obrador se regresó a la centralización, ya que de los 13 subprogramas existentes, el gobierno central manejaba nueve (Moreno, 2006: 480-481). El gobierno del DF, además, no avanzó en la institucionalización de la política social. Ante esta evidencia es clara “la falta de interés por parte del GDF por la planeación, programación, presupuestación y elaboración de los planes de desarrollo social del Distrito Federal y de la zona conurbada desde una perspectiva, repito, metropolitana” (Moreno, 2006: 481).

El gobierno encabezado por López Obrador recuperó los compromisos respecto de la justicia social, de mejorar la calidad de vida y combatir la falta de equidad, pero modificó sustancialmente las estrategias de intervención, pues en lugar de fortalecer a las instituciones y dirimir los conflictos sociales, dirigió sus esfuerzos hacia la atención de los problemas en las unidades territoriales (Sánchez Mejorada, 2006: 515). Así, se estableció el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT), el cual conjugó los diferentes programas de atención a los grupos vulnerables, programas de microcréditos de calidad residencial y de seguridad ciudadana (GDF, 2001).

Durante el gobierno de López Obrador se tomaron medidas destinadas a atemperar las diferencias sociales, la pobreza y la segregación social, tales como el otorgamiento de créditos para vivienda a los trabajadores informales (Coulomb, 2005: 205-208, en Méndez, 2009: 122), el establecimiento de escuelas de nivel medio superior y una universidad pública; el apoyo a las personas con discapacidad y a madres solteras; la pensión de adultos mayores; el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, bajo el cual se aplicaron una decena de programas en las zonas de mayor marginación del Distrito Federal (Sedesol, 2006, en Méndez, 2009: 122).

Gráfica 3.5.

Pensión Universal Ciudadana. Tarjetas activas según grado de marginación de la unidad territorial, clasificación Coplade, agosto 2003



Fuente: Elaboración propia con base en GDF, 2003:184-185.

Uno de los programas que mayor expectativa generó fue precisamente el de la pensión a los adultos mayores. Sin embargo, los primeros datos arrojaron una serie de evidentes controversias. Boltvinik ha señalado que 64.9% de la población del DF está en el rango de pobreza moderada o extrema, de modo que “al otorgar la ayuda a todos los adultos mayores sin tener en cuenta su nivel de ingreso, 35% de los receptores no tiene necesidad de ella ni es significativa, pues son parte de los no-pobres, incluyendo los estratos más adinerados” (Pradilla y Sodi, 2006: 66-67). Datos que el propio Gobierno del Distrito Federal confirma en 2003 al señalar que en las unidades territoriales (UT) de baja y muy baja marginación se ubica 38.16% de los adultos mayores receptores de apoyos; 24.08% en las UT de marginación media, y 32.80% en la de alta y muy alta marginación; proporción menor a los beneficiarios ubicados en las UT de residencia de los no pobres (Pradilla y Sodi, 2006: 66).

En realidad, la política social de López Obrador no escapó de la focalización de las acciones propuesta por el Banco Mundial y el gobierno federal, pues se orientó hacia sectores vulnerables (adultos mayores, madres solteras, niños con discapacidad, etc.), sin atender a la gran masa de pobres y pobres extremos residentes en la ciudad que se ubican por fuera de estas condiciones específicas. De otra parte, el monto de los apoyos era insuficiente para cubrir sus necesidades reales.

En el Distrito Federal, en la administración de Marcelo Ebrard Casaubon (2006-2012) se observó una inercia; pues se mantuvieron varios programas heredados de las administraciones anteriores y se impulsaron otros nuevos en diferentes rubros, muchos aislados y muy sectorizados, sin una perspectiva de desarrollo integral; entre los que concentraron más recursos estuvieron: *a)* la pensión alimentaria a adultos mayores (5 120 222 712 de pesos), *b)* financiamiento para vivienda nueva (1 278 593 888 de pesos), *c)* apoyos económicos para personas con discapacidad (761 760 707 de pesos) *d)* raciones alimentarias a estudiantes de educación básica (481 939 901 de pesos), *e)*

Atención médica y medicamentos gratuitos (6 625 962 577 de pesos), y f) Bachillerato universal “Prepa Sí” (1 151 154 832 de pesos). La organización de los programas de gobierno se dio mediante el planteamiento de siete “ejes estratégicos”, como se observa en la gráfica “Gasto programable por ejes estratégicos del Programa General de Desarrollo (millones de pesos)”.

Tabla 3.4.
Gasto programable por ejes estratégicos del Programa General de Desarrollo (millones de pesos)

Ejes estratégicos	2011 (ejercido)	2012 (original) ¹	2012 (ejercido) ²
Reforma política: Derechos plenos a la ciudad y sus habitantes	29 955.60	30 600.47	13 818.51
Equidad	34 195.29	29 215.06	14 711.92
Seguridad y justicia expedita	28 654.00	26 854.09	12 551.89
Economía competitiva e incluyente	3 623.91	3 973.06	1 096.66
Intenso movimiento cultural	2 121.76	1 732.08	574.17
Desarrollo sustentable y de largo plazo	15 502.74	14 688.30	4 917.38
Nuevo orden urbano: Servicio eficientes y calidad de vida para todos	27 298.31	26 983.01	7 148.22

Fuente: GDF, (2012), Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Finanzas.
1 Presupuesto autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos.
2 Cifras preliminares a junio de 2012.

En tanto que el gasto calificado como social y que se agrupa de manera relevante en la “vertiente equidad” se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Tabla 3.5.
Gasto social 2007-2012 (millones de pesos)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ejercido					Original
Vertiente equidad	25 123.38	27 645.24	27 736.01	30 936.62	34 195.29	29 215.06
Vertiente intenso movimiento cultural	1 657.45	2 859.14	2 032.37	2 096.15	2 121.76	1 732.06
Desarrollo rural	424.30	737.12	458.81	353.79	520.4	202.17
Fomento del empleo y la productividad	215.25	668.36	709.94	540.00	727.81	820.28
Mejoramiento de vivienda	729.15	946.18	786.41	822.12	620.07	929.56
Vivienda nueva + vivienda para habientes en zonas de riesgo + suelo urbano y rural	1 268.05	1 150.47	1 031.95	1 159.54	1 369.53	1 400.56
Subsidio a transporte público (TP 98 de gasto programable)	5 338.10	5 820.25	6 075.05	6 036.88	6 797.99	6 681.05
Subsidio agua (DIF TP 00 y pago de derechos LIDF)	3 010.85	4 142.98	3 192.94	3 138.34	3 221.38	3 148.06
Total gasto social						
Sin subsidio agua	34 755.66	39 826.75	38 830.54	41 945.09	46 353.10	41 040.76
Con subsidio agua	37 766.51	43 969.73	42 023.48	45 083.43	49 574.48	44 188.82
Total gasto social/gasto programable (%)						
Sin subsidio agua	34.37	33.07	32.16	31.30	32.79	30.62
Con subsidio agua	37.34	36.51	34.81	33.59	35.07	32.97

Fuente: GDF, (2012), Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Finanzas.

Como se observa, la "vertiente equidad" fue la más relevante respecto de los montos asignados.

Tabla 3.6.
Programas de apoyo con beneficio monetario y no monetario

Programas sociales con beneficio monetario	Programas sociales con beneficio no monetario
Programa de apoyo económico a personas con discapacidad Programa de becas escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social	Programa de desayunos escolares
Programa de educación garantizada	Programa de uniformes escolares gratuitos
Programa de mejoramiento de vivienda	Programa de útiles escolares gratuitos
Programa de niños talento	Programa de acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral
Programa de pensión alimentaria para adultos mayores	Programa de atención médica y entrega de medicamentos gratuitos a domicilio
Programa de estímulos para el bachillerato universal	Programa de atención integral de cáncer de mama
	Programa de atención integral para madres

Programa de seguro de desempleo	solteras residentes en el Distrito Federal
Programa de vivienda en conjunto	

Fuente: GDF, (2012), Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Finanzas.

Varios de los programas operaban dentro de la denominada Red Ángel, misma que agrupaba programas con apoyos económicos y con beneficios no económicos.

Para Miguel Ángel Mancera (2012-2018) la política social se redefinió como capital social y fue encaminada en la misma línea de sus predecesores. Los puntos centrales a los que apuntó su propuesta eran: derechos humanos, accesibilidad universal a los servicios, desarrollo humano e impulso a la reforma política. Esta estrategia de gobierno estuvo integrada por un "efectivo sistema de protección social, de combate a la pobreza, a la desigualdad y marginación, con atención especial a las personas que habitan en la zona rural de la capital"; así lo mencionó Mancera en su discurso de presentación de las estrategias para la política social (Romero, 2013:40).

De manera muy sintética, a continuación se muestra la transición de la política social en el ámbito nacional, del Estado de México y el Distrito Federal.

Tabla 3.7.
Cambios en la política social de México, 1982-2018

Momento histórico	México
Redefinición y ajuste estructural del Estado Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)
	Inició la reforma del aparato estatal bajo el esquema de racionalización de los recursos públicos. Para afrontar la pobreza el Estado planteó la selectividad de las políticas sociales; propuesta discriminatoria en la que se ofertaron servicios públicos regulados y legitimados por el Estado a una población focalizada bajo la línea de pobreza, pero restringidos en su acceso por criterios económicos y políticos. Es decir, no se negaban los servicios públicos a los pobres, pero había que pagar por ellos o presionar socialmente para obtenerlos. Se apostó por el crecimiento económico como la mejor opción para reducir la pobreza.
	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)
	Optó por una política social dirigida a la equidad, el desarrollo, el bienestar colectivo y la justicia social, dando prioridad a propuestas encaminadas a un desarrollo sostenible y un ataque frontal a la pobreza extrema mediante el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población (PND, 1989-1994). La puesta en marcha de esta política combinó ideas nacionalistas con acciones a favor del desarrollo social por medio de una participación interactiva entre la población y los programas del Estado, con la idea de alcanzar un mayor nivel de equidad entre la población. Sin embargo, en este sexenio se exacerbó

	la desigualdad social y económica.
	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)
	La política social en este periodo fue diseñada bajo una idea ampliada de desarrollo social, asumiendo un carácter integral con el objetivo de "proporcionar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social" (PND, 1995-2000:72-73)
Administración de la renovación y el cambio	Vicente Fox Quesada (2000-2006)
	Retomó la idea de hacer una reforma institucional del Estado bajo la directriz de una planificación coordinada del desarrollo social entre los tres órdenes de gobierno y, de este modo, impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas, con un enfoque subsidiario, y no asistencialista, desde una enfática coordinación federalista (PND, 2001-2006:152)
	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)
	Se inclinó por una política social dirigida a "lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades" (PND, 2007-2012:143). Bajo este planteamiento trató de reconocer las particularidades de la pobreza urbana y rural. De igual modo, la política social de Calderón estuvo siempre en correlación directa con la política económica.
Regreso del dominio partidocrático	Enrique Peña Nieto (2012-2018)
	Este gobierno planteó una política social "enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos [cuyo epicentro gira en torno al ciudadano], ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa" (PND, 2013-2018:53).

Fuente: Elaboración propia con base en los planes de desarrollo de cada gestión (PND, 1983-1988); (PND 1989-1994); (PND, 1995-2000: 72-73); (PND, 2001-2006: 152); (PND, 2013-2018: 53).

Tabla 3.8.
Cambios en la política social del Estado de México, 1981-2017

Estado de México
Alfredo del Mazo González (1981-1986)
El gobierno de Del Mazo procuró no descuidar las necesidades sociales frente a los requerimientos impuestos por la crisis económica. Es así que el gasto social se incrementó en algunos renglones fundamentales para el bienestar de la población, como asentamientos humanos y

fomento de la educación. Asimismo, la dimensión netamente política de la actividad estatal fue cuidada escrupulosamente. En este tenor, el Ejecutivo local reinició el programa de becas para estudios de nivel superior y de posgrado; promulgó la Ley del Mérito Civil, y erigió la presea Estado de México para distinguir a los más destacados mexiquenses en todos los ámbitos de la vida social. Revitalizó el mecanismo de consulta popular como una base fundamental en la toma de decisiones y creó, también, la radio y la televisión mexiquenses como instrumentos de comunicación e identidad.

Alfredo Baranda García (1986-1987)

Gestionó recursos federales para salud, vivienda y educación (Jarquín y Herrejón, 2004 en González, 2008:13). En su gestión se abocó a priorizar ocho rubros principales: asentamientos, humanos, suelo, vivienda y transporte, agua potable, obras públicas, trabajo, salud, asistencia social, educación, cultura y bienestar social. Bajo estas directrices se creó el Instituto de Salud del Estado de México; entró en operación el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como instancia de apelación de los ciudadanos frente a actos de las autoridades administrativas estatales y locales; y se estableció el Consejo Estatal contra las Adicciones y se fundó Protección Civil.

Mario Ramón Beteta Monsalve (1987-1989)

Sus prioridades de gestión atendieron cuestiones como la educación y cultura, la salud, la justicia laboral y el empleo, el abasto popular, los asentamientos humanos y la ecología, el agua potable y la obra pública con sentido social. En sus programas y acciones desarrolladas, destacó en forma particular el tema de la seguridad, y en orden de prelación le siguió la cuestión ecológica, la urbana y de integración social, el transporte y la seguridad social.

Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993)

El Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad Económica) se inició con gran fuerza en el Estado de México enfocándose en la promoción de los servicios básicos (González, 2008:15), y para atender el mantenimiento y construcción de pequeñas obras como la de los sistemas de agua, drenaje, centros de salud, guarniciones y banquetas, etc. (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994: 203-204 en Vite y Rico, 2001: 153) La concurrencia de recursos federales, estatales y municipales, así como la participación de la sociedad civil, lograron en poco tiempo la multiplicación de servicios sin demasiados intermediarios (Hernández, 2006:56)

Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995)

Uno de los principales ejes de acción de su mandato estuvo encaminado hacia la atención y combate a la pobreza extrema, bajo la idea de justicia social. En esta línea de trabajo dio prioridad a los temas de: educación; grupos étnicos; salud; desarrollo integral de la familia; empleo, capacitación y productividad; desarrollo regional y urbano; regulación y regularización de la tenencia de la tierra; vivienda, agua y saneamiento.

César Camacho Quiroz (1995-1999)

Como reto social, su gobierno estuvo enfocado a atender los temas de: educación, cultura y bienestar social; trabajo y previsión social; desarrollo urbano y obras públicas; salud, asistencia y seguridad social, y ecología. Con estos ejes prioritarios su gestión logró aumentar la infraestructura

educativa y de apoyo a la investigación, organizar brigadas de desarrollo social integral para los pueblos indígenas, impartir cursos como apoyo a la productividad y autoconsumo alimentario; asimismo trató de vincular a organismos del sector público con el privado, fomentó el desarrollo urbano y previnó la presencia de asentamientos irregulares; se reforzaron los programas de salud en forma integral.

Arturo Montiel Rojas (1999-2005)

En su gestión centró su atención en la idea de mejorar las condiciones de vida y abatir la pobreza, desigualdad y marginación mexiquenses a partir de un desarrollo económico integral. Con esta idea, su programa de trabajo fue encaminado a políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación, ciencia y tecnología, cultura, género, familia y grupos vulnerables (niños, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, grupos étnicos). Destacó los programas y fondos para mejoramiento de vivienda, incorporación del uso de tecnologías de la información a la educación, crecimiento de la investigación agropecuaria y hortoflorícola, seguros de vida a campesinos. Para dar forma a estos compromisos, al inicio de su gestión se creó el Programa Social Mexiquense para conjuntar acciones en pro de los mexiquenses. Sin embargo, los problemas en sus finanzas públicas repercutieron en la disminución del avance en la inversión pública programada en su gestión (GEM, 2000:228).

Enrique Peña Nieto (2005-2011)

La política social de Enrique Peña Nieto (2005-2011) estuvo enmarcada por una mercadotecnia política; ejemplo de ello fue la campaña “Te lo firmo y te lo cumplo”, que comprendía una serie de compromisos de campaña con la ciudadanía firmados ante notario a cambio de votos; despliegue mercadológico que posteriormente significó un mayor gasto que lo invertido en la mayoría de las obligaciones contraídas (Villamil, 2012). Con estas acciones de por medio estuvo cimentando las bases de una estrategia política a largo plazo como plataforma de lanzamiento a la presidencia de la república en 2012. Varias de las directrices del gobierno de Montiel continuaron en la gestión de Peña, sólo que las prioridades cambiaron de lugar. Para el gobierno de Peña, la prioridad principal fue atender el tema de la seguridad social, desagregada en acciones para la cuestión de salud, asistencia social, atención a grupos vulnerables, cultura, investigación y desarrollo regional, entre otros. Aunque hubo una mejora relativa de los indicadores sociales (seguridad, educación, salud), éstos distan mucho en su calidad y cobertura. Las políticas sociales de Peña, aunque procuraron tener en cuenta ideas asistencialistas, también se mantuvieron acordes con los lineamientos del modelo neoliberal y la banca internacional para la obtención de ingresos y empleos a través de la capacitación para el trabajo.

Eruviel Ávila Villegas (2011-2017)

Subordinado al orden de gobierno federal y central. Para la gestión de Eruviel Ávila Villegas cambió la perspectiva de acción gubernamental, ya que su prioridad inicial se sustentó en una coparticipación solidaria del Estado en aspectos como la educación, el combate a la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida, y la atención a grupos en situación de vulnerabilidad. Esta gestión considera que la educación es el detonante para alcanzar el progreso social. Para el combate a la pobreza se establece como prioridad la prevención y fortalecimiento de la atención médica.

González Serna, Sergio Armando (2008), “Monografía política del Estado de México (1981-2008)”, El Colegio de México, agosto 2008, en línea: <http://campus.usal.es/~acpa/democracialocal/pdfs/MonografiaEstadodeMexico.pdf>, México.

Miguel Ángel Vite Pérez y Roberto Rico Martínez, (2001). *Que solos están los pobres. Neoliberalismo y urbanización popular en la Zona Metropolitana de la ciudad de México*, Plaza y Valdés, México.

Romero, Hernández (2006). *El tejido económico y laboral en la fábrica textil La Hortensia*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

GEM, (2000), *Plan de desarrollo del Estado de México, 1999-2005*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México.

Jenaro,Villamil (1995). *Ruptura en la cúpula*, Plaza y Valdés, México.

Tabla 3.9.
Cambios en la política social del Distrito Federal, 1982-2018

Distrito Federal
Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988)
Fijó distancia a la política social al concluir que el costo social de la estabilización económica era inevitable y que tenía que ser pagado por el cuerpo social (Seara, 1987:8A). En su línea política siempre trató de combinar los propósitos nacionales de progreso y bienestar social con la política presupuestal de austeridad impuesta por medio del sacrificio social (DDF, 1984). Muchos de los movimientos sociales tuvieron que potenciar su capacidad de organización comunitaria para enfrentar las contingencias económicas, ante la poca o nula reacción favorable del gobierno.
Manuel Camacho Solís (1988-1993)
En su regencia trató de mantener una estrategia concertadora entre las fuerzas políticas, económicas y sociales. Su política social estuvo soportada por fuertes cabildeos entre inversionistas, cámaras industriales y comerciales para apoyar el desarrollo de iniciativas en el plano social, cultural y ecológico. Mantuvo una concertación permanente con la sociedad civil para satisfacer demandas sectoriales incorporadas a propuestas integrales, pero bajo lógicas corporativistas y de negociación condicionada. Fue promotor de un marco político de neopopulismo solidario.
Óscar Espinosa Villarreal (1994-1997)
La política social queda como complemento del programa económico federal, tratando de conciliar el crecimiento, el equilibrio ecológico, la calidad de vida y el bienestar social bajo la línea de proyectos en áreas estratégicas. La política social fue de corte asistencialista y dirigida a combatir la marginación, la pobreza y las inequidades. Se puso atención a cuatro aspectos: educación, atención médica integral, desarrollo cultural y asistencia social.
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999)
Inició y presidió un nuevo modelo de política social. Mantuvo un programa de gobierno progresista dirigido al diseño e instrumentación de una política social en cinco ejes: educación, salud, asistencia social, cultura y deporte. Al inicio de su administración, la política social tenía poco margen de maniobra en la misma línea filosófica, programática y presupuestal del gobierno federal, con serios vicios de corrupción y sin directrices claras. Luego, la política social se fue renovando y adquirió rectoría propia y mayor claridad al ampliar su cobertura, elaborar programas inclusivos basados en derechos universales, otorgar mayores recursos presupuestales, modificar las estructuras orgánicas y sus leyes o estatutos, involucrar a la ciudadanía en su diseño, operación y

evaluación, y en constituir instituciones para estos propósitos (García, 2011:19).

Rosario Robles Berlanga (1999-2000)

Siguió la misma política progresista e incluyente de su predecesor al dar continuidad a sus modelos, políticas, prácticas, presupuestos, instituciones y programas. En este sentido, mostró la voluntad política para seguir combatiendo la desigualdad en un espectro más amplio que el de los ingresos. De este modo, se continuó atendiendo las áreas sociales en los rubros de alimentación, salud, educación, cultura, vivienda popular, deporte, recreación, asistencia social, rescate de grupos vulnerables, combate a la desigualdad de género y fomento a la equidad (García, 2011:34). Este modelo de política social logró generar un sistema de servicios comunitarios integrados que sirvió de guía conceptual y práctica para hacer frente a la desigualdad, equidad y polaridad social imperantes, al grado de consolidar una serie de instrumentos normativos como la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, la Ley de Planeación y Desarrollo, la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del Distrito Federal, y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal (Sánchez y Álvarez, 2003:239).

Andrés Manuel López Obrador (2000-2005)

Las acciones políticas de López Obrador estuvieron enmarcadas por una propuesta de renovación republicana sustentada en tres ejes: la reforma política, la reforma de la política económica y la reforma social (López, 2001: 181). Particularmente, mantuvo una política social ambiciosa al proponer la construcción de un "estado de bienestar social" que garantizara ciertos derechos a todos los mexicanos (Esquivel, 2006: 228) y que en la práctica lo llevaría a definir una política social populista que daría prioridad a la población en condiciones de pobreza, destinando grandes cantidades de recursos para el desarrollo social, la infraestructura educativa y la obra pública, promoviendo al mismo tiempo nuevos derechos sociales en el Distrito Federal, que en algunos casos, alcanzarían rango de ley. Estos proyectos serían resultado de una histórica inversión pública, pero sin planes ni acciones integrales que combatieran el problema de la pobreza, la vivienda, la educación y la movilidad de fondo. Esto se reflejaría en una política de desarrollo que beneficiaría en buena medida a la industria constructora, inmobiliaria y automovilística, y favorecería la actividad especuladora del suelo urbano con permanentes afectaciones socioambientales y al hábitat urbano.

Alejandro Encinas Rodríguez (2005-2006)

Dio continuidad a las ideas de su predecesor al reconocer a la política social como uno de los ejes fundamentales de la administración. En su diseño se partió del principio de territorializar el gasto y los programas de gobierno con el objetivo de identificar las condiciones de calidad de vida, servicios y nivel de marginación de la población para, posteriormente, atender en sus necesidades y demandas a aquellos grupos vulnerables por unidad territorial (delegación, colonia y manzana) con alta y muy alta marginación. En su periodo se reformó la Ley de Desarrollo Social. Además, continuó con el principio de austeridad en el gasto de gobierno para derogarlo al gasto social. Se dio seguimiento al desarrollo de obras pública y se estimuló el crecimiento del sector servicios. Sin embargo, conflictos como el ambulante, los problemas de la zona conurbada, de

conservación ambiental, la movilidad en la ciudad y la Zona Metropolitana, la violencia, los asentamientos humanos, la pobreza, etc., rebasarían las acciones de esta administración.

Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012)

Al principio, la política social de este gobierno mantuvo los objetivos sociales progresistas de su predecesor al reconocer como causa principal la equidad y, con ello, alcanzar un estado de bienestar social, para luego ampliarlos en iniciativas innovadoras como: políticas desde la óptica de equidad de género, reducir la deserción escolar a través de becas por promedio, otorgar pensión alimenticia para adultos mayores, construir de hospitales y expandir los servicios de salud en zonas marginadas, construir infraestructura de movilidad, fomentar la participación ciudadana, mejorar el equipamiento urbano y los espacios públicos, introducir nuevas leyes. La inversión social en su conjunto absorbió alrededor de 50% promedio del presupuesto. Al final, su política presentó algunos tintes clientelares de los programas sociales.

Miguel Ángel Mancera (2012-2018)

La política social de este gobierno se denomina "capital social" y va encaminada en la misma línea progresista de sus predecesores. Los puntos centrales a los que apunta esta propuesta son: derechos humanos, accesibilidad universal a los servicios, desarrollo humano e impulso a la reforma política. Esta estrategia de gobierno está integrada por un "efectivo sistema de protección social, de combate a la pobreza, a la desigualdad y marginación, con atención especial a las personas que habitan en la zona rural de la capital"; así lo mencionó Mancera en su discurso de presentación de las estrategias para la política social (Romero, 2013:40).

Modesto, Seara Vázquez (1987), en línea: http://www.modestoseara.com/informacion/excelsior/funcionario_pares_18ago1987.pdf, consulta realizada el 24 de febrero de 2014..

Pedro, García Cruz (2011), en línea: http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/inspol_sol.pdf.

Cristina, Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez (2003). "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000" en Olvera Alberto J. (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana, México.

Gerardo, Esquivel (2006). "Análisis de Gerardo Esquivel" en varios autores, *Diálogos por México*, Santillana/Televisa, México.

Gabriela, Romero (2013), en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/14/capital/040n1cap>. México.

3.5. Consideraciones finales

Los programas sociales han incorporado progresivamente nuevas dimensiones a su funcionamiento; la estrategia de entregas directas de efectivo, complementada con apoyos alimentarios y becas escolares, se ha mantenido desde el gobierno de Ernesto Zedillo. También se continúa con la perspectiva en un sentido más integral de los programas que conjugan las dimensiones de alimentación, salud y educación. Los montos destinados a estos programas han aumentado progresivamente; sin embargo, los indicadores de niveles de pobreza no han disminuido (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^b: cap.1).

Con el surgimiento del Gobierno del Distrito Federal, los habitantes de la capital se han visto beneficiados por nuevos programas sociales mejor orientados a su realidad y necesidades en comparación con los programas federales que se aplicaban cuando era un departamento dependiente del gobierno federal. Sin embargo, los distintos gobiernos locales no han permitido la continuidad de los programas de sus predecesores, orientados por un afán propagandístico y eminentemente clientelar.

En cambio, la política social del Estado de México estuvo dirigida durante un poco de más tiempo por la política social nacional; sin embargo, a partir del año 2000, cuando los gobiernos federal y del Estado de México pertenecieron a partidos políticos distintos, el Estado de México estableció sus propios programas de desarrollo social, en muchos casos complementarios a los programas federales (al igual que el Distrito Federal).

A nivel general, se observa que los criterios de universalidad de las prestaciones no son suficientes para garantizar una mayor justicia distributiva cuando no se logran instrumentar medidas eficaces para mantener el salario (Gordon, 2000: 585). Además, actualmente la política social no significa una oferta homogénea abierta y universal, ya que ha concentrado los recursos en los grupos denominados de “mayor riesgo y vulnerabilidad”, buscando con ello elevar el impacto de los programas compensatorios diseñados al respecto (Arteaga, 2001: 7).

El enfoque neoliberal contemporáneo ha dejado de lado los objetivos de una mejor redistribución de la riqueza y la legitimidad, cambiando hacia la formación de “capital humano”, un término carente de rigor científico que considera la conformación de “recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos” (Franco, 2001: 29). Así, los enfoques principales han variado de un modelo de bienestar y de una adquisición de la seguridad social a partir del empleo a un modelo en donde se ayuda a los individuos sólo cuando sufren severas carencias o cuando cumplen con ciertos requisitos (Gordon, 2000: 584); cuestiones que se han planteado como mecanismos para producir ciudadanos más responsables y capaces. De este modo, las políticas sociales actúan más como mecanismos de control social y, en otras ocasiones, de franco clientelismo político ya que no buscan el desarrollo, la democratización, la justicia social, ni la descentralización. Esto lleva a reconocer que:

El reduccionismo de la función social del modelo de gobernabilidad (control social) se ha

instrumentado a partir de una relación gobierno-autoridad (verticalista, clientelista y de dependencia), que no da pauta a una participación activa de la población en los procesos de toma de decisiones, así como en la planeación en planes de desarrollo de su localidad y de la delegación (Sáinz, 2001: 231).

Al centrar los programas en las transferencias de subsidios y en acciones asistenciales focalizadas, se convierten en paliativos temporales ya que los beneficiarios continúan enfrentado un continuo proceso de reproducción de sus condiciones de pobreza (FEECM, 2000: 61). El acceso a los servicios sociales es desigual y se observan grandes brechas en la calidad a la que se accede en directa proporción con el gasto que se realiza. Esto aumenta la desigualdad y refuerza los procesos de exclusión y reproducción de la pobreza.

En México, la política social había sido dirigida por concepciones como la búsqueda de la legitimidad social por los regímenes, o el objetivo de una mejor distribución de la riqueza y, por lo tanto, una sociedad más justa, con los objetivos explícitos de asegurar el orden, la paz y la integración social. Sin embargo, en la actualidad cobra fuerza el enfoque de la reproducción de la fuerza de trabajo dentro del discurso de la formación de “capital social”, en el que las inversiones focalizadas y los requisitos de acceso y mantenimiento garantizan que el sistema económico pueda disponer de fuerza productiva adecuada y que transfiera a las personas la responsabilidad por su propia seguridad social. También se observa el uso de la política social únicamente con fines propagandísticos, estableciéndose programas fragmentados y dirigidos a sectores específicos sin un verdadero objetivo de desarrollo social.

4. Las políticas de desarrollo urbano

La ciudad, en cuanto producto socialmente construido, obedece a una dinámica impuesta por la incidencia de muy diversos procesos y actores sociales, pero el sentido que adquieren las transformaciones urbanas está condicionado por la fuerza y persistencia con que se actúa, de manera que el territorio puede verse alterado significativamente si sobre él se lleva a cabo una intervención urbana claramente encaminada a modificar su orden, su estructura; tal puede ser la intencionalidad y el supuesto que subyace en las políticas urbanas.

Sostener lo anterior significa aceptar que las ciudades pueden sufrir cambios a partir de la introducción de una idea-acción preconcebida y orientada a modificar una porción o la totalidad de la realidad urbana; que una intervención premeditada sobre la ciudad puede incidir en los procesos económicos, sociales y políticos que, de manera “espontánea”, se han verificado y han orientado su desarrollo. En este sentido, el despliegue de las políticas urbanas, en tanto políticas públicas y como resultado de actos decisorios de una autoridad socialmente reconocida como legítima, en un contexto político determinado y bajo una jurisdicción previamente establecida, obedece a un sentido y a una orientación definidos sustancialmente desde el poder político (Pino, 2012).

Sin embargo, siguiendo el planteamiento de Aguilar (1992) sobre las políticas públicas, podemos establecer que las políticas urbanas no pueden reducirse a un simple acto decisorio de gobierno, sino que su definición como tales implica la consecución de una acción (soportada por la decisión) dirigida hacia un fin y, por lo tanto, conlleva a un resultado esperado; es por eso que las políticas urbanas deben ser entendidas de manera integral desde su concepción hasta la verificación de sus logros. Así, las políticas urbanas puestas en marcha durante los últimos 30 años, de alguna manera pasaron por un momento de concepción, de ejecución y de obtención de resultados, sin que esto signifique que su desarrollo haya sido lineal o unidireccional; por el contrario, consideramos que dichas políticas se comportaron de una manera mucho más compleja y dinámica, lo que implica momentos de estancamiento, repliegue, redireccionamiento, reforzamiento o incluso abandono.

Por eso, consideramos pertinente entender a las políticas urbanas como procesos más que como hechos o sucesos dados, acabados y aislados; su desdoblamiento nos permite distinguir y reiterar su carácter temporal, en el sentido de que su implementación y, por lo tanto, sus repercusiones, se manifiestan de manera diferencial en el tiempo (Pino, 2012). Así, las políticas urbanas desplegadas sobre la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) durante los últimos 30 años dan cuenta de una trayectoria discontinua que reconoce precisamente políticas estancadas o replegadas, el redireccionamiento de otras, e incluso el abandono de algunas. Asimismo, vale la pena reconocer que un amplio conjunto de acciones de gobierno no está considerado aquí por el hecho de consistir en proyectos demasiado fugaces y no por haber logrado mantenerse siquiera dentro de los trabajos de una misma administración, siendo más que políticas públicas, “ocurrencias” públicas.

Como bien sabemos, la reestructuración económica de la década de los ochenta se acompañó de un proceso de reacomodo de las fuerzas políticas al interior del Estado, lo que implicó

modificaciones sustanciales en el diseño de las políticas públicas y urbanas a nivel federal y local, transformaciones que se circunscriben en una tendencia de adecuación de las funciones del Estado encaminada a disminuir, precisamente, su participación activa tanto en la conducción, de la actividad económica, como en la generación de satisfactores sociales que garantizaran unos mínimos de bienestar.

Sin embargo, estas alteraciones en la política urbana en tanto readecuación a la “nueva” situación económica y política, no pudieron romper del todo con un conjunto de rasgos propios del periodo anterior y se siguen manifestando formalmente, aunque de manera velada, en las políticas urbanas; en otro momento nos hemos referido a dichas readecuaciones, siguiendo a Sabatini y Arenas (2000), como una especie de lastre, como una resonancia política (Pino y Moreno, 2013).

Así, las políticas urbanas contemporáneas han tenido que lidiar y circunscribirse a una estructura político-administrativa que aún reconoce formalmente la pertinencia de la intervención estatal en el ámbito territorial y que alcanzó, una importante aceptación e institucionalización unas décadas atrás. Por ello, romper con la planificación indicativa, al menos en el plano normativo, no ha sido del todo fácil; sin embargo, como veremos más adelante, el resurgimiento del *laissez faire* urbano y el fortalecimiento de los agentes económicos privados, como la industria de la construcción y las empresas inmobiliarias, por ejemplo, en la organización y funcionamiento de la metrópoli, obedecen a una nueva tendencia claramente asociada a una política neoliberal.

4.1. Normatividad y planeación urbana

A partir de la década de los ochenta, el recién creado e institucionalizado marco normativo a favor de la ordenación y planificación de los asentamientos humanos y las ciudades, en particular, incorporó una serie de modificaciones tendentes a disminuir la “rigidez” normativa que establecía todo un procedimiento para la elaboración, aprobación y modificación de los programas de desarrollo urbano, —en ese entonces, el principal instrumento para la orientación del desarrollo de las ciudades— y, con ello, favorecer la intervención directa de los agentes privados en el territorio mediante el impulso a la actividad inmobiliaria y la industria de la construcción, que desde entonces participa abiertamente en el diseño y construcción de la obra pública; para tal fin, fue necesario alterar la normatividad urbana y “flexibilizar” los instrumentos que regulaban el desarrollo urbano.

Visto así, durante la década de los ochenta, caracterizada comúnmente como el periodo de la institucionalización de la planeación en México (Garza, 1992 y 2003), las políticas urbanas para los territorios que conformaban la ZMVM estaban fuertemente impregnadas de planteamientos planificadores que se venían promoviendo desde los años setenta, cuando a nivel federal se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (1976), y a nivel local se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975) y se elaboró el Plan Director de Desarrollo Urbano del DF (1975); mientras que en el Estado de México se reestructuró el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), creado en la década de los sesenta, para generar una serie de propuestas en torno a la planeación urbana y regional, y la problemática habitacional, y que, de alguna manera, se recogieron en la misma SAHOP; además de aprobarse las leyes de Planeación, Planificación y Urbanismo (1975), de Desarrollo Urbano (1977) y de Fraccionamiento de Terrenos (1979), todas del Estado de México.

Vale la pena recordar que desde inicios de la misma década se abrieron al interior de los aparatos de gobierno nuevas instancias de apoyo para dar cabida a las tareas de planeación urbana, así como la posibilidad de una mayor participación de la sociedad. En el caso del Distrito Federal, desde entonces el titular del DDF se podía auxiliar de una Comisión de Planeación Urbana y otras figuras de participación ciudadana (Consejo Consultivo y juntas de vecinos), mientras se reorganizaba la estructura de gobierno al reconocerse el funcionamiento de 18 direcciones generales, de las que destacamos: Planeación; Promoción de la Habitación Popular, Abasto y Mercados, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Policía y Tránsito, e Instalaciones Olímpicas, según la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 (DOF, 1971^a); ocho años más tarde, algunas se convertirían en secretarías (DOF, 1978).

De igual manera, habría que considerar que el precedente más inmediato del sistema de planeación urbana, tanto en el DF como en el Estado de México, fueron las leyes de fraccionamientos y de zonificación de mediados del siglo XX; de ahí se deduce, de alguna manera, por qué en los instrumentos de planeación urbana desarrollados en los setenta se le daba una importancia mayúscula

a la cuestión de la apertura de nuevos fraccionamientos, por lo que se restringió su “autorización”, siendo esta medida uno de los principales mecanismos que se consideraron entonces para controlar el viejo problema de la expansión urbana. En el mismo sentido es que se define una zonificación primaria que establecía los límites del área urbanizable del Distrito Federal; de ahí que la Ley de Desarrollo Urbano del DF se planteara como objetivo principal “ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y el mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierra, agua y bosques” (LDUDF, 1976: art. 1, en DOF, 1976); objetivo tan amplio que se ha mantenido desde entonces hasta la fecha en la legislación urbana de la ciudad capital.

El Plan Director tendría como referencia la planeación nacional, regional y metropolitana y estaría dividido en “Un Plan General en que se determinen los objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazos, que regirán el funcionamiento y desarrollo urbano del Distrito Federal, condicionados al bienestar socioeconómico nacional y dependientes de él” (LDUDF, 1976: Art.16, en DOF, 1976); y los planes parciales necesarios para la realización de alguno o varios objetivos del Plan General; así como el sistema a seguir para evaluar los resultados de dichos planes para incorporar los resultados al proceso mismo de planeación. Con el objetivo de ordenar el desarrollo urbano, la LDUDF clasificaba el territorio en: *a)* espacios urbanizados, *b)* espacios dedicados a la conservación, *c)* espacios dedicados al mejoramiento, y *d)* reservas territoriales.

Así, la planeación urbana institucionalizada en los años ochenta se apoyó y mantuvo una visión funcionalista de la ciudad a partir de la definición de esquemas de zonificación y usos del suelo (definidos en la década anterior); de tal manera, dicha planeación se orientó a la generación de instrumentos de control público del uso de suelo que operaran como mediadores entre la apropiación privada y real del suelo y un esquema público de regulación que hiciera compatible los derechos de propiedad con los requerimientos de la población y de los agentes económicos de la ciudad (Duhau, 1993).

Así, el impulso otorgado a la planeación urbana durante ambas décadas se mostraba como una respuesta institucional dirigida a establecer un marco normativo que pudiera dar orden a un proceso de urbanización acelerado y en crisis, con manifestaciones claras en términos de expansión urbana, contaminación atmosférica, congestionamiento vial, asentamientos irregulares, carencia de servicios públicos, pobreza urbana, pérdida de áreas naturales, etc.; sin embargo, una lectura un poco más amplia nos permite identificar un componente político central. Al respecto, Duhau (1993) destaca el hecho de que la regulación del desarrollo urbano se institucionalizó en el momento en que la autoridad no pudo mantener un sistema autoritario y discrecional en el manejo de los asuntos urbanos frente a un creciente cuestionamiento por parte de la sociedad que exigía mayores espacios de participación política, a lo que habría que agregar la presión internacional que llamaba la atención de los gobiernos a la problemática de los asentamientos humanos y el medio ambiente, como se planteó en la Conferencia de Vancouver.

De igual manera, el Estado de México continuó también su proceso de institucionalización con la aprobación de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y la publicación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, ambos en 1983; para entonces el Auris ya se había reestructurado, centrando sus funciones en la conformación, adquisición y gestión de reservas territoriales para la producción de vivienda de interés social, alejándose de las cuestiones más amplias de la planeación urbana (Serrano, 2012), ante la consolidación de la SAHOP en el ámbito federal que había centralizado esta función. A partir de 1984 se elaboraron una serie de "planes de centros de población estratégicos" y se crearon sus respectivos organismos (OCEC) que recogieron las funciones de planeación urbana a nivel municipal (Castillo, 2012).

Al igual que el DDF, el gobierno del Estado de México asumió la política de contención del crecimiento del área conurbada a la ciudad de México, por lo que impulsó la descentralización hacia otros centros de población del estado, tomando la consigna del gobierno federal, para finalmente expedir programas de desarrollo urbano a nivel municipal a partir de 1984. En las siguientes décadas el Gobierno del Estado de México se orientará a adecuar su ley de asentamientos humanos (1993) y a la elaboración de algunos ejercicios a nivel regional y metropolitano; en este sentido destaca la elaboración del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuauhtitlán-Texcoco (2005), así como las políticas de impulso, consolidación y control en el Valle de México (2005-2011), y Ciudades del Bicentenario en el Valle de México, además de la autorización de conjuntos urbanos en el Valle de México (Castillo, 2012), más otros planes y programas con incidencia en áreas urbanas localizadas fuera de la ZMVM.

Si bien es cierto que la institucionalización de la planificación a nivel federal y local en materia urbana significó un avance sustancial respecto de las formas autoritarias y discrecionales con que se dirigían los asuntos urbanos, y que la definición clara de atribuciones y formas de organizar y gestionar el territorio al interior de los aparatos de gobierno representó un logro para la regulación-restricción del uso y aprovechamiento del suelo urbano, definiéndose reglas "obligatorias" para todos los agentes sociales (en particular para los fraccionadores), no podemos negar que dicho modelo fracasó en la contención del área urbana, debido a la ocupación de aquellas zonas que se habían definido como no urbanizables; de este modo, la expansión urbana demostró un proceso mucho más complejo de lo que en los planes y programas se reconocía, por lo que los instrumentos diseñados para tal propósito tuvieron resultados muy limitados (Duhau, 1993; Iracheta, 1988).

De ahí que la institucionalización de la planeación urbana en las dos entidades que mayoritariamente participan en la ZMVM no haya arrojado resultados positivos en la contención de la expansión urbana; por el contrario, podemos constatar que el fenómeno de los asentamientos regulares e irregulares continúa rigiendo el crecimiento de la metrópoli, reforzando las disparidades urbanas evidenciadas por la urbanización formal y la popular, por ejemplo. Por otra parte, no podemos ignorar que este sistema de planeación trajo consigo una nueva centralización de las decisiones políticas sobre la ciudad, que recayó en gran medida sobre los poderes ejecutivos locales y los cuerpos legislativos que, en la experiencia concreta del Estado de México y del DF, han mantenido una correspondencia política que les ha permitido modificar y reorientar los programas de

desarrollo urbano a sus propios intereses, dejando una vez más a la sociedad fuera de los procesos de decisión.

El tratamiento del fenómeno de la metropolización, reconocido de alguna manera desde la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976, no ha logrado trascender en gran medida el nivel discursivo. Sin embargo, vale la pena considerar que las bases normativas para su abordaje en términos de planeación urbana estaban dadas, aunque no dejan de parecer ahora un tanto deficientes para la complejidad que la metrópoli ya presentaba. En este sentido, el proceso de conurbación era reconocido como central, por lo que se consideraba que su planeación y regulación se realizarían conjuntamente por los gobiernos municipales de la entidad federativa en cuestión y el gobierno federal, o por los municipios y el gobierno de la entidad correspondiente. Además, se consideraba la creación de una comisión de carácter permanente que se encargaría de ordenar y regular el desarrollo de la zona conurbada, la cual tendría facultades para asesorarse técnicamente, promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigación y establecer los mecanismos de participación. Sus funciones eran las de elaborar y revisar el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada y someterlo a su aprobación, además de gestionar ante los gobiernos respectivos que se cumplieran las decisiones que se hubiesen tomado.

Por ello, consideramos que la inclusión de la problemática de la conurbación en la LGAH resultó ser un gran avance; sin embargo, el fenómeno metropolitano ya había superado por mucho, en la ciudad de México en particular, el área metropolitana para ahondar en la consolidación de su Zona Metropolitana. Finalmente, la LGAH dejó abierta la posibilidad de su interpretación debido a sus enormes problemas de coherencia interna y de indefinición en general, y en particular para el DF; resta agregar solamente que el 27 de diciembre de 1981 se le adicionó a la LGAH un nuevo capítulo referido a la tierra para la vivienda urbana y dos años después, en 1983, se volvió a reformar y adicionar.

Por otro lado, pese a que pareciera que la prioridad central de estas políticas desde los ochenta en la ciudad de México fue desarrollar la industria a cualquier costo, recientemente (2013) presenciamos la modificación a los planes de desarrollo urbano delegacionales (permitidos por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), en donde se muestra una reconversión de usos de suelo en la ciudad, traduciéndose éstos en la pérdida de industrias y el aumento de desarrollos habitacionales y comerciales de diversa índole; esta situación puso en riesgo la viabilidad de zonas industriales de gran importancia para la ciudad, las cuales aportaban cientos de millones de pesos en el pago de impuestos y derechos a las tesorerías locales, además de agravar los problemas de dotación de agua potable, drenaje y vialidad (Gómez, 2013^a).

Las modificaciones más recientes a la normatividad de desarrollo urbano han introducido una serie de mecanismos que permiten, además de la inversión abierta del capital en la construcción de infraestructuras y prestación de servicios urbanos, la posibilidad de emprender desarrollos inmobiliarios en zonas que anteriormente habían restringido los programas de desarrollo mediante la definición de usos de suelo incompatibles; sin embargo, el interés del capital nacional e internacional por invertir en el suelo de la ciudad de México y en algunas áreas en particular ha sido tan grande

que los legisladores locales no han podido, sabido, ni querido oponerse a un proceso de apertura indiscriminada de la ciudad a una iniciativa privada que exclusivamente está interesada en la maximización de sus rentas y ganancias.

Por ello, instrumentos como la transferencia de potencialidades han posibilitado la construcción en altura más allá de lo imaginado; en particular, son los desarrollos inmobiliarios en los corredores terciarios más rentables los que han marcado la pauta para la expansión de proyectos en altura en otras áreas de la ciudad. La creación de zonas de desarrollo controlado (Zedec) como Santa Fe abrieron paso a una expansión del sector inmobiliario en el DF y en algunos pocos municipios del Estado de México que logró crecer significativamente a partir de la adquisición de suelo barato (Santa Fe se construyó sobre los tiraderos de basura del mismo nombre), la construcción de importantes obras de arquitectura llamativa destinada a sectores de altos ingresos y a las grandes firmas y consorcios financieros y de capital.

Si bien, Santa Fe es producto de una intervención pública que decidió destinar esta porción de la ciudad a dichos fines, el capital inmobiliario tomó rápidamente el control de manera directa, es decir, ahora su materialización es producto de su actuación sobre el territorio, de ahí que consideremos que en cierta medida el desarrollo urbano se encuentre actualmente conducido por agentes sociales privados, y no por el Estado o la ciudadanía, al tiempo que este tipo de proyectos se adecuan sustancialmente a estrategias del partido en el gobierno en turno; tal es el caso del Estado de México, en donde también se han promovido y dado todas las facilidades para la proliferación de inmuebles, debido a que, de alguna manera, representan ciertos beneficios económicos e incluso electorales.

Con lo anterior hemos querido dar cuenta de que el desarrollo urbano en la ZMVM se ha desplazado de una conducción institucional por parte del Estado, a pesar de haberse dado de manera fragmentada e inconsistente, a un control indirecto por el capital inmobiliario mediante funcionarios, legisladores y gobernantes afines a una política desarrollista que ve en la inversión privada la única alternativa para no sucumbir al deterioro político y económico de la ciudad.

4.2. La política de incorporación de tierra al suelo urbano

Como hemos visto, la normatividad y la planeación urbana adoptadas en México y utilizadas para la ordenación de los territorios que conforman la ZMVM, aunque han logrado visualizar el problema que representa la cuestión del suelo, en este sentido, el tratamiento de la ocupación del suelo periférico (rural, semirural, de conservación o cualquier otra modalidad) no ha podido superar los mecanismos que los sitúan fuera de los estrechos ámbitos de la legalidad, ignorando las condiciones socioeconómicas de la gran mayoría de los pobladores que se encuentran en esta situación, más allá de la utilización política de sus necesidades por parte de grupos y partidos políticos (Duhau, 1998).

Al respecto, no podemos obviar la importancia de la definición jurídica de la tenencia de la tierra, siendo posiblemente su regularización el mecanismo más utilizado para enfrentar la problemática. La política de regularización de la tenencia de la tierra es el instrumento que ha posibilitado el reconocimiento de un patrimonio familiar a los pobladores de las tierras periféricas; sin embargo, el acceso a la regularización, a pesar de haberse instituido como parte de las acciones de diversas instituciones federales y locales, no ha podido dejar de ser un instrumento político desde su adopción. Así, la regularización se presenta frente a los pobladores (irregulares) como una posibilidad en el mediano plazo, incentivo suficiente para que quienes no tienen otro lugar donde asentarse permanezcan en dicha condición.

Pero antes de abordar la cuestión de la regularización del suelo, es necesario detenerse en las políticas, que si bien no son generadas desde las oficinas del desarrollo urbano, en última instancia proporcionan las condiciones necesarias para que las políticas urbanas explícitas puedan operar. Habría que considerar de inicio que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) consideraba que el acelerado crecimiento poblacional de las principales ciudades del país, ha propiciado el incremento en la demanda de suelo legal para el desarrollo urbano; que durante los próximos 25 años se requerirán aproximadamente 553 000 hectáreas para satisfacer la demanda habitacional, lo que significa generar un promedio de 22 121 hectáreas anuales. Tan sólo para el periodo 2006-2012 la industria de la vivienda demandará 137 000 hectáreas de suelo urbanizado, del cual aproximadamente 65% será de origen ejidal o comunal (Sheffield, 2007).

Por ello es que hemos de dar cuenta de los procedimientos, las instituciones y los programas que fueron diseñados para que las tierras ejidales y comunales pudieran incorporarse legalmente como parte de las reservas territoriales para la expansión urbana. De acuerdo con datos del Registro Agrario Nacional (RAN) en 2010, en México, existían 31 480 núcleos agrarios: ejidos y comunidades agrarias, los cuales poseían una superficie superior a 50% del territorio con poco más de un millón de km² (*El Financiero*, 2009), mismos que han estado expuestos a una constante presión, ya sea por sus necesidades de supervivencia ante la falta de apoyos al campo y su empobrecimiento, por la especulación inmobiliaria e invasiones, la incursión de las actividades agroindustriales, el avance urbano-metropolitano, así como por las políticas diseñadas para su privatización.

El cambio al modelo económico de corte neoliberal a partir de los ochenta significó el diseño de políticas con miras a privatizar y desregular las instituciones, las paraestatales, las infraestructuras y liberalizar la economía. Las reformas al artículo 27 constitucional que significaron la cancelación del contrato social agrario signado por la Revolución Mexicana y que va en contra de los postulados básicos de dicho movimiento social (Pradilla, 1993: 64), derivaron en la reforma a la Ley Agraria de 1992.

Esto significó, a su vez, en los hechos: 1) el fin del reparto agrario; 2) la apertura de las tierras de propiedad social al mercado, suprimiendo su carácter de invendibles, inembargables e imprescriptibles, lo que permitió y fomentó su conversión a propiedad privada individual, así como su incorporación a sociedades mercantiles por acciones; y 3) la creación de condiciones que fomentaron la reaparición del latifundismo, permitiendo por la vía legal que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de la tierra y fomentar una inversión masiva de capital nacional y extranjero en el sector agropecuario (Pradilla, 1993: 65).

Estas contrarreformas, concertadas por el gobierno de Salinas únicamente con las cúpulas de organizaciones campesinas oficialistas y de oposición cooptadas, aglutinadas entonces en el llamado Congreso Agrario Permanente (CAP), además de violar con ello los derechos de consulta y de información, han significado una violación a los derechos a la tierra, al territorio, a la propiedad y a la vida digna de los pueblos establecidos (García, 2006).

Las reformas al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria derivaron en la creación de mecanismos institucionales de incorporación de tierras agrarias al mercado del suelo urbano, como el diseño del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (Piso) y, más recientemente, el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

El Procede nació del artículo 56 de la Ley Agraria, programa que, desde la visión institucional, buscó dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los integrantes de los núcleos agrarios, mediante la entrega de certificados parcelarios o certificados de derechos sobre tierras de uso común, o ambos, según sea el caso, así como los títulos de solares urbanos, a favor de todos y cada uno de los individuos pertenecientes a un ejido (Olivera, 2005). Parte fundamental de este programa era otorgar títulos de propiedad de los terrenos a los ejidatarios, cuestión que ha legalizado los procesos de compra-venta de suelo agrario. De este modo, el Procede es el primer paso para que los integrantes de un ejido pasen al denominado “régimen de dominio pleno”, que es cuando legalmente los ejidatarios se convierten ya en propietarios privados individuales de su parcela y de su terreno urbano (solar), muchos de estos vendiéndose e integrándose al desarrollo urbano y para actividades privadas (Pradilla, 1993; Gómez y Schwentesius, 2000; Calva, 1993; Olivera, 2005; García, 2006). Si bien el Procede era “voluntario” por ley, la Procuraduría Agraria (PA), con base en presiones, corrupción, chantajes y las mismas políticas económicas que han empobrecido aún más al campesinado, acabó por imponerlo en la mayoría de los núcleos agrarios del país (García, 2006).

El Piso, que era el mecanismo subsecuente al Procede, fue el medio mediante el cual, una vez

obtenida la certificación y el “título de propiedad de la tierra”, el campesino podía realizar los trámites para incorporar legalmente sus terrenos pertenecientes al régimen agrario al desarrollo urbano. Con esto se impulsó la venta de tierras de tenencia social al mercado del suelo urbano, por lo que dejaron de ser ilegales las transacciones con las tierras ejidales que rodean a la mayor parte de las ciudades o poblados en México, las que anteriormente sólo podían incorporarse a los usos urbanos mediante el mercado ilegal de suelo. Recordemos que desde la década de los cuarenta los mecanismos legales para liberar la propiedad social de tales restricciones y facilitar distintos usos del suelo fueron la creación y ampliación de zonas urbanas ejidales, la permuta hasta antes de 1971 (Schteingart, 1990), así como la expropiación por utilidad pública que continúa vigente (Maya, 2004).

De este modo, la reforma de la legislación agraria suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina ejidal y comunal, abriendo múltiples vías para la inserción del capital privado nacional y extranjero en el ámbito agrario (Pradilla, 1993; Olivera, 2005; García, 2006). Asimismo, otro de los mecanismos para insertar las tierras agrarias al modelo neoliberal y privatizador es empobrecer a sus poseedores y convencerlos de que se deshagan de sus tierras; por ese motivo se suprimieron los apoyos productivos, se les endeudó y se crearon subsidios paupérrimos (Pradilla, 1993; Calva, 1993; Gómez y Schwentesius, 2000; Calva, 2004).

Después de 14 años, 92% de los ejidos y comunidades agrarias del país se inscribieron al Procede, por lo cual se consideró conveniente declarar su conclusión mediante el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2006. El 8% restante, es decir, 2 400 núcleos agrarios, que lograron resistir a mentiras, presiones y chantajes, evitando que sus territorios se privatizaran, ahora han visto el surgimiento de un nuevo programa: el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), con él que la SRA busca dar continuidad a los trabajos de certificación y titulación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Este instrumento se fundamenta en las mismas leyes, reglamentos, objetivos y procedimientos jurídicos y administrativos que el Procede, y su objetivo es aplicarse en los aproximadamente 1 200 núcleos agrarios que no fueron certificados (RAN, 2006).

La certificación tiene como dádiva la condonación del pago de derechos de dicho trámite, y la promoción de “beneficios” como el abatimiento a la incertidumbre sobre la posesión legal de la tierra agraria, así como la posibilidad de acceder a programas sociales, productivos y de fomento agropecuario, pese a que muchos de éstos son otorgados y condicionados con fines político-partidistas, y muchas veces los procesos de producción y fomento agropecuario se han traducido en un enorme deterioro de los ecosistemas por las tecnologías e insumos que conllevan (Olivera, 2005).

Por otro lado, y como bien sabemos, el proceso de metropolización y de expansión del área urbana de la ciudad de México ha ido incorporando cada vez más demarcaciones, al grado que para 2010 sumaban 76 en total (Conapo, 2012), la mayoría de éstas pertenecientes al Estado de México, en parte por las políticas de restricción de proyectos habitacionales en las delegaciones periféricas del DF y la falta de políticas habitacionales de carácter popular e incluyentes. Este crecimiento, hasta finales de los noventa, había incorporado mediante instrumentos legales, y también con formas

ilegales, suelo de propiedad privada para usos urbanos (63%), además de suelo de propiedad social (27%), federal (3%) y del ex Vaso de Texcoco (6%) (Cruz, 1997).

A partir de los setenta, la regularización de asentamientos irregulares sobre tierra de propiedad social ubicada en la metrópoli se convirtió en una cuestión importante en términos de política urbana, en parte debido al gran número de núcleos agrarios existentes. En el caso de municipios del Estado de México se creó Auris como un organismo desconcentrado del gobierno del estado; casi de manera simultánea, el gobierno federal creó la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (Corett), que sufrió varias modificaciones en su estructura y alcances hasta que en 1999 fue sectorizada en la Sedesol (Maya, 2004).

Hacia principios de la década de los noventa ya se habían asentado en la ZMCM, sobre suelo de propiedad social, alrededor de la tercera parte de las colonias populares, de las cuales un gran número se formó mediante asentamientos irregulares, muchos de ellos sobre suelo de tenencia social; asimismo, se habían construido algunas unidades habitacionales promovidas por institutos estatales sobre terrenos expropiados de este tipo de propiedad (Cruz, 2001; Duhau, 1998).

La autoconstrucción de viviendas fue una de las características más visibles de los procesos de producción del hábitat popular; sin embargo, más que ella, fue la urbanización popular (autogestionaria en muchos casos) la vía a través de la que se fueron incorporando las tierras anteriormente agrarias al mercado del suelo urbano en un largo proceso ampliamente estudiado.³⁶

De este modo, entre los actores principales del proceso de incorporación de tierras ejidales para el crecimiento urbano están los sectores pobres, los fraccionadores y vendedores de suelo (ejidatarios, comuneros, privados), así como el Estado y sus mecanismos e instrumentos que han incidido en las formas de poblamiento de la periferia. Entre las delegaciones y los municipios que experimentaron esta transformación jurídica y territorial destacan: Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Iztapalapa, Iztacalco, Ecatepec, Gustavo A. Madero, Tecámac, Nextlalpan, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla, Naucalpan, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, entre otros (Duhau, 1998). En 2010 se sumaron nuevos municipios a la lista de las demarcaciones que han incorporado tierras agrarias para el crecimiento urbano, siendo un total de 60 (59 municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo) más las 16 delegaciones del DF que en conjunto integran la metrópoli.

Por último, quisiéramos agregar algunas cuestiones referentes al suelo de conservación del DF, que tienen que ver precisamente con la política de conservación de una amplia área de la entidad que desde la década de los setenta se ha considerado como de valor ambiental no sólo para ésta, sino para todo el Valle de México. La noción de suelo de conservación ecológica corresponde a una preocupación que, si bien es muy vieja (principios del siglo xx), tiene una primera concreción en el Distrito Federal a inicios de la década de los setenta, cuando el Departamento del DF (DDF), por medio de la Comisión de Planificación, mostró cierta preocupación por contener el crecimiento de la “mancha urbana” y acordó aprobar la creación de una zona de veda para la creación de fraccionamientos en el sur del DF (Acuerdo CPDDF, 17 de diciembre de 1970). La propuesta buscaba conformar en una superficie de aproximadamente 756 km²,

[...] una zona de veda en la cual quedará específicamente prohibida la creación de fraccionamientos, de unidades de habitación y de colonias populares, así como las construcciones industriales de cualquier giro y la de más de una casa unifamiliar en un mismo predio, quedando sujeta la licencia de construcción de dicha casa habitación a la posibilidad de dotación de servicios urbanos por parte del Departamento del Distrito Federal (DOF, 1970).

Este acuerdo consideraba que los poblados que quedaran comprendidos en dicha área podrían mantener el desarrollo natural que habían tenido hasta ese momento; por su parte en el considerando de su propuesta el jefe del DDF, argumentaba cuestiones topográficas, orográficas, geológicas e hidrográficas, así como el que esa zona era la más boscosa y que podía considerarse como un gran pulmón para la ciudad y el Valle de México, además de localizarse en ésta los manantiales más importantes del valle y la zona de mayor recarga de los acuíferos (DOF, 1970).

Era la riqueza ecológica del sur del DF la que se estaba reconociendo con este acuerdo y la que se buscaba proteger con el establecimiento de una veda a los espacios de producción y habitacionales de carácter urbano, con lo que se establecía el antecedente inmediato a la distinción actual entre suelo urbano y suelo de conservación. Cinco años después, la Ley de Desarrollo Urbano del DF (1975), para ordenar precisamente el desarrollo urbano, clasificaba el territorio en *a)* espacios urbanizados, *b)* espacios dedicados a la conservación, *c)* espacios dedicados al mejoramiento, y *d)* reservas territoriales. Los espacios urbanizados estarían dedicados a la habitación, recreación, comercio, industria, servicios y otros usos; los de conservación se destinarían a aquellos elementos condicionantes del equilibrio ecológico, a las actividades agropecuarias, a las áreas naturales, los espacios abiertos, etc., por lo que en estos espacios la urbanización estaba restringida y solamente se autorizarían las construcciones y obras que asegurasen “los servicios de bienestar social”.

Será en la década de los ochenta cuando se establezca finalmente una clasificación primaria del suelo del Distrito Federal y se declare una línea divisoria entre el área de desarrollo urbano y la de conservación ecológica, siendo el Programa General (1987) del Plan Director de Desarrollo Urbano el documento en el que se hizo dicha distinción. Una de sus “tesis básicas” (soporte de las políticas y las directrices del programa) era “conservar el medio ambiente”, y para tal fin se definía como: Área de Conservación Ecológica, aquella en la que:

[...] deberá desalentarse todo proceso de urbanización, donde el equipamiento y los servicios se basen en las normas especiales que se establecen para los 36 poblados existentes. Adicionalmente no deberá regularizarse la tenencia de la tierra en asentamientos irregulares e invasiones fuera de los límites que establecen los Programas para cada uno de los poblados (DOF, 1987^a: 4).

Con esto, se reconocía un área de desarrollo urbano con una extensión de 63 382 has que constituían 42.6% del DF, y un área de conservación ecológica con una superficie de 85 554 has que

representaban 57.4% restante. Por su parte, la declaratoria que determinaba la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica consideraba que el área de conservación ecológica y los poblados rurales que en ella se encontraban tenían como característica "contener usos de suelo predominantemente forestal, agrícola, agropecuario y acuífero, con alto índice de deforestación" (DOF, 1987^b: 16); así, identificaba seis grandes zonas que se consideraba necesario conservar y mejorar en Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta y Tlalpan en particular.

Con el paso del tiempo y a pesar del acelerado proceso de urbanización que han tenido las demarcaciones, esta extensa área continúa aferrándose a no ser considerada como urbana, resistiendo los embates de la lenta urbanización ilegal (pero permitida) y la intensiva urbanización oficial, a tal grado que, por ejemplo, en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Tláhuac (PDDUT), aprobado en agosto de 2008 por la Asamblea Legislativa con 31 votos a favor, 15 votos en contra y una abstención (Grajeda, 2008), se reconoce que del total de su superficie (8 534.62 has) solamente 24.19% es considerado como suelo urbano, mientras que el restante 75.81% se considera todavía como suelo de conservación ecológica (ALDF, 2008^b: 6); sin embargo, en él se han autorizado proyectos que, violando la normatividad, claramente son de carácter urbano, tal es el caso del último tramo de la Línea 12 del Metro y su estación terminal, que se asienta precisamente sobre tierras que hasta hace poco tenían actividad agropecuaria y que fueron reconocidas como parte de la zona patrimonial de Xochimilco.

Así, la pérdida de suelo de conservación en el DF es producto, además de la ocupación ilegal de pobladores de bajos recursos, de sectores clasemedieros que se trasladan a las pocas áreas seminaturales de la periferia metropolitana, y de la realización de proyectos urbanos impulsados por las propias autoridades que se han convertido en promotores de las empresas inmobiliarias y constructoras que operan en la ciudad.

4.3. La densificación y los proyectos inmobiliarios

Como hemos visto, la creciente expansión urbana de la ZMVM, se ha caracterizado por la incorporación de áreas periféricas, donde el incremento demográfico ha sido mucho más intenso en comparación con las áreas centrales o consolidadas de la metrópoli, generando con ello una ocupación extendida, dispersa y porosa del territorio (Pradilla, 2011) que complejiza su desarrollo y dificulta a sus pobladores el acceso a un conjunto de satisfactores que aún mantienen una localización concentrada en un pequeño grupo de delegaciones del DF y de los municipios mexiquenses.

Aunque el crecimiento urbano periférico no sólo responde a los procesos de ocupación irregular anteriormente reseñados (la urbanización natural de los viejos pueblos del valle presenta ritmos distintos), su lugar en la metropolización sigue siendo fundamental; sin embargo, la urbanización periférica de carácter legal en los últimos años ha cobrado una importancia tal que su aporte en términos de ocupación de suelo es significativo debido a que ha adoptado un modelo urbanístico de tipo extensivo, es decir, a partir de la disponibilidad de suelo barato en las inmediaciones de la ciudad con una relativa proximidad a infraestructuras carreteras de tipo regional. La política habitacional, en aras de incrementar en el corto tiempo las cifras de vivienda producida, ha promovido la construcción de extensos fraccionamientos de pequeñas viviendas de interés social destinadas a una población de bajos recursos, aunque no lo suficiente como para no poder adquirir una vivienda.

Estos conjuntos habitacionales caracterizados por Duhau y Giglia (2008) como parte de la ciudad insular (por su aislamiento), implantados en áreas aún poco urbanizadas que cuentan con amplias áreas “desocupadas”, son uno de los componentes contemporáneos que refuerzan la tendencia a expandir la metrópoli de manera dispersa y porosa como la describe Emilio Pradilla (2011), a pesar de ser conjuntos habitacionales que oscilan entre 3 000 y 70 000 viviendas (Duhau y Giglia, 2008). Sin embargo, los niveles de desocupación que presentan estos conjuntos de reciente y rápida creación, pues entre 1994 y 2005 se autorizaron 115 conjuntos con 371 422 viviendas (Duhau y Giglia, 2008), son muy altos, lo que se traduce inmediatamente en una disminución de las densidades demográficas previstas, reforzando lo aquí planteado. Por otra parte, aunque los conjuntos habitacionales expandidos se localizan en 21 municipios de la ZMVM, a su vez éstos se encuentran concentrados principalmente en ocho de ellos: Chalco, Chicoloapan, Ecatepec, Iztapaluca, Nicolás Romero, Coacalco, Cuauhtitlán, Acolman y Tecámac. Finalmente, habría que destacar que este modelo de urbanización expansiva es producto de las reformas a la Ley Agraria y a la política de vivienda de 1992, como se ha documentado en el capítulo de políticas de vivienda de esta misma investigación, y qué dicho modelo contrasta con los ciclos de expansión-consolidación-expansión que presentan los procesos de urbanización popular (Duhau, 1998).

Entre 1999 y la fecha, en municipios conurbados del Estado de México se ha ido autorizando, por parte del gobierno del estado, la construcción de más de 364 megaconjuntos urbanos que, en casi 14

años, han significado la construcción de más de 700 000 casas sobre ejidos, tierras de cultivo, cerros, etc. (Chávez, 2011), de municipios como Ixtapaluca, Tultitlan, Nicolás Romero, Tecámac, Coacalco, Huehuetoca, Zumpango, Ecatepec, Cuautitlán-Izcalli, Chimalhuacán, San Vicente, Chicoloapan, Nextlalpan y Chalco.

Entre las principales desarrolladoras inmobiliarias que se han visto beneficiadas por las administraciones locales para fraccionar, lotificar, vender terrenos y casas en los municipios conurbados de la metrópoli, destacan los grupos: Casas Geo, Homex, Sadasi, Inmobiliaria Came, Ara, Sare, Urbi, Beta, Ke Desarrolladora, Alteq Construcciones, Biba Inmobiliaria, Desarrollos Inmobiliarios Ixtapaluca, entre otras.

De entre los desarrollos más conocidos se encuentran Los Agaves, la Hacienda San José, autorizados por Montiel Rojas (Chávez, 2011); la Ex Hacienda Santa Inés, Las Américas, Valle San Pedro Sección Urbi Villa del Campo, Los Héroes Tecámac I y II, San Francisco Coacalco, Ciudad Citara, La Era, Urbi Villa del Rey, Las Fuentes, La Noria, Geo Villas de Santa Bárbara, San Buenaventura, Geovillas Jesús María, Geovillas Ayotla, Arbolada Ixtapaluca, Lomas de Ixtapaluca, Real de Costitlán, entre otros realizados durante los periodos de Enrique Peña Nieto y Erubiel Ávila. Cada proyecto puede albergar entre 9 000 y 26 000 viviendas con un costo que va de los 200 a los 500 000 pesos, y algunos de éstos cuentan con plazas comerciales, supermercados, escuelas y gimnasios.

El acceso a la compra de las viviendas es por medio de créditos inmobiliarios de la banca privada, el Infonavit, el Fovissste, y otros que apoyan el mercado de vivienda en el Estado de México; aunque no existe autoridad que responda por casas en malas condiciones o riesgosas (Chávez, 2011). En este sentido, en varios de estos desarrollos han surgido problemáticas asociadas con una mala calidad de materiales, falta de servicios como agua y electricidad, de no tener escrituras (como en Las Fuentes), así como presentar fallas estructurales (como en La Era), aunado a que en temporadas de lluvias suelen inundarse, lo que las ha vuelto inhabitables (Chávez, 2011). Asimismo, al fungir como ciudades dormitorio, el fenómeno delictivo ha sido una constante, sufrir saqueos y robos de infraestructura urbana como cables de alumbrado, sanitarios, herrería, y tuberías (Chávez, 2011).

Por otra parte, la política urbana de las últimas décadas para las áreas centrales de la ciudad muestra una perspectiva diametralmente distinta; el tratamiento de las áreas consolidadas de la metrópoli parte del reconocimiento, explícito o no, de la escasez de suelo disponible para el desarrollo de proyectos habitacionales de tipo horizontal, como los arriba reseñados, por lo que la apuesta de las autoridades del sector desarrollo urbano y vivienda ha sido precisamente por la densificación. Partiendo de la idea (parcialmente documentada) de que las antiguas cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal han mostrado un descenso del ritmo de crecimiento demográfico, e incluso decrecido en números absolutos, el GDF adoptó el discurso de la conveniencia de las ciudades compactas, ignorando la dimensión metropolitana del fenómeno de la densificación diferencial y de la expulsión de población de las áreas centrales debido a la concentración de actividades económicas.³⁷

Pese al ligero declive en el ritmo de crecimiento poblacional en la ZMVM, en parte por la crisis e inestabilidad económica desde finales de los setenta y primera mitad de los ochenta que redujo la generación de empleos en la actividad manufacturera, el alto costo para vivir en las grandes ciudades, las políticas de desconcentración industrial, la presencia de contaminación ambiental (Aguilar, 2009), la migración a los Estados Unidos debido al desempleo, el aumento de la criminalidad y de los sismos de 1985 (Pradilla, 1993), y pese a que la zona central de la metrópoli ha experimentado un continuo crecimiento negativo desde los setenta, especialmente en varias delegaciones, los municipios del Estado de México colindantes con el DF (Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla) han experimentado un aumento demográfico significativo.

Aunque el crecimiento poblacional del centro de la metrópoli resulta negativo, se puede apreciar un ligero repunte de su dinámica demográfica, ya que la tasa de crecimiento aumento de -2.02 en el periodo 1970-1990, a -0.18% para 2000-2005 (Aguilar, 2009), proceso posiblemente atribuido al leve repoblamiento en las “delegaciones centrales”; aún falta comprobar si esto se debe a los efectos producidos por el Bando 2 impuesto desde el GDF en 2001, que prohibió la construcción de nuevos desarrollo habitacionales en 12 de las 16 delegaciones del DF, a excepción de las cuatro delegaciones referidas, y que en 2007 fue suspendido por el GDF (Llanos y Romero, 2007).

Al respecto habría que recordar que desde el proyecto del Programa General de Desarrollo Urbano del DF en su versión 2001 ya se planteaba la pertinencia de recuperar la centralidad de la ciudad de México mediante el repoblamiento y la densificación de esas áreas promoviendo la construcción de proyectos inmobiliarios y, en particular, desarrollos habitacionales; proyecto que, en su momento, Pradilla y Pino ([2002], 2004) consideraron como una política errónea al no contemplar aspectos tan importantes como el comportamiento de la renta y los precios del suelo, lo que imposibilitaba un retorno de los sectores populares al centro, además de no tomar en cuenta a la población flotante que utiliza las infraestructuras y servicios urbanos que el gobierno de López Obrador creía subutilizados.

La carencia de lotes baldíos en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, la renta diferencial del suelo que encarecía su precio y la especulación inmobiliaria que desató el Bando 2, propició que fueran los sectores medios que no presentan graves problemas de escasez de vivienda, los que redensificaran algunos sectores específicos de esas delegaciones, donde la producción inmobiliaria hacía años que ya se había establecido construyendo edificios de departamentos y condominios, con lo que la intencionalidad de proveer a la ciudad de una oferta de vivienda de interés social no tuvo una materialización significativa. A la distancia podemos observar que la especulación urbana se valió de la situación en que se encontraba un sector de la población que envejeció ocupando amplias viviendas unifamiliares producidas a principios del siglo XX bajo un modelo urbanístico de baja densidad y que está siendo expulsado por la presión de las empresas inmobiliarias.

Además de estos espacios habitacionales de clase media, el “repoblamiento” del Bando 2 actuó sobre un conjunto de edificaciones muy modestas (vecindades y viejos edificios de departamentos) que alojaban a un sector popular que había logrado mantenerse en un área residencial distinta a su

condición socioeconómica y que también había sido expulsado por los desarrolladores que se volcaron sobre aquellas edificaciones que pudieran ofertarse a un precio relativamente más bajo debido a sus condiciones de deterioro. De esta manera, el Bando 2 se tradujo en una política de reafirmación de la localización de los sectores medios en las áreas altamente consolidadas y mejor servidas del DF, lo que, reafirmó, a su vez, el carácter periférico de la localización habitacional de los sectores populares que se mantienen ocupando áreas sin servicios, suelo de conservación o viviendas autoconstruidas en los municipios metropolitanos.

Por otra parte, el impedimento impuesto a los desarrollos habitacionales en las delegaciones periféricas volvió a producir el efecto de aquella vieja política del regente Ernesto P. Uruchurtu que prohibió a mediados de los años cincuenta la autorización de fraccionamientos en el DF, ya que los municipios mexiquenses donde el suelo es mucho más barato recibieron sin mayor problema, y en concordancia con unas políticas habitacionales privatizadoras, una importante inversión inmobiliaria que encontró en los sectores medios bajos y bajos una demanda habitacional dispuesta a ejercer el derecho a la vivienda en áreas carentes de servicios públicos (agua potable, transporte, etc.), acelerando así el proceso de urbanización e incorporando cada vez más demarcaciones metropolitanas, al grado que en 2010 la metrópoli incluía a 76 unidades político-administrativas (UPA) caracterizadas por su crecimiento demográfico continuo y su transformación socioeconómica (Aguilar, 2009), como expusimos anteriormente.

Una expresión más de las nuevas políticas de densificación de la ciudad se manifiesta, como ya lo habíamos adelantado en el primer apartado, con la expansión de la industria de la construcción e inmobiliaria que ha encontrado en el DF, en algunos municipios mexiquenses y en las autoridades de desarrollo urbano, un terreno fértil para sus proyectos de alta rentabilidad. Así, en los últimos años se han puesto en marcha proyectos habitacionales de grandes magnitudes dirigidos, muchos de éstos, a estratos socioeconómicos medios y altos que han significado la paulatina desaparición de las zonas industriales y su consecuente cambio al uso del suelo habitacional; esto es lo que está sucediendo en la zona industrial Vallejo con el proyecto Vía Vallejo, consistente en la construcción de un megadesarrollo de 1 400 viviendas distribuidas en seis torres de 12 niveles, un hotel, una tienda de autoservicio, 14 salas de cine y 5 763 cajones de estacionamiento (Ramírez, 2013).

Este proyecto se suma a otros como el de Puerta Toreo en el municipio de Naucalpan, desarrollo inmobiliario que engloba 40 tiendas departamentales, 15 salas de cine, un hotel y un súper mercado, que estarán ubicados sobre 46 000 m², de los cuales una buena parte pertenecieron al toreo de Cuatro Caminos demolido en 2008 (Jiménez, 2013); o a los proyectos Ciudad Progresiva Mitikah, Ciudad Carso, Ampliación Granada, Nuevo Polanco, entre otros, ubicados en el DF, los cuales muestran una visión política y económica tremendamente anacrónica con la realidad social-urbana y ambiental que impera en la metrópoli; ello debido a que la construcción de más vivienda a toda costa implica el agravamiento de problemáticas como la dotación de agua potable, de energía eléctrica, de drenaje, así como más tránsito, basura, contaminación atmosférica, etc., lo que pone en evidencia la despreocupación por parte de las autoridades, tanto del DF como del Estado de México, en temas tan importantes y poco atendidos. Por otra parte, la paulatina pérdida del sector secundario podría representar una desnivelación o desequilibrio en cuanto a la capacidad productiva de la ciudad, al ir

debilitando su sector secundario, mismo que es un elemento de gran importancia como generador de empleos para la ZMVM (Gómez, 2013^a).

El proyecto de la Ciudad Progresiva Mitikah, que se realiza en la colonia Xoco en la delegación Benito Juárez, es resultado de la administración de Marcelo Ebrard, donde los fiduciarios son el banco HSBC y la constructora Ideourban; incluye, además de seis torres para zonas comerciales, servicios y habitacionales, una torre de más de 60 niveles, la cual pretendía ser la más alta de la metrópoli (Quintero, 2012), y que fue suprimida recientemente del proyecto.

También es verdad que este rascacielos, además de violar el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional al ubicarse en una zona en donde sólo se permiten edificios que no rebasen los seis niveles, implicaba daños a viviendas aledañas e históricas como el templo de San Sebastián Xoco, además de conllevar problemas de movilidad y afectaciones en el suministro de los servicios públicos, considerando que en el pueblo de Xoco, donde viven actualmente cerca de 3 500 habitantes, con dicho proyecto se estimaba un aumento en la zona de 10 000 personas (Díaz, 2013). Cabe señalar que en el mes de junio de 2013 se suspendieron las obras, debido a que durante las excavaciones se localizaron diversas osamentas en los alrededores del atrio del templo mencionado, y que se cree son de origen prehispánico. En la actualidad, se proyecta en ese lugar el mayor centro comercial de la capital (*Reforma*, 31 de julio de 2015: 1).

4.4. El Centro Histórico y las nuevas zonas de desarrollo

El Centro Histórico (CH) de la ciudad de México es una zona que posee una riqueza histórica y cultural de gran importancia, no sólo para la metrópoli. El CH continua siendo, en algún sentido, el “corazón” urbano de la capital del país, debido a que es un territorio donde ocurren, se expresan y se toman las decisiones más importantes del Estado mexicano y la sociedad civil; de este modo, puede también ser visto como un sensor de las condiciones de vida de una sociedad urbana en crecimiento (Peniche, 2004).

Desde 1980 existe un decreto por parte del Ejecutivo que lo declaró como "zona de monumentos históricos" después de haberse descubierto la pieza escultórica que representa a la diosa azteca Coyolxauhqui, dándose en ese mismo año la formulación de su respectivo plan parcial y la creación del Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México (Gamboa, 1994). Siete años después, obtendría el reconocimiento como Patrimonio Cultural de la Humanidad emitido por la UNESCO (Peniche, 2004).

Después del sismo de 1985, el CH experimentó un proceso de expulsión de población; incluso varios comercios salieron del centro al quedar muchos edificios y construcciones deterioradas y, paulatinamente, en ruinas. La política de reconstrucción logró finalmente recuperar un importante número de viviendas populares mediante mecanismos novedosos promovidos por damnificados, universidades y organismos internacionales que presionaron a las autoridades para que generara una política seria al respecto. “Cambiar de casa pero no de barrio” fue una de las ideas rectoras que permitieron la permanencia de un importante número de familias; sin embargo, la expulsión más importante de población obedeció a otros procesos distintos a la emergencia de los sismos. Uno de ellos está asociado con la distinción internacional dada por la UNESCO en 1987; a partir de ello el gobierno promovió una serie de acciones, como la recuperación de 80% de sus inmuebles que estaban en manos de particulares, la aplicación del programa "Échame una Manita", así como la creación de un paquete de incentivos fiscales y del organismo de carácter privado denominado: Fideicomiso del Centro Histórico (FCH), con el objetivo de recuperar, mejorar y conservar el CH (Sánchez, 1999).³⁸

Todo ello propició una segunda ola de expulsiones, tanto de habitantes como de pequeños comerciantes y bodegueros que vieron sustituir los usos del suelo o modificarse “el giro comercial” de sus establecimientos ante la llegada de nuevos comercios y servicios orientados a la recreación y el ocio, y que estaban asociados con una reapropiación del Centro Histórico. Bajo el reluciente término de *gentrification*, las autoridades capitalinas y el capital han procurado desde finales de los noventa y, sobre todo, después del 2000, rehabilitar una porción de este espacio mediante una intervención urbanística que buscaba mejorar su imagen urbana dotando a los espacios públicos de alumbrado público, mobiliario urbano, cableado subterráneo y otras acciones de carácter publicitario.

En febrero de 2002 el Fideicomiso del Centro Histórico pasó a ser parte de la administración

pública del Gobierno del Distrito Federal, participando en la coordinación con otras entidades públicas y privadas, y en el diseño de programas como el mejoramiento de fondas en el Centro Histórico, la promoción de actividades culturales, y el desarrollo de equipamiento para nuevas formas de movilidad como la bicicleta, el ciclotaxi, así como un programa de peatonalización de algunas calles que han concentrado las nuevas actividades comerciales y de servicios. Destacan las calles 16 de septiembre y Moneda como vialidades que han figurado, en 2013, dentro de la iniciativa de dar preferencia al peatón sobre los vehículos. Esta última calle ha requerido una inversión de 18 millones de pesos provenientes de recursos federales asignados vía el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca), por medio del "Programa de Apoyo a las Ciudades Patrimonio Mundial de México" (Gómez, 2013^d).

De esta manera, el CH ha sido una porción de la ciudad de México que ha sido intervenida urbanísticamente en los años más recientes bajo un modelo que si bien finalmente reconoce el lugar del peatón en la ciudad, no ha logrado consolidar un programa que oriente de manera integral un territorio complejo y diverso que va más allá de las áreas turísticas y de entretenimiento que se han posicionado con una gran fuerza; sin embargo, el centro de las bodegas, del comercio al por mayor, el de los productos importados de bajo costo, el centro de La Merced, de San Pablo, de La Candelaria, de La Morelos, por ejemplo, continúan en el abandono, sin que los gobiernos de izquierda se interesen en una reordenación, rehabilitación o mejoramiento habitacional y de los servicios urbanos de carácter social. Problemas viejos como el ambulante, posiblemente intrínsecos al Centro Histórico, no han conocido nuevas fórmulas de atención, prevaleciendo por mucho tiempo la política del desalojo, la reubicación, la extorsión y el clientelismo.

No obstante, el Centro Histórico de la ciudad de México no es la única área del DF que ha atraído las intenciones de una intervención urbanística amplia que va más allá de la construcción de una torre, un centro comercial o un complejo multifuncional como los que detallamos en el apartado anterior; por el contrario, el desarrollo urbano del siglo XXI se orienta hacia la transformación de áreas consolidadas mediante la modificación de su vieja vocación o función, por un lado (tal es el caso de Vallejo), o por el contrario, por la redefinición de las mismas funciones, ampliándolas, llevándolas hacia una dimensión mercantil tal que la rentabilidad del suelo urbano también se magnifica, resultando entonces atractivo al capital.

Así, a inicios de 2013 el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, presentó el proyecto de Ciudad Salud, la cual forma parte de una de las cinco Zonas de Desarrollo Económico y Social (Zodes) planteadas por el GDF. Ciudad Salud se construirá a partir de 2014, y considera una escuela de enfermería y medicina, una clínica de atención a la diabetes y obesidad infantil, el Instituto de Registro de Patentes, así como la ampliación del hospital privado Medica Sur y una Clínica Mayo especializada en la atención al cáncer (Cruz y Romero, 2013). Este proyecto, que abarcará 208 has de la delegación Tlalpan, y que ampliará la oferta de equipamiento de salud actualmente existente en dicha zona, supone una inversión público-privada de 6 832 millones 800 000 pesos (Royacelli, 2013^e), cuya construcción durará cerca de 11 años (Cruz y Romero, 2013). Asimismo, podría implicar la expropiación de predios, así como modificaciones en los usos del suelo, cuestiones

muchas veces derivadas de los grandes proyectos, sin dejar de lado los problemas de tránsito y el mayor consumo de agua y energía eléctrica que requerirá. Ante estas problemáticas, el Gobierno del Distrito Federal, ha resaltado su importancia como una construcción que servirá para regenerar el espacio urbano, favorecer la regularización de giros comerciales y mejorar la movilidad de la ciudad (Ramírez, 2014).

A la Zodes de Ciudad Salud se han añadido otras cuatro: Ciudad Administrativa en la colonia Doctores; Ciudad Futura en la cerrada Planta de Asfalto, luego denominada Parque de Innovación CDM; el Corredor Cultural Creativo sobre un tramo de la avenida Chapultepec; y Ciudad Verde, todavía sin ubicación precisa.

La otra modalidad de transformación urbana experimentada recientemente, aunque en verdad se inserta en la tradición de la regeneración o refuncionalización de la ciudad, hace referencia a la modificación del sentido original de ciertas áreas de la ciudad. En febrero de 2013 la Asociación Industrial Vallejo manifestó su preocupación ante la posibilidad de que se pudiera cambiar el uso del suelo en el polígono que abarca esa colonia, particularmente en terrenos que ocupó la empresa Cartonajes Estrella (con operaciones desde 1948), lo que podría dar paso a desarrollos habitacionales o comerciales y a la paulatina desaparición de industrias, toda vez que en el Programa de Desarrollo Urbano del DF (2012-2018) se plantea la utilización de zonas en “desuso” para llevar a cabo proyectos de vivienda (Gómez, 2013^a).

A inicios de noviembre de 2013, el GDF hizo pública la modificación del uso del suelo industrial en Vallejo implícita en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Azcapotzalco, con la finalidad de construir un megadesarrollo de 1 400 viviendas distribuidas en seis torres de 12 niveles, un hotel, una tienda de autoservicio, 14 salas de cine y 5 763 cajones de estacionamiento (Gómez, 2013^a).

Este proyecto se suma a otros, como el de Puerta Toreo en el municipio de Naucalpan, desarrollo inmobiliario promovido por la constructora Danhos, consistente en 40 tiendas departamentales, 15 salas de cine, un hotel y un súper mercado que estarán ubicados sobre 46 000 m², 26 000 de éstos que pertenecieron al demolido toreo de Cuatro Caminos en 2008 (Jiménez, 2013), o a los ya comentados proyectos Ciudad Progresiva Mitikah, o megadesarrollos habitacionales en diferentes municipios del Estado de México, los cuales muestran la visión política y económica que comanda e impera en la metrópoli.

La apuesta por proyectos comerciales, de servicios y habitacionales, podría representar un desequilibrio en cuanto a la capacidad productiva de la ciudad al ir perdiendo paulatinamente industrias y otros elementos generadores de empleos. Asimismo, se grava el problema de dotación de agua potable, energía eléctrica, drenaje y vialidad, lo cual pone en evidencia la despreocupación por parte de las autoridades tanto del DF como del Estado de México en temas tan importantes y poco atendidos.

De esta manera, podemos considerar que las políticas urbanas aquí revisadas se insertan de lleno en una tendencia ampliamente extendida que busca la inversión privada en la ciudad sin atender las consecuencias económicas y sociales que conlleva una inversión libre de capital en una ciudad

carente de regulación y ordenamiento de los aspectos más fundamentales para su funcionamiento. La apuesta por el sector inmobiliario como detonador de la economía local puede tener como consecuencia extremar la polarización social ya de por sí altamente marcada, la segregación territorial de los sectores pobres y en empobrecimiento que ocupan, una vez más, las áreas peor servidas de la metrópoli. De una política urbana así difícilmente se desprenderá un futuro urbano sostenible, incluyente, democrático y socialmente responsable.

5. Las políticas de vivienda

La vivienda para los sectores de menores ingresos es un elemento clave del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo y del desarrollo social; también tiene relevancia en el ámbito político electoral, en la expansión de las zonas urbanas y recientemente en la inversión de capital.

La política de vivienda se ve influida por un conjunto de condiciones estructurales y por decisiones políticas coyunturales que han determinado un esquema de acceso a la vivienda que aún resulta inequitativo y excluyente.

Para destacar las tendencias relevantes en las políticas de vivienda en el periodo 1980-2010, el análisis se ha dividido en tres temas interrelacionados: 1) La política de suelo para vivienda y los procesos de producción social del hábitat en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM); 2) La vivienda producida con el apoyo de las instituciones estatales, las instituciones de vivienda, y la política federal de vivienda; y 3) los programas de vivienda de los gobiernos locales.

Cada uno de estos temas se desarrolla a partir de la descripción cronológica de los procesos principales, los cambios y las tendencias más relevantes en las diferentes formas de producción de la vivienda, que establecieron un conjunto de interrelaciones específicas con el tipo de acceso al suelo y las políticas de vivienda de los gobiernos locales y federales.

5.1. Política de suelo y producción social del hábitat

En México, el periodo 1940-1970 se caracterizó por un importante crecimiento económico en donde el Distrito Federal atrajo la mayor parte de las plantas manufactureras, lo que provocó un acentuado proceso migratorio, con tasas medias de crecimiento poblacional de 5.67% y 4.79% en el lapso de 1940 a 1960 en el DF, y de 3.79% y 7.38% en el Estado de México en el mismo periodo; así, la población pasó en la ZMVM de 1 957 499 habitantes en 1940, a 5 461 675 en 1960, y 9 094 472 en 1970 (INEGI, 1996).

Los establecimientos industriales se ubicaron originalmente en las delegaciones centrales del DF, pero en 1970 la mayor concentración industrial se ubicaba en la delegación Azcapotzalco, en el norte del DF, colindante con el municipio de Tlalnepantla, que también se industrializó; esto determinó que los asentamientos de población obrera fueran desplazándose hacia los municipios del Estado de México.

A partir de los años setenta, se inició un nuevo periodo de crecimiento incontrolado y disperso de la urbe. A este fenómeno contribuyó en gran medida el desarrollo industrial de Izcalli y Tultitlán, por una parte, y por otra, la política de control en la construcción de fraccionamientos habitacionales dentro del área del Distrito Federal. El resultado fue la conurbación de otros 12 municipios, que unidos a los 5 ya existentes, hicieron un total de 17 (Álvarez [1998], 2005: 30).

Ante la inexistencia de una política de vivienda popular de renta barata y de crédito, el área urbana se expandió a partir de la autoconstrucción, para lo cual se utilizaron los terrenos menos aptos como zonas inundables o con laderas abruptas (Pradilla, 2012). Este modelo de autoproducción de vivienda estuvo caracterizado por procesos técnicamente atrasados en donde los habitantes invirtieron su capacidad productiva, lo que representó una sobreexplotación del trabajador por el alargamiento de la jornada laboral y la exclusión de la vivienda del valor de la fuerza de trabajo por parte de los empresarios (Pradilla [1974-1985], 1987). Adicionalmente, los procesos de consolidación de los servicios y la propiedad del suelo representaron oportunidades aprovechadas por los gobiernos para lucrar política y económicamente con los habitantes mediante programas de regularización de la tenencia de la tierra y de introducción de servicios públicos.

En estos procesos destacó el poblamiento de Nezahualcóyotl que creció de 25 000 habitantes en 1950 a 600 000 en 1970, como producto de un conjunto de fraccionamientos legales e ilegales (González, 1994: 211). Los problemas asociados a una urbanización tan acelerada provocaron que el 15 de mayo de 1973, el presidente Luis Echeverría Álvarez creara el Fideicomiso Irrevocable Translativo de Dominio sobre Bienes de Nezahualcóyotl, para evitar así el tráfico indiscriminado de lotes.

El problema de las invasiones y el crecimiento anárquico en Nezahualcóyotl y otros municipios

del Estado de México vecinos al DF provocó que en el periodo del gobernador Carlos Hank González (1969-1975), se creara el Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente (PRIZO) y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), con el objeto de regularizar los asentamientos urbanos.

El 20 de agosto de 1973, por acuerdo presidencial surgió la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) como un organismo desconcentrado de la administración pública federal con el objetivo de impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado.

Pese al carácter contingente de los organismos de regularización, los procesos establecidos por estas dependencias gubernamentales funcionaron de manera clientelar y para la promoción política; así, el 10 de mayo de 1975 Luis Echeverría Álvarez, en gira presidencial, entregó 6 500 títulos de propiedad al mismo número de posesionarios, y en 1976 el gobernador Jorge Jiménez Cantú creó el Plan Sagitario para continuar con la regularización de la tenencia de la tierra en Nezahualcóyotl.

En muchos casos, los procesos de regularización en la tenencia de la tierra se realizaron mediante estructuras del Partido Revolucionario Institucional (PRI), entre las cuales destacó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); una de las intenciones básicas de esta organización fue asegurar afiliaciones masivas al PRI y votos a cambio de servicios o regularización en la tenencia de la tierra. En 1983 fue creada la Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (Cresem) con el objetivo de conformar no sólo la institución destinada a la regularización de la tierra, sino también de conformar un sistema de planeación del desarrollo urbano de la entidad.

También funcionaban sistemas alternos, como negociaciones directas de los líderes con los funcionarios públicos encargados de la construcción de infraestructura urbana y la regularización de la propiedad. Por estos medios muchos grupos obtuvieron vivienda, servicios, concesiones y prebendas en un sistema que involucraba a una mayoría y del que se beneficiaban en conjunto el partido, los líderes o caciques y la burocracia.

En diciembre de 1988, al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y enmarcado en el discurso del “liberalismo social”, se creó el Programa Nacional de Solidaridad, con lo que se transformaron los programas de gobierno. Este proceso se combinó con una modificación del artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva legislación agraria, que establecieron cambios en la tenencia de la tierra con el objeto de facilitar los procesos de apropiación del suelo ejidal.

En el DF, durante las regencias de Manuel Camacho (1988-1993) y Óscar Espinosa (1994-1997) casi se eliminó la oferta de suelo proveniente de las reservas estatales, ya que éstas se agotaron o se vendieron. En este entorno, se vinculó el programa Corett-Solidaridad para el Estado de México, y como resultado de la rentabilidad política del programa, el gobierno federal privilegió la regularización de la tenencia de la tierra por Corett, en detrimento de la acción preventiva de generar oferta legal de suelo para las familias pobres.

Así, al término del sexenio del presidente Salinas, la comisión había expropiado a lo largo de su existencia aproximadamente 97 000 has, superficie suficiente para acomodar planificadamente a más

de 5.6 millones de familias; sin embargo, pudo entregar solamente 1 480 000 títulos.

El *boom* de Corett-Solidaridad trajo como consecuencia el periodo de urbanización anárquica y descapitalizada más acelerado del que se tenga memoria en la historia del país, con graves secuelas de despilfarro de recursos, exclusión social, no sustentabilidad ambiental e ingobernabilidad, cuyo ejemplo más palpable y dramático fue el caso de Chalco-Solidaridad (Eibenschutz y Benlliure, 2009: 13-14). En el caso del Distrito Federal en el mismo periodo (1988-1994), se regularizaron cerca de 300 000 predios a través de la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) creada en enero de 1983 (Villavicencio, 1997: 260).

Así, la política de regularización masiva promovida por el gobierno de Salinas afectó al Estado de México y también al Distrito Federal. La Cresem recibió instrucciones de acelerar los procedimientos de regularización, “Sin embargo, su programa tuvo alcances mucho más reducidos, debido al alto grado de ineficiencia y corrupción imperante en dicho organismo” (Duhau, 1998: 269-270).

Para Villavicencio (1997), los programas de regularización representaron una verdadera política habitacional por parte del Estado, reemplazando a programas de dotación y mejoramiento de vivienda; sin embargo, los cambios gubernamentales determinados por el neoliberalismo implicaron una reducción de los recursos gubernamentales destinados a la vivienda de interés social, incluido el suelo, por lo que se limitó progresivamente la permisividad para las invasiones y su regularización, con lo que dejó de predominar la formación de enormes fraccionamientos clandestinos a cargo de fraccionadores “profesionales” especializados en el mercado del suelo popular. Pero la limitación de este tipo de patrón no implicó que la urbanización irregular se detuviera en tierras privadas y en lotes de menores dimensiones:

Todo lo contrario, la urbanización de este tipo de propiedad se ha acelerado, sigue siendo masiva y está marcada por el desarrollo de asentamientos ilegales, formados a partir de muy diversas formas, como los pequeños propietarios, que bajo el disfraz de colonias rústicas forman colonias urbanas; la participación de fraccionadores de pequeña escala que no se destacan por su conocimiento del negocio inmobiliario popular; por promotores o corredores que se alían con pequeños propietarios para urbanizar; por propietarios que dividen los solares del fundo legal de los pueblos, etcétera. (Cruz, 2001: 117).

En el periodo 1997-1999, con la creación del Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal estableció el Programa de control y ordenamiento de los asentamientos humanos en el suelo de conservación, con el que se actualizó la información sobre los asentamientos humanos irregulares, y mediante los registros se destacó que las anteriores administraciones no habían reportado con veracidad la cantidad y situación de tales asentamientos. En 2000 había 709 asentamientos en suelo de conservación, de los cuales 528 permanecían como irregulares; así, ocupaban un área de 3 144 has (Mastache, 2002: 381); con el programa se plantearon mecanismos para controlar el crecimiento en el suelo de conservación como la instrumentación de proyectos de diversificación productiva para el manejo sustentable.

Sin embargo, la normatividad en cuanto a usos del suelo permitidos continuó siendo determinante para la producción de vivienda social, como lo demostró a inicios del siglo XXI el Bando 2, que definió la política de desarrollo urbano del Distrito Federal durante el periodo 2000-2006 y que influyó de manera determinante en las modalidades de producción inmobiliaria.

El denominado Bando 2 promovió el crecimiento habitacional en cuatro delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, restringiendo la construcción de viviendas y comercios en Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, y dejando al resto sin una definición clara. El objetivo explícito del bando fue repoblar las zonas centrales de la ciudad y proteger las áreas de conservación ecológica; sin embargo, este ordenamiento afectó a diversos sectores que criticaron los efectos negativos tales como: la reducción de la inversión para la vivienda particular; el incremento en el precio del suelo urbano y en el costo de la vivienda; un efecto de concentración monopólica del suelo en la ciudad central; el autoritarismo y discrecionalidad en la aplicación del bando; la invasión de competencias legislativas por el GDF; y el problema de concebir la ciudad con base en un funcionamiento de centralidad, en lugar de una estructura compleja de corredores urbanos (Pradilla, 2005; Tamayo, 2007: 71).

El Bando 2, además de fallar en la protección de las zonas ecológicas, generó una serie de problemas, ya que el aumento de precios del suelo en las delegaciones centrales y en las no definidas en el bando impidió la construcción de vivienda social en tanto el suelo fue acaparado por parte de las constructoras de vivienda media y media alta en las delegaciones centrales; fue por ello que se promovió la construcción de vivienda social en los municipios del Estado de México (Rello, 2005: 8-9). El problema fue la promoción de una competencia desfavorable para la vivienda popular (Pradilla, 2005: 20), ya que con la construcción de conjuntos de vivienda y desarrollos comerciales en cuatro delegaciones se estableció una competencia por el suelo disponible, con desventaja evidente para la vivienda popular, menos rentable que el comercio y los servicios; al mismo tiempo se creó una situación de exclusividad constructiva, de monopolio inmobiliario, ya que se elevó de manera importante el costo del suelo.

El Bando 2 reforzó los procesos de expansión de la periferia urbana en el Estado de México, lo que involucró a importantes zonas en el norte y oriente del Estado de México (Chicoloapan, Tecámac, Huehuetoca, Cuauhtitlán e Ixtapaluca). Este crecimiento se dio en la forma de grandes conjuntos habitacionales y fraccionamientos que rebasan los autorizados durante la época de mayor crecimiento poblacional en la ZMVM, como lo muestra el cuadro: "Conjuntos urbanos autorizados en la zona oriente del Estado de México, 1958-2012"; en éste se observa que en todo el periodo 1958-1987 se autorizaron un total de 198 611 viviendas, dato que es rebasado por los conjuntos urbanos de los periodos 1993-2002 y 2003-2012, los cuales contaron con 242 695 y 336 978 viviendas totales, respectivamente.

Cuadro 5.1. Conjuntos urbanos autorizados en la zona oriente del Estado de México, 1958-2012

Municipio	1958-1987		1993-2002		2003-2012	
	Fracciona- mientos urbanos*	Total de viviendas	Fracciona- mientos urbanos*	Total de viviendas	Fracciona- mientos urbanos*	Total de viviendas
Acolman					7	18606
Chalco			7	7185	14	39233
Chicoloapan			7	22070	20	35203
Chimalhuacán	3	1041				
Coacalco	14	43835	36	26394	9	3077
Ecatepec	66	119,062	8	36707	8	17564
Ixtapaluca	3	7,379	69	94399	12	15272
Jaltenco			1	316	1	641
La Paz	1	751	17	1264	1	930
Nextlalpan					5	10000
Nezahualcóyotl	9	25516	1	30		
Tecámac			24	54210	51	102365
Texcoco	5	1027	2	120	2	678
Valle de Chalco					3	4336
Zumpango					40	89073
Total	101	198611	172	242695	171	336978

Fuente: Linares, (2013:156) *El concepto corresponde al número de fraccionamientos o promociones inmobiliarias autorizadas, ya sea nuevas o la construcción de otra etapa de uno previamente autorizado.

También en este cuadro se puede apreciar como hasta 1987 los fraccionamientos tuvieron un importante desarrollo en los municipios vecinos al Distrito Federal, como Ecatepec y Nezahualcóyotl, en tanto que los fraccionamientos más recientes se construyeron en municipios más alejados, entre los que destacan Ixtapaluca en el periodo 1993-2002 y, sobre todo, Tecámac, Zumpango, Chalco y Chicoloapan en el periodo 2003-2012.

Una modalidad que aún persiste, aunque en menor escala que en los sesenta y setenta, es la urbanización por invasiones, sobre todo en reservas territoriales estatales; así, la falta de suelo para las viviendas para población de bajos recursos continuó generando la ocupación irregular del suelo. En 2011 el Gobierno del Estado de México enfrentaba la posibilidad de invasiones en su patrimonio inmobiliario, por lo que se establecieron recorridos de prevención que resultan ilustrativos de las zonas con mayores presiones, ya que destacan la Región I Amecameca, con 368; y la Región III Chimalhuacán, con 153; entre las ocupaciones irregulares en el periodo 2010-2011 destacan el municipio de Atenco con 146, Ozumba con 44 y Temamatla con 72 (GEM, 2011: 244).

Como se ha observado, las políticas de vivienda en la ZMVM dependen en gran medida de las normas explícitas e implícitas para el acceso al suelo, ya que la localización del suelo urbanizable

para los desarrollos de vivienda social y la dimensión de los lotes son fundamentales en las lógicas de producción social de la vivienda y también en la producción por empresas inmobiliarias.

5.2. Vivienda producida con el apoyo de instituciones estatales federales

Se pueden distinguir varias etapas en las políticas destinadas a la construcción de vivienda nueva de interés social: una de aumento de la oferta y condiciones favorables para su acceso (1972-1981); la de mantenimiento de la producción con altos niveles de subsidios, aunada a una acelerada descapitalización de los organismos de vivienda (1982-1987); la de desregulación, minimización del subsidio y maximización de la recuperación de las inversiones, delegando un mayor protagonismo a los sectores privados de la construcción y de la banca (1988-1995) (FEESCM, 2000: 292), la cual se podría considerar válida para el periodo 1988-2000; y en una etapa más reciente (2001-2012) se observa un endurecimiento en las condiciones para acceder a los créditos para vivienda y una influencia determinante del capital financiero sobre las operaciones de los desarrolladores inmobiliarios privados, lo que los mantuvo en una situación de vulnerabilidad ante las crisis, por lo que fue necesario un aumento importante de la inversión estatal para rescatar el sector privado inmobiliario ante la inestabilidad del mercado financiero; finalmente, a partir de 2012 se mantuvo el esquema de apoyo a la producción privada, pero con empresas inmobiliarias de menor escala, orientadas a mercados locales y con nuevas políticas de subsidio que promovieron el desarrollo de conjuntos de vivienda en el interior de las zonas urbanas existentes o en los contornos inmediatos.

Uno de los primeros antecedentes de organismos públicos para la promoción de la vivienda lo representó el FOVI, un Fideicomiso Público constituido en 1963 por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México; dentro de sus fines se encontraba otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de intermediarios financieros como las instituciones de banca múltiple. Este modelo evolucionó hacia otras formas, como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) del ramo hipotecario e inmobiliario, nacidas a partir de la crisis de 1994, en las cuales el financiamiento se asignaba a través de un sistema de subastas. El FOVI se transformó progresivamente en una institución con financiamiento de agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, siendo absorbido por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) a partir del 26 de febrero de 2002 (Torres y Eibenschutz, 2005:20).

En la década de 1970 se realizó una transformación en la promoción de vivienda por parte del Estado, con el incremento de los recursos estatales destinados a la construcción de vivienda social y la consecuente creación de fondos públicos especiales, así como organismos específicos, de alcance nacional, para administrar esos fondos (Villavicencio y Durán, 2003). Entre estas instituciones destacó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) que, desde su fundación en 1972, administró el fondo de vivienda para los trabajadores con aportes públicos, patronales y de los asalariados. Su creación representó un impacto en la política habitacional federal de producción institucional de vivienda y en el ámbito económico en la creación de empleos relacionados con la industria de la construcción; además, elevó en 5% tanto el coeficiente nacional

de ahorro como los salarios (estos últimos por las aportaciones patronales) (Echeverría, 1973: 150).

A la par, se estableció el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), organismo público paralelo al Infonavit, cuyas funciones se enfocaron en ejecutar la producción y los créditos de vivienda para los trabajadores del Estado. Asimismo, se creó el Fondo de Vivienda Militar (Fovimi) para la creación de un sistema nacional habitacional semejante al Infonavit, pero para los miembros de las fuerzas armadas, el cual se puso a cargo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM). También se fortaleció el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga), creado en 1963, y el Programa Financiero de Vivienda del gobierno federal de 1965.

Igualmente, se crearon diversos organismos estatales de vivienda (Orevis), dependientes de la asignación presupuestal que les fuera autorizada cada año, la cual, a su vez, ha estado sujeta a diversas consideraciones de política que varían de una administración a otra.

El Infonavit dejó desde el inicio fuera de sus beneficiarios a los sectores más pobres que participaban de la economía informal y el subempleo. Para atender este sector el 2 de abril de 1981 se estableció el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), dirigido a financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares de familias de bajos ingresos; esta institución tuvo una gran eficiencia ya que en ciertos años logró financiar 25% de las acciones de vivienda con solamente 4% de la inversión total de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) mediante una autoproducción planeada de desarrollos habitacionales con el apoyo del sector público, federal, estatal y municipal (Coulomb, 2006: 31). Sin embargo, este fondo no llegó a contar con la capacidad económica necesaria para enfrentar la gran demanda, pese a lo cual se realizaron diversas experiencias que demostraron las posibilidades de la institución para dotar de vivienda a colectivos populares; por ejemplo, en 1983 algunas organizaciones populares de solicitantes de vivienda empezaron a involucrarse en una dinámica de negociación con las instituciones de gobierno, al grado que pudieron acceder a los programas de vivienda diseñados por Fonhapo.

En cuanto a las tipologías de la vivienda, desde finales de la década de 1940 se promovieron conjuntos de vivienda social en la ciudad de México, copiando modelos europeos de edificaciones de varios pisos con departamentos de 60 a 120 m², equipamiento y áreas recreativas. Una característica particular era la oferta de vivienda en alquiler; sin embargo, con los cambios de la década de los setenta se adoptó el modelo de vivienda social en propiedad, así que las viviendas en renta fueron vendidas.

La forma de producción estatal de vivienda denominada por Jaramillo (1981) de "promocional estatal", se caracterizaba por el uso de terrenos expropiados, comprados o pertenecientes a reservas territoriales estatales que eran dotados de infraestructura; el proceso técnico de construcción era realizado por constructoras privadas, a cuyo costo se añadía el de la administración pública, y el producto era adjudicado por las instituciones gubernamentales a sus derechohabientes (Pradilla, 2012). Al igual que con otras prestaciones sociales, como la salud, las instituciones de gobierno otorgaban la derechohabiencia dependiendo del tipo de actividad económica del jefe de familia y estaban destinadas a cada sector.

En el caso de la vivienda para los sectores populares, la postulación a una vivienda no podía hacerse individualmente, ya que debía efectuarse en un grupo de demandantes representado por un líder social, lo que favoreció la corrupción de los agentes involucrados en el proceso (Villavicencio y Durán, 2003). Entre los años de 1950 y 1980 se construyeron 193 294 viviendas en conjuntos de viviendas unifamiliares y unidades habitacionales por parte de diversas dependencias del sector público (Espinosa, 2003: 225).

Las condiciones de la producción enunciadas determinaron que la oferta de vivienda de las instituciones estatales fuera en la modalidad de grandes conjuntos habitacionales; entre los desarrollos más representativos destacaron los mostrados en el cuadro "Principales conjuntos y unidades habitacionales desarrolladas en México entre las décadas de 1940 y 1980".

Cuadro 5.2. Principales conjuntos y unidades habitacionales desarrolladas en México entre 1940 y 1980

Multifamiliar o conjunto habitacional	Año	Dimensiones	Institución que promueve
Conjunto Presidente Miguel Alemán	1947	1,080 unidades en edificios de 3 y 14 pisos	ISSSTE
Conjunto Benito Juárez *****	1949-1950	980 apartamentos en edificios de 4, 7 y 14	ISSSTE
Unidad Santa Fe	1954-1956	1,268 unifamiliares y 932 apartamentos	IMSS *
Conjunto Legaria	1950	624 departamentos	IMSS
Unidad Habitacional Independencia	1961-1962	8,278 viviendas unifamiliares y 1673	IMSS
Unidad Santa Cruz Meyehualco	1962-1963	3,000 viviendas	DDF **
Conjunto Adolfo Lóez Mateos (Nonoalco, Tlatelolco) *****	1964-1969	12,000 unidades en edificios de 4, 7, 8, 12 y	ISSSTE
Conjunto Loma Hermosa	1964	1,648 apartamentos	FOVI ***
Unidad Kennedy	1964	3,104 apartamentos	FOVI
Unidad Iztacalco	1972	4 sectores con 2,500 unidades cada uno	INFONAVIT
Unidad Habitacional El Rosario	1972	Más de 17,500 unidades	INFONAVIT

Fuente: Reséndiz y Sánchez, (2013); Barragán, (1994). *Instituto Mexicano del Seguro Social; **Departamento del Distrito Federal; ***Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores; ****Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda; *****Destruídos por el sismo de la Ciudad de México en el año de 1985.

En estos megadesarrollos, los distintos agrupamientos de edificios poseen equipamientos propios, vialidades internas y estacionamientos. Otros desarrollos de menor escala tuvieron un equipamiento muy reducido, limitándose a las circulaciones esenciales. En conjunto, la vivienda fue haciéndose progresivamente más pequeña hasta llegar a superficies de 45 a 50 metros cuadrados.

A finales de los ochenta, con la adopción del modelo neoliberal que limitó el papel del Estado en la promoción de bienes y servicios, comenzó el proceso de reducción de los fondos de las instituciones de vivienda y subsidios simultáneamente, se impulsó también la participación del sector privado en las que hasta entonces se habían considerado atribuciones públicas. El modelo de promoción inmobiliaria del Estado fue abandonado para transitar a un Estado “facilitador”; algunos de estos cambios fueron inducidos por el financiamiento internacional a las políticas de vivienda (Coulomb, 2013: 582):

En este tránsito, el “producto” de los organismos de vivienda ya no es la vivienda, sino el crédito, y el “derecho a la vivienda” se vuelve el “derecho al crédito”, consagrado en la derechohabencia generada por ciertos fondos, como en el caso de México, con el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fovissste y el INFONAVIT, para trabajadores del sector privado (Coulomb, 2013: 286).

La transición despojó de diversas prestaciones a los trabajadores que habían cotizado durante años. Por ejemplo, el 1° de mayo de 1992 se derogó la reforma a la Ley del Infonavit de 1982 y a la Ley Federal del Trabajo para anular el derecho de los trabajadores a retirar periódicamente los fondos, justo en el momento en que iban a poder realizarse los retiros. Posteriormente, se estableció que del 1° de mayo de 1992 al 30 de junio de 1997 las aportaciones de los patrones al Fondo Nacional de la Vivienda se efectuarían mediante el depósito de los recursos correspondientes en instituciones de crédito, para su abono en las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) abiertas a nombre de los trabajadores, previstas en la Ley del Seguro Social; con ello tampoco habría devolución de fondos ahorrados a los no beneficiados por el Instituto.

El Infonavit dejó de ser productor de vivienda y se enfocó en facilitar créditos. Según las reformas, se estableció que el Instituto permitiría el financiamiento de créditos destinados a la vivienda a instituciones financieras y bancarias privadas, fungiendo como aval de los trabajadores para la adquisición de créditos. Esto permitió mantener el proceso productivo sin incrementar la inversión e incluso aumentar la cobertura, lo cual mejoró la imagen del instituto al generar el espejismo de mayor apertura a los créditos. Sin embargo, el costo económico se trasladó a los beneficiarios, quienes adquirieron deudas con el sistema financiero privado; el costo social también fue alto al incrementarse el requisito de nivel de salario mínimo para adquirir un crédito.

A partir de esta reestructuración, que se completó hacia 1995, el Estado redujo significativamente su participación en la dotación de recursos, por lo que estos provinieron fundamentalmente de los trabajadores en la forma de créditos contratados con la banca y el aporte patronal como parte del salario:

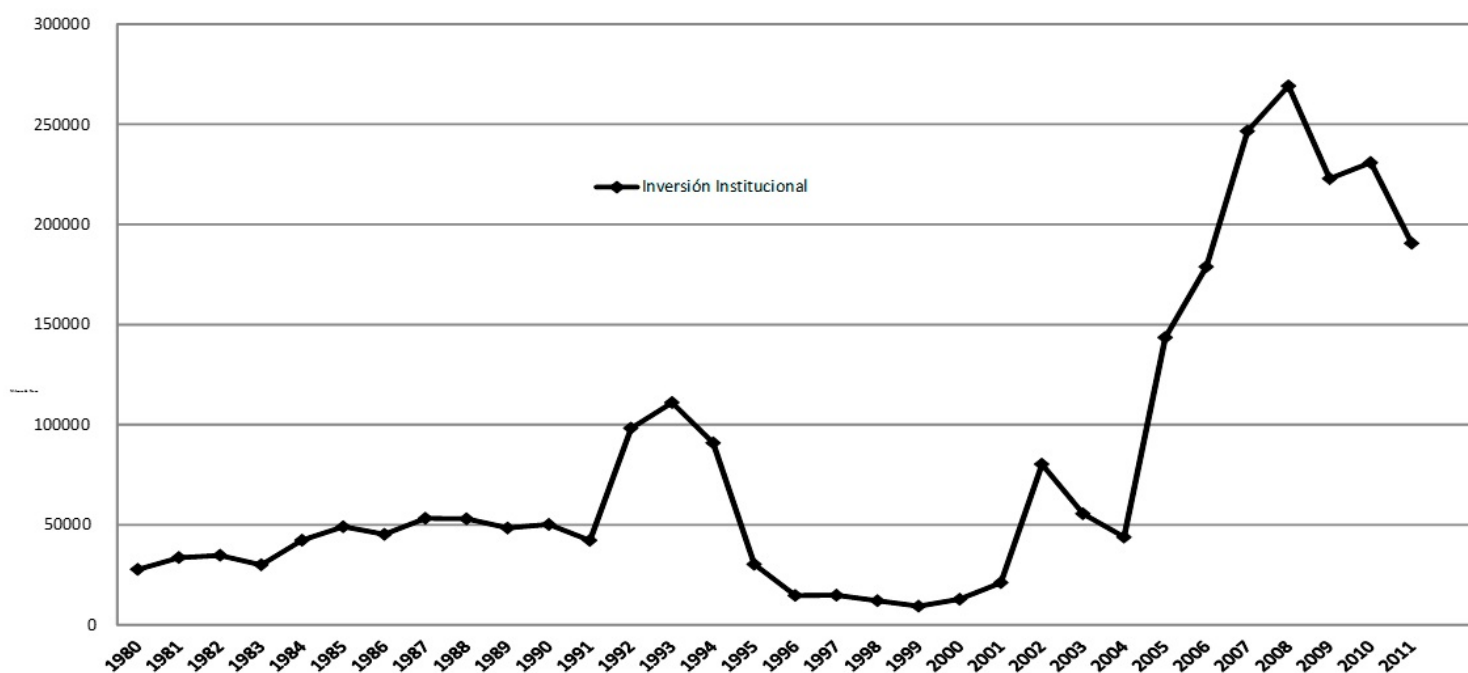
Sucede, entonces, que si bien algunos de los antiguos organismos públicos siguen existiendo, su papel en este momento (como en el caso de Infonavit) es proporcionar créditos con tasas de interés preferenciales (muy cercanas a la banca hipotecaria) pero que deben ser

complementados con créditos de la banca o de sociedades de financiamiento de vivienda barata (Sofoles) para poder comprar el tipo de vivienda social que se ofrece en el mercado (Villavicencio y Durán, 2003).

El Estado transfirió todas las etapas del proceso de oferta de vivienda social a las empresas inmobiliarias privadas —localización de conjuntos, compra del suelo, diseño, construcción, obtención de crédito a la demanda y venta de la vivienda— (Villavicencio y Durán, 2003). La Ley Federal de Vivienda promulgada en 1983 corresponde al contenido del artículo 4º constitucional, de donde se deriva que el papel que asigna la ley al gobierno es el de agente promotor en la provisión de vivienda, dándole preferencia a la población de escasos recursos asimismo, concibe a la vivienda tanto como un factor de bienestar social como de ordenamiento territorial. Esta Ley establece la intervención del gobierno en el mercado del suelo mediante la constitución de reservas territoriales y la previsión de suelo para programas habitacionales; sin embargo, esta intervención se da de manera limitada (Coulomb y Schteingart, 2006: 500), por lo que las grandes empresas del sector iniciaron un proceso de dominio de la producción de vivienda a partir de economías de escala pero dependientes de la inversión del sector financiero y de las instituciones estatales.

Los cambios en la inversión estatal se pueden seguir a partir del Programa de Adquisición de Vivienda, que corresponde a los créditos otorgados por todos los organismos e instituciones de vivienda, públicos y privados. La cuantificación que se retoma en la gráfica “Inversión institucional de vivienda (1980-2011) total nacional” procede de la estadística proporcionada por el Conavi, en la cual se muestran las variaciones en inversión federal debido a las diferentes políticas en cuanto a la inversión de vivienda que se han llevado a cabo en el periodo 1980-2011, expresada en millones de pesos.

Gráfica 5.1. Inversión institucional en vivienda total nacional 1980-2011



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Conavi y Calculadora de inflación INEGI

Entre 1980 y 1984, la gráfica muestra cómo la inversión institucional se mantuvo en niveles reducidos debido a la crisis que se generó en 1982; misma que resultó, entre otros factores, por la devaluación del peso. Durante el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994), en medio del auge privatizador y la apertura a la inversión extranjera, se redirigió el gasto público en cuestiones sociales como en el ámbito de la salud y la vivienda, entre otros, con la finalidad de favorecer y alentar a la iniciativa privada. Al final del periodo gubernamental, la inversión institucional subió a más del doble en razón de las conveniencias político-electorales, para caer en medio de la crisis de 1994-1995. A mediados de los noventa se produjeron los cambios importantes antes referidos en la forma de actuación de las instituciones oferentes de vivienda. Uno de los aspectos importantes en este periodo fue el retiro de la banca privada del mercado hipotecario nacional como resultado de la grave crisis económica y financiera por la que atravesó el país al finalizar el periodo salinista; así como los procesos de reestructuración que iniciaron desde 1993 tanto en el Infonavit como en el Fovissste para convertirse en organismos eminentemente financieros. Entretanto, en 1995 el Fovi impulsó la creación de Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) (Torres y Eibenschutz, 2005:22).

En el periodo 2000-2006, como muestra la gráfica “Inversión institucional de vivienda (2000-2012) total nacional” hubo un incremento en la inversión de vivienda, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 definió como meta “consolidar un mercado habitacional incluyente y abierto, en el que toda familia mexicana pueda adquirir, mejorar o vender su vivienda” (Conafovi, 2002). Esta política de vivienda pretendió promover una mayor edificación de vivienda (Torres y Eibenschutz, 2005: 28) con el apoyo a las empresas inmobiliarias. La evolución positiva de la inversión fue, sin embargo, sometida a altibajos por las recesiones previas a 2002-2004 y 2008-2011.

Los cambios de la política nacional de vivienda, según Torres y Eibenschutz (2005), se relacionaron con reformas en los procesos institucionales de los principales organismos nacionales de vivienda y del financiamiento privado, siendo los más importantes los siguientes:

- El Infonavit se reformó estructuralmente; se inició el programa de vivienda económica a favor de las familias de más bajos ingresos; mejoró su fiscalización y cobranza de cartera; transparentó su operación; fortaleció la atención a los derechohabientes; y promovió la participación del sistema financiero privado mediante el Programa Apoyo Infonavit.
- La actividad hipotecaria del Fovi evolucionó a un banco de desarrollo en la SHF, para desarrollar el mercado privado de financiamiento. Así, se estableció un banco gubernamental dedicado al sector vivienda, responsable de catalizar el desarrollo del mercado primario y secundario de hipotecas; para ello contó con una nueva herramienta, a saber, la garantía del gobierno federal.
- El Fovissste incrementó sustancialmente su participación en el sector al reorganizar su funcionamiento y establecer un Programa Extraordinario de Créditos (más de 100 000 créditos hipotecarios) a través de sorteos públicos, además de proyectar un ritmo de financiamiento anual de casi el doble al observado históricamente.
- El Fonhapo se estableció como una institución de segundo piso para homologar los programas

de subsidio en favor de la población de más bajos ingresos. Por su conducto se incrementó el volumen de apoyo económico gubernamental con un nuevo Programa de Subsidios a la Adquisición de Vivienda, el cual se diseñó bajo esquemas de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y los beneficiarios.

- Se firmó el convenio de trabajo entre Conafovi, Infonavit, Fonhapo y Sedesol, para el diseño de un programa de apoyo económico en la forma de subsidios, a las familias de más bajos ingresos, que complementa las acciones de los programas VivAh y Prosavi.
- Se instrumentó la deducibilidad fiscal del componente real del pago de los intereses de los créditos hipotecarios. La banca múltiple desarrolló nuevos productos de financiamiento hipotecario, y las Sofoles aumentaron su importancia como intermediarios financieros en materia de vivienda, tanto para desarrolladores como para los demandantes de vivienda.
- Se incrementó el número de créditos para adquisición de vivienda hasta alcanzar más de 1.5 millones de créditos durante el periodo 2001 a agosto de 2004, lo que representó más del doble de lo logrado por las dos administraciones anteriores durante los años 1989 a agosto de 1992 (728 699 créditos), para el caso de la administración del presidente Salinas, o durante los años 1995 a agosto de 1998 (718 123 créditos), para el caso de la administración del presidente Zedillo.

En los sexenios de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón se gestó una política de vivienda enfocada hacia la construcción masiva por grandes desarrolladoras inmobiliarias, que privilegió el otorgamiento de créditos de forma indiscriminada. Esta política fomentó la creación de grandes unidades habitacionales en la periferia de las ciudades sin un entorno habitable, con fraccionamientos inconclusos, inseguros, con problemas de dotación de servicios básicos, vulnerables y en el abandono. Estas circunstancias llevaron a la falta de compradores o a su posterior abandono; según datos del diario *La Jornada*:

[...] en el país hay cerca de 5 millones de viviendas que se encuentran abandonadas o semi abandonadas en condiciones de deterioro, y que se construyeron en lugares lejanos de centros de trabajo, sin acceso al transporte público y, en algunos casos, sin acceso a servicios básicos como agua potable o electricidad (González, 2014: 22).

La morosidad en los pagos de los compradores de las viviendas y su abandono se debió a una combinación de factores, ya que a la mala calidad de las viviendas, su lejanía y carencias en equipamiento y servicios, se sumaron factores estructurales como la crisis económica y el desempleo, cuestiones que se vieron reforzadas por la incapacidad del Infonavit para precisar correctamente el cálculo de la capacidad de pago de sus clientes.

Durante las dos presidencias panistas, empresas inmobiliarias como ARA, Sare, Ruba, Homex, Urbi y Geo, aprovecharon los apoyos del gobierno federal para mantener un alto nivel de producción de viviendas e inversión en la compra de terrenos; adicionalmente, obtuvieron capital mediante la bursatilización en la bolsa nacional y en el extranjero, lo cual estableció condiciones desfavorables

en el mediano plazo debido a la lentitud estructural en la recuperación de la inversión que presenta el mercado inmobiliario. Esta situación de vulnerabilidad se convirtió en crisis cuando cayeron sus ingresos debido a la cartera vencida de los créditos hipotecarios, lo que volvió impagables sus obligaciones con el sector financiero.

La caída en los precios de las acciones de las gigantes del sector, como Geo, Urbi y Homex, comenzó en 2011; se intensificó hasta 2013 cuando se suspendió la cotización de las acciones de Geo y Urbi, ya que en la Bolsa Mexicana de Valores Urbi presentó caídas de 60% en el primer trimestre de 2013, y Geo de más de 50% (Muñoz, 2013: 39); en 2014 también se suspendieron las acciones de Homex. Esto ocurrió a pesar de que este conjunto de empresas producían 17% de la casas en México (Piz, 2013), y de que en su momento fueron apoyadas por el gobierno federal.

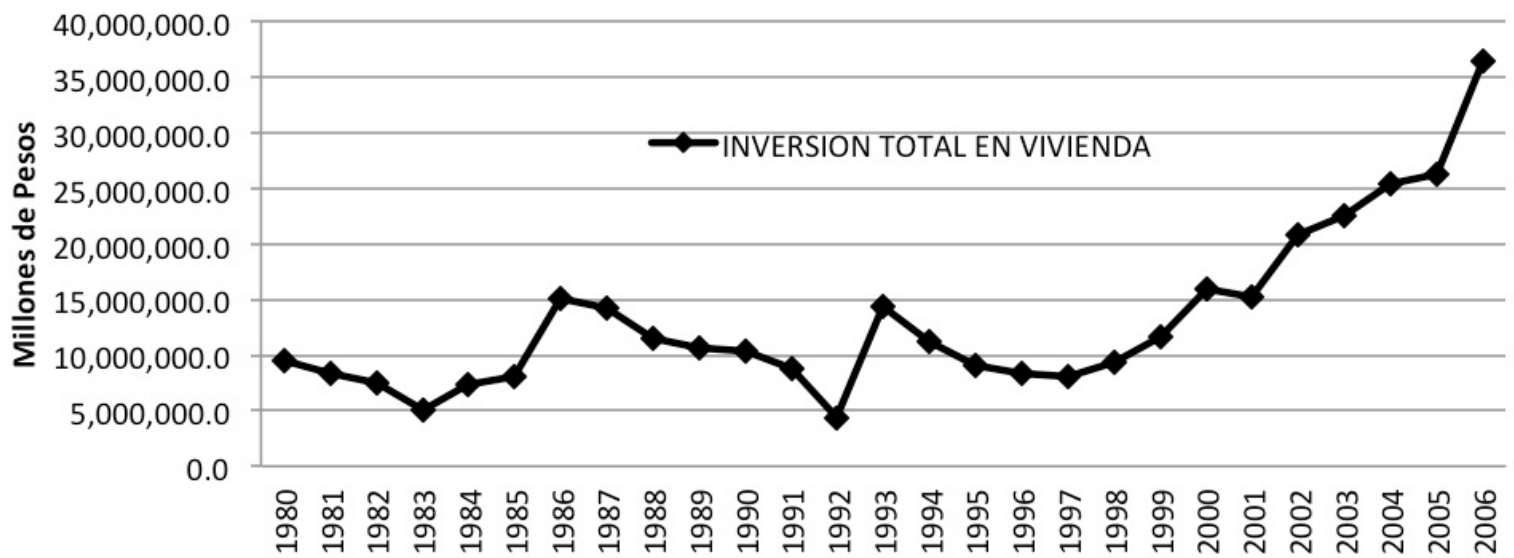
A partir del cambio de régimen en 2012, la política de vivienda planteó un proyecto en el que se sustituyeron las grandes empresas por varias desarrolladoras pequeñas y medianas que ocuparon la participación del mercado que dejaron las empresas en crisis; ello inició una desconcentración de la industria (Gascón, 2014: 2).

Otra de las adecuaciones de la nueva política federal en el ámbito de la vivienda está prevista en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (2014-2018), el cual señala como una de las principales estrategias la redensificación, así como la construcción de viviendas verticales; es decir, adoptar el modelo de ciudad compacta y nuevos lineamientos para la vivienda como: estar bien localizada, ser adecuada a los ingresos de la población, contar con mayor espacio público y disponer de soluciones integrales de movilidad (SEDATU, 2014). Como incentivo la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) estableció una clasificación de áreas denominadas “perímetros de contención urbana”: las que recibirían un mayor subsidio serían las U1, zonas ubicadas dentro de las ciudades con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos; las U2 corresponden a zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios de agua y drenaje mayor a 75%, finalmente, el U3 serían zonas contiguas al área urbana con el menor subsidio. El presupuesto federal que otorgó la Conavi para 2014 fue cercano a los 12 000 millones de pesos (Alcántara, 2014).

Sin embargo, no todas las empresas "vivienderas" estuvieron en condiciones de acceder a estos apoyos, sobre todo las inmobiliarias en crisis, debido a que gran parte de sus reservas territoriales y modelos de producción se basaban en desarrollos en las periferias más lejanas, vinculadas solamente mediante vialidades a las zonas urbanas, y con grandes áreas en espera de la conurbación y un aumento del valor del suelo. Esta situación se aunó a los problemas de liquidez y al desplome bursátil en el sector a nivel mundial, con lo que la crisis de las grandes desarrolladoras de vivienda se convirtió en la consecuencia estructural de una crisis anunciada.

En cuanto a la inversión en vivienda en el Distrito Federal se observan variaciones importantes ya que ha sido más afectada por los cambios políticos y financieros, como se observa en la gráfica “Inversión en vivienda DF 1980-2006 (millones de pesos)”.

Gráfica 5.2.
Inversión en vivienda DF 1980-2006 (millones de pesos) (cifras de lactadas a 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CONAVI.

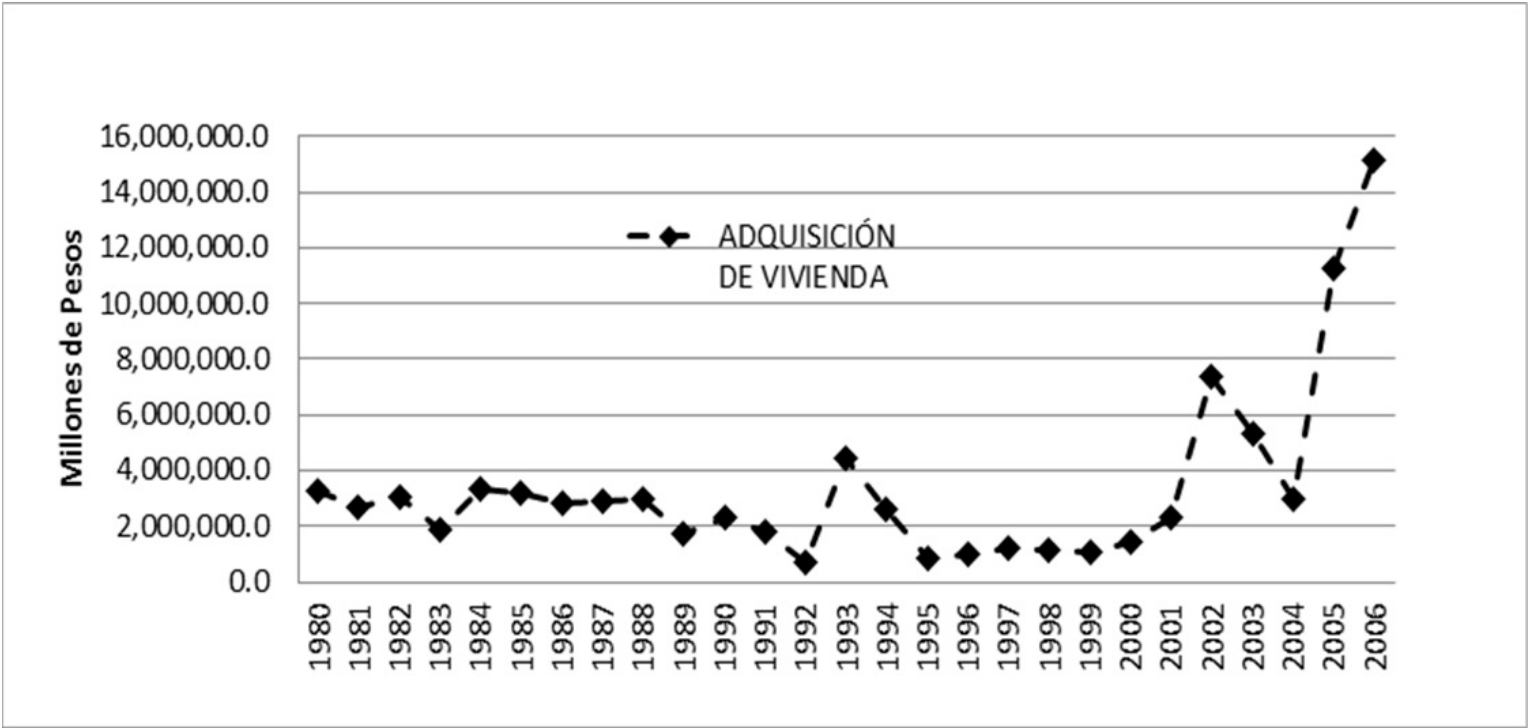
La gráfica muestra una disminución en la inversión de vivienda en el periodo 1980-1983 debido a las políticas que se manejaban a nivel federal en relación con la crisis económica: el presidente Miguel de la Madrid designó al licenciado Ramón Aguirre Velázquez como jefe del Departamento del Distrito Federal, en un periodo en el que la política de vivienda no tenía una importancia fundamental. Pero en el periodo 1984-1986 hubo un alza en la inversión en la vivienda debido al sismo que ocurrió en septiembre de 1985, lo que generó una alta necesidad de vivienda, con programas como el Fondo para la Reconstrucción y el Programa de Renovación Habitacional Popular. Posteriormente, el declive que se observa en la gráfica entre 1987-1992 comprende la gestión del licenciado Manuel Camacho Solís, durante el periodo del presidente Salinas, cuyas políticas en torno a la vivienda fueron excluidas de la agenda, ya que la apertura al capital extranjero y la privatización de las paraestatales fueron las que marcaron esta gestión, con la salvedad de los años preelectorales.

A partir de 1994 los organismos de vivienda se modificaron y algunos virtualmente desaparecieron, como el caso de Fonhapo que disminuyó su participación drásticamente (Casa y Ciudad, 1999: 5), o disminuyeron radicalmente su oferta, como el caso del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu) y el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro) (Villavicencio, 1997: 48). Estos procesos tuvieron su origen en la recesión económica de 1995 y en una política de vivienda a escala nacional que buscó disfrazar el objetivo implícito de la mayor mercantilización del acceso a la vivienda para beneficio de los agentes privados (Imas y García, 1997: 36).

El incremento que registra la gráfica entre 1998 y 2006 se debe al cambio en las políticas implementadas, pues este periodo tiene la particularidad de haber cambiado el estatus de Departamento del Distrito Federal a Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Cabe resaltar que el gobierno entrante era de corte izquierdista, lo que trajo a lo largo del periodo cambios en las políticas de atención a las clases sociales más bajas, brindando apoyos económicos en varios sentidos; entre éstos, se dio un incremento a la inversión en la vivienda (De Gortarí, Hernández y Ayala, 1998).

En cuanto al Estado de México, los datos de inversión en vivienda se plantean de la siguiente manera:

Gráfica 5.3. Inversión de vivienda en el Estado de México 1980-2006 (cifras deflactadas a 2003)



En el Estado de México, entre las instituciones que se encargan de proporcionar créditos para la adquisición de vivienda se encuentran el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEYM), y el Infonavit, entre otros. Históricamente la inversión de vivienda en el Estado de México, según lo muestra la gráfica “Inversión en vivienda Estado de México 1980-2006”, tiene un perfil muy similar al nacional debido a la dependencia presupuestal e institucional. Durante el periodo 1980-1990 se mantuvo constante, en los gobiernos de Alfredo del Mazo González (1981-1986) hasta el de Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993). El incremento en la inversión de vivienda comenzó en el periodo 2001-2003, en el gobierno de Arturo Montiel, con una disminución en 2004, para elevarse de manera importante a partir de 2005, en un proceso que puede vincularse con la candidatura de Enrique Peña Nieto en mismo partido —el PRI— a la gubernatura del Estado de México. El aumento a partir de ese año se mantuvo constante debido al incremento de la construcción de megaproyectos de vivienda multifamiliar y las facilidades otorgadas por estos gobiernos para la adquisición de predios, así como a la apertura a la inversión privada.

Cabe resaltar que la promoción inmobiliaria capitalista semiindustrializada se convirtió en la forma de producción dominante y generó tipologías de desarrollo de conjuntos habitacionales particulares:

La gran novedad de esta forma de producción la encontramos en los macroconjuntos de microviviendas de “interés social” —uni o multifamiliares—, producidos semi-

industrialmente con materiales de poca calidad, por grandes empresas promotoras inmobiliarias locales y/o transnacionales, en terrenos muy alejados de las periferias urbanas y fragmentados en pequeños lotes para reducir el peso de las rentas del suelo, lo que eleva el costo en tiempo y dinero de los desplazamientos hacia el trabajo y los servicios de sus habitantes. Estos productos son inadecuados para la vida familiar por su pequeña dimensión (30 a 40 metros cuadrados) y porque carecen de la infraestructura de transporte público, abasto, educación, salud, comercio, cultura, recreación y otros satisfactores urbanos. Aun así, el precio de estos productos es inaccesible para cerca de la mitad de la población, de muy bajos ingresos (Pradilla, 2012).

Esta vivienda de baja calidad se ha producido en los últimos años de manera masiva. Sin embargo, como menciona Pradilla (2012), muchas de las viviendas adquiridas bajo esta modalidad fueron abandonadas debido a diversos factores, entre los que se cuentan: fallas estructurales, imposibilidad de pagar el crédito hipotecario, falta de seguridad, asentamientos ubicados en zonas ambientalmente insalubres como las orillas de canales de desagüe; pero, sobre todo, destacan la falta de servicios y los problemas de transporte (Muñoz, 2013). A nivel nacional, en 2013 se estimaban en casi cinco millones las viviendas abandonadas en el país, de las cuales cinco de cada 10 se ubicaban en Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, Estado de México, Jalisco y Baja California (Muñoz, 2013).

Un factor determinante en los procesos de producción de la vivienda en los últimos años ha sido el aumento del capital hipotecario bancario en el sector de la vivienda; esta participación se daba desde mediados de los noventa cuando las aportaciones de los trabajadores se invertían en los sistemas de ahorro para el retiro, y desde julio de 1997 cuando nuevamente se reformó la Ley del Infonavit y se estableció que los saldos de las subcuentas de vivienda se proporcionarían a las Afores, las que los mantendrían registrados en las subcuentas de vivienda. Pero esta participación del capital financiero no sólo se mantuvo en el ahorro para vivienda y la dotación de créditos para adquirirla; también se dio en la inversión para la producción de vivienda, la cual aumentó de manera muy importante.

En 1992, la banca incrementó en más de 500% el volumen de recursos invertidos en vivienda, acrecentando en casi 42% su participación en la inversión nacional, en la cual nuevamente ocupó, después de muchos años de haberlo perdido, el primer lugar en la provisión de financiamiento con 68.4% del total (Ordoñez, 2012: 227).

Esto se debe a que los productores privados enfrentan un tiempo largo de retorno de la inversión, debido a la lentitud de los sistemas de producción (basados en tecnología obsoleta y con gran uso de mano de obra barata), el carácter del bien inmueble y el costo del suelo, por lo que los promotores-productores inmobiliarios requieren créditos bancarios para el financiamiento de las obras:

Las mismas causas, más la presencia del interés bancario causado por el crédito al productor, elevan el precio de mercado del producto, y exigen la presencia de un crédito a largo plazo

para el comprador del bien inmueble. El largo plazo del crédito al comprador, sobre todo en el caso de la vivienda, alarga significativamente la realización de la mercancía inmobiliaria y el retorno del dinero invertido más la ganancia para el productor y otros actores involucrados, por lo que la presencia del capital financiero es necesaria e irremplazable (Pradilla, 2012).

En este contexto, el Estado actúa fundamentalmente como ente financiero de crédito hipotecario subsidiado para los sectores de ingresos bajos; sin embargo, se ha afectado a los sectores sociales de menores ingresos ya que la banca ha impuesto intereses de mercado y los canales de acceso a los recursos institucionales para vivienda se han vuelto más estrechos e individualizados. El encarecimiento del costo de la vivienda de interés social y el crédito para adquirirla ha ocasionado que se rechacen como “sujetos de crédito” a las familias con ingresos más bajos (menos de 2.5 o tres salarios mínimos) y a las personas en situación de “extrema pobreza” (Villavicencio, 2000: 60-61). Anteriormente, este sector pudo acceder a ese tipo de vivienda mediante la formación de organizaciones; sin embargo, con la mecánica individualizada en la solicitud de los créditos y el control de la banca se dificultó aún más el proceso de pago de la vivienda, prolongando la deuda y los pagos de intereses durante décadas.

Una de las pocas instituciones que mantuvieron relaciones con organizaciones sociales promotoras de vivienda y que atendieron a la población de menores recursos dentro de esquemas de producción social de la vivienda fue el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), creado para atender la necesidad de vivienda de la población de bajos recursos económicos (vulnerable y en situación de riesgo), mediante otorgamiento de créditos de interés social para vivienda. En su funcionamiento el Invi ha desarrollado diversos programas, entre los que destacan: 1) El Programa de Vivienda en Conjunto, 2) El Programa de Mejoramiento de Vivienda, 3) El Programa de Autoproducción de Vivienda, 4) El Programa de Suelo, y 5) El Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria.

En el caso del Programa de Vivienda en Conjunto se desarrollan proyectos financiados con recursos del propio Invi, pero también provenientes de otras fuentes de financiamiento. Estos proyectos se realizan en predios urbanos con propiedad regularizada y uso habitacional. En la operación de este programa se trata sobre todo con organizaciones sociales solicitantes de vivienda, por lo que la institución ha sido acusada de favorecer procesos clientelares con organizaciones afines al PRD.

El programa de mejoramiento de vivienda se aplica en inmuebles que acrediten propiedad o posesión, en vecindades que no se redensifiquen y en departamentos de interés social y popular. Es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento para contribuir a los procesos de consolidación o mejoramiento de la vivienda existente, individual o multifamiliar. El programa proporciona asesoría técnica para el proyecto, los costos y presupuestos, el control y la supervisión del proceso de construcción habitacional.

Otra consecuencia del abandono del Estado en la construcción de vivienda social se da en los cambios tipológicos de la oferta de vivienda, ya que a partir de la adquisición de grandes terrenos en la periferia de la ciudad, sobre todo al norte y oriente de la ZMVM, se han creado grandes

fraccionamientos con viviendas unifamiliares de entre 45 y 60 m², las cuales carecen de equipamientos y servicios. Entre otros problemas, esta situación se revierte hacia los productores que se ven en la imposibilidad de recuperar su inversión, ya que producir grandes cantidades de vivienda nueva, sin tomar en cuenta la ubicación precisa de las necesidades y de la demanda, impide su venta y el pago de los créditos debido al abandono; esto podría conducir a mayores desajustes del mercado y llevar a la bancarrota tanto a los adquirientes como a las empresas productoras de vivienda. (Connolly, 2006: 99).

Cuadro 5.3. Conjuntos habitacionales construidos en el Distrito Federal 2000-2010

Demarcación	Pequeños	Medianos	Grandes	Muy grandes	Total de conjuntos	Total de viviendas construidas	% Total de conjuntos	% Total de viviendas construidas
Delegaciones centrales								
Benito Juárez	185	14	1	0	200	16,309	26.18	16.46
Miguel Hidalgo	158	34	2	0	194	21,643	25.39	21.84
Cuauhtémoc	81	17	2	0	100	12,250	13.09	12.36
Venustiano Carranza	53	11	3	0	67	8,857	8.77	8.94
Total	477	76	8	0	561	59,059	73.43	59.59
Primer contorno								
Azcapotzalco	45	16	1	0	62	7,658	8.12	7.73
Gustavo A. Madero	5	4	1	4	14	14,726	1.83	14.86
Iztacalco	34	8	0	0	42	4,383	5.5	4.42
Total	84	28	2	4	118	26,767	15.45	27.01
Delegaciones con restricción								
Álvaro Obregón	26	10	0	1	37	6,827	4.84	6.89
Coyoacán	4	0	0	0	4	258	0.52	0.26
Cuajimalpa	18	7	1	0	26	4,263	3.4	4.3
Iztapalapa	6	3	0	0	9	1,324	1.18	1.34
Magdalena Contreras	0	0	0	0	0	0	0	0
Milpa Alta	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlahuac	3	0	0	0	3	236	0.39	0.24
Tlalpan	6	0	0	0	6	377	0.79	0.38
Xochimilco	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	63	20	1	1	85	13,285	11.13	13.4

Fuente: Iniestra y Castro, 2013:136, con datos proporcionados por las delegaciones políticas a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

En tanto, los conjuntos habitacionales construidos en el Distrito Federal han reducido notablemente su escala, como se observa en el cuadro "Conjuntos habitacionales construidos en el Distrito Federal, 2000-2010". En el cuadro se aprecia la preponderancia de las delegaciones centrales en cuanto a vivienda construida como resultado del Bando 2; sin embargo, en la delegación Azcapotzalco, y especialmente en la Gustavo A. Madero (GAM), se están desarrollando procesos de conversión de los baldíos industriales en conjuntos de vivienda. En el caso de la GAM se destacan cuatro conjuntos en la modalidad de "Muy grandes" (de 1 250 a 4 123 viviendas).

5.3. Programas de vivienda de los gobiernos locales

Los programas de vivienda de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México se pueden dividir en cuatro estrategias principales: 1) La vivienda social, entendida como una vivienda nueva y terminada; 2) la vivienda progresiva, con apoyos para la construcción de “pies de casa” que se plantean para ser ampliados y consolidados gradualmente; 3) el mejoramiento de vivienda, para mejorar las condiciones de la vivienda existente; y 4) la dotación de terrenos con servicios básicos para la vivienda.

Los primeros proyectos de desarrollo urbano y vivienda de mediados de la década de 1970, propuestos por el Departamento del Distrito Federal, fueron instaurados arbitrariamente, por lo que generaron diversas protestas por parte de los habitantes afectados. Ejemplo de esto fue el Plan Guerrero de 1975, en el que se trataba de liberar predios con rentas congeladas mediante convenios con la promesa de construir “viviendas dignas” para los residentes originales (Coulomb, 1986: 299); dicho plan se transformó, gracias a la propuesta de los vecinos, en el Plan Parcial de Mejoramiento de la Colonia Guerrero, en donde se propuso la construcción de viviendas nuevas únicamente sobre baldíos o vecindades desocupadas, así como la reconstrucción de viviendas en sustitución de cuartos ruinosos (Coulomb, 1986: 308-309). Ello requería: “... actuar lote por lote y respetar la imagen urbana, los talleres y las accesorias” (Coulomb, 2005: 185).

En la elaboración del nuevo plan participaron la Cooperativa de Vivienda de la Colonia Guerrero y la Unión de Inquilinos de la Colonia Guerrero, siendo asesorados por organizaciones no gubernamentales (ONG) como Copevi, Cenvi y el Taller 5 de Arquitectura-Autogobierno de la UNAM. Con este programa se logró la construcción de dos conjuntos habitacionales: Coatlán y Santa Ana. Los proyectos se desarrollaron “... con financiamiento combinado y cruzado del Infonavit y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), una verdadera innovación financiera en ese momento” (Connolly, 2005: 71).

Otro programa, denominado el Plan Tepito de Vivienda y Desarrollo Urbano, iniciado en 1979, implicaba una renovación basada en la demolición de tres manzanas y la construcción de edificios habitacionales desvinculados de las actividades económicas (Coulomb, 2005: 184); ante este programa también se presentó una contra-propuesta creada por la organización del barrio para construir vivienda nueva, lo que dio lugar al Plan Parcial de Mejoramiento del Barrio de Tepito (1980).

Estos programas, junto con otros proyectos en la delegación Cuauhtémoc, tenían como objetivo subyacente el desalojo de los habitantes con menores niveles de ingreso de la zona centro para revalorizar el suelo y ponerlo a disponibilidad del capital inmobiliario (Coulomb, 1986: 299).

El DDF impulsó programas en las zonas periféricas en proceso de urbanización. En 1980, en San Miguel Teotongo, la delegación Iztapalapa diseñó un programa de barrio que generó, igualmente, una propuesta comunitaria en 1982 por parte de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo (Moctezuma, 1999: 106). También se puede mencionar al Plan Parcial de Mejoramiento Urbano de

Santa María Aztlahuacan (1985-1986), elaborado por la Asociación de Colonos con la asesoría del Taller 5 de Arquitectura-Autogobierno de la UNAM.

En estas zonas periféricas urbanizadas irregularmente y con grandes invasiones, la respuesta gubernamental se centró en la regularización y una lenta dotación de servicios públicos. Un cambio importante se dio a partir de un evento catastrófico ocurrido los días 19 y 20 de septiembre de 1985, cuando dos sismos de 8.1 y 7.5 grados en la escala de Richter afectaron las edificaciones del centro de la ciudad de México. La mayor parte de los daños ocurrieron en la delegación Cuauhtémoc, en colonias habitadas fundamentalmente por población de bajos ingresos:

La delegación Cuauhtémoc, por sí sola, absorbió 80% de los daños ocasionados por el terremoto. El número de edificios derrumbados fluctuó entre 240 y 258, otros 257 tuvieron que ser demolidos y 724 presentaron fracturas de diverso grado. En 34 colonias de esa delegación, 2 521 vecindades que albergaban a 97 755 personas en 19 551 viviendas padecieron daños (Pradilla (coord.) *et al.*, 1996: 19).

Ante la importante carencia de vivienda popular y la negativa de los habitantes organizados en la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) a ser reubicados en la periferia, se tuvo que negociar entre las diversas organizaciones sociales y el gobierno, con lo que se estableció el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular; dicho acuerdo se llevó a cabo entre el gobierno federal (Sedue, DDF y Renovación Habitacional Popular) y 56 organizaciones sociales de damnificados, con la participación de 10 institutos y universidades, ocho grupos técnicos de apoyo, ocho colegios de profesionistas y cámaras, y 15 fundaciones y asociaciones civiles interesadas en apoyar a los damnificados (Reygadas, 1998: 284).

A partir de éste y otros convenios, los principales programas de reconstrucción de vivienda fueron: *a)* el Programa Emergente de Vivienda Fase I (PEV Fase I); *b)* el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal (RHP), cuyas bases fueron planteadas por medio del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción; *c)* el Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco; *d)* el Programa Emergente de Vivienda Fase II; *e)* los programas de vivienda provenientes de los organismos no gubernamentales (ONG).

En el convenio se estableció la reconstrucción en la misma ubicación y las condiciones de la vivienda; además, se acordó que los beneficiarios del programa pagarían el costo directo de las obras con condiciones de crédito similares a las de otros programas de vivienda popular, así como la posibilidad de presentar proyectos alternativos y la rehabilitación de edificios de valor histórico y arquitectónico dentro de los rangos aceptables de costo.

En una perspectiva general y a partir de datos del Infonavit (1988), el PEV Fase I atendió a los sectores que eran sujetos de crédito (16 077 unidades de vivienda); RHP a los habitantes de las vecindades (45 133 viviendas y 3 316 accesorias); la Reconstrucción Democrática de la Unidad

Nonoalco-Tlatelolco a los habitantes de la unidad primordialmente clasificados como de clase media (10 560 unidades); el PEV Fase II a los habitantes que no habían tenido respuesta hasta ese momento (12 000 unidades); y los organismos no gubernamentales tuvieron una variedad de beneficiarios (7 456 unidades).

En su conjunto, las acciones de vivienda de los programas de reconstrucción permitieron la permanencia de los sectores populares en la zona central de la ZMVM y el establecimiento de mecanismos de negociación y cooperación entre organizaciones sociales, organizaciones para el desarrollo, instituciones educativas y gubernamentales, lo que constituyó un antecedente que impulsó el surgimiento de nuevas organizaciones de solicitantes de vivienda (Coulomb, 1991).

Estos procesos crearon un modelo de gestión social en donde las organizaciones de solicitantes de vivienda desarrollaron un esquema de presión y negociación ante las autoridades locales para la obtención de terrenos, créditos o viviendas. Un esquema típico fue el apoyo de ONG a las organizaciones del MUP para los proyectos de ingeniería, y la negociación con el Fovi y el Invi para la obtención de subsidios y créditos (Coulomb, 1991). Esta relación pronto derivó en mecanismos clientelares donde las organizaciones sociales se vincularon en los procesos electorales con los funcionarios públicos.

En 1996 se discutió una ley de fomento a la vivienda para el DF; en ésta se planteó también una visión mercantilista para los programas habitacionales de acuerdo con la política de vivienda federal, que daría la decisión sobre el otorgamiento de créditos para vivienda a la banca privada, elevando a la categoría de ley la transferencia de los programas de vivienda a la iniciativa privada. Durante la discusión, las asociaciones del MUP protestaron y buscaron ser tomadas en cuenta en el proceso ya que consideraban que las modificaciones a la política de vivienda afectarían la base de sus organizaciones, sobre todo por la asignación individual de los créditos. Pese al pronóstico, las modificaciones a la ley no afectaron de manera determinante el nivel de convocatoria de las organizaciones "vivienderas", en tanto los sectores populares continuaron con un conjunto de problemas estructurales para acceder al suelo y a la vivienda.

La elección del primer jefe de gobierno del DF y la creación del Gobierno del Distrito Federal en 1997 permitió el desarrollo de nuevos programas que tomaban en cuenta la experiencia de las ONG en cuanto al apoyo a la denominada Producción Social del Hábitat. Entre éstos, destacó el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar (PMVLF), el cual surgió de un programa piloto efectuado durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas quien, mediante el diálogo con algunas ONG y organizaciones sociales, intentó apoyar el proceso de producción progresiva de la vivienda. En el PMVLF se involucró al Invi para apoyar mediante créditos y la asignación de un asesor técnico, procesos de autoproducción individual de la vivienda en dos modalidades: *a)* mejora y ampliación; y *b)* vivienda nueva (GDF, 2002^a).

En 2001 se prometieron 150 000 acciones de vivienda; en 2005 se había cumplido con 121 000 por medio de la entrega de créditos para rehabilitación y ampliación a lo largo de cinco años. Sin embargo, uno de los problemas estructurales del programa fue que no resolvía efectivamente el problema de vivienda para los acreditados, puesto que el monto asignado (alrededor de 35 000

pesos en promedio) fue, en la mayoría de los casos, insuficiente, representando sólo un paliativo ya que se destinó a procesos de mejoramiento o de inicio de obra que realmente no crearon viviendas nuevas. Entre otros problemas del PMVLF, estuvo un cambio en su forma de operación; a diferencia de cuando se inició el programa piloto en el que se hicieron reuniones con representantes de las comunidades, de las organizaciones sociales, de organismos no gubernamentales y del gobierno (Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2006: 227), en el esquema aplicado de manera amplia, existió un menor control social y participación comunitaria.

En la gestión de López Obrador el programa se administró casi exclusivamente por el Invi, dejando de lado a los demás actores colectivos que en un inicio colaboraban mediante asambleas en las que se hacía un trabajo comunitario en la selección de los acreditados y se supervisaba el desarrollo del programa. La participación de las organizaciones civiles se limitó a la asesoría técnica en el desarrollo y no al diseño de los programas (De la Rosa y Luna, 2007: 248). Este proceso se sustituyó por la selección de los arquitectos e ingenieros del Invi, mismos que operaron con algunas irregularidades, como darle preferencia a personas que no requerían el crédito gracias a la presión de dirigentes del partido o sociales (de acuerdo con denuncias de miembros de la UPREZ y de la Asamblea de Barrios), por lo que pese a la individualización se continuó en alguna medida con los mecanismos clientelares.

También cambió la modalidad de asignación de apoyos: del fomento a los grupos organizados se pasó a la promoción de la entrega a familias independientes, con lo que se perdió la idea de relacionar el desarrollo individual mediante el otorgamiento de créditos con la visión de desarrollo barrial a partir de la organización comunitaria; con esto las organizaciones sociales, como operadoras y asesoras, quedaron excluidas (Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2006: 228). Este conjunto de condiciones transformaron un programa pensado inicialmente como un proceso coparticipativo en un programa asistencialista que no promovió el desarrollo del tejido social ni la participación de los beneficiarios en la gestión del proceso.

En la administración de López Obrador, el único programa que fomentó la participación colectiva de los vecinos fue el Programa de Rehabilitación de Unidades Habitacionales (PRUH), en el que para ser beneficiarios era necesaria la organización de dos comités: uno de administración y otro de supervisión para transparentar el manejo de los recursos (Sánchez Mejorada y Álvarez, 2006: 229-231). Hasta 2004 se habían beneficiado 1 161 324 viviendas con un total de recursos entregados de 404 019 549.91 pesos. La aplicación del programa presentó problemas al interior de las unidades debido, sobre todo, a la falta de cultura cívica y participativa, a la desconfianza y el desacuerdo sobre la forma de aplicar los recursos, y a conflictos preexistentes entre los vecinos.

En 2001 el financiamiento de la producción habitacional en el DF estaba dominada por el Invi y el Infonavit con 41.5 y 41.8% de las acciones de vivienda en la entidad. Sin embargo, para el mismo año, de acuerdo con Pradilla y Sodi (2006:132), la oferta de vivienda financiada por los organismos nacionales de vivienda no respondía a las necesidades de la población ya que la vivienda básica (menos de 35 m²) que debería de representar 61.4% de la oferta, apenas alcanzaba 0.68%; en tanto que la vivienda económica (entre 46 y 55 m²), que debía representar 14.9% de la oferta, constituía

69%, también en la vivienda media había una sobreoferta del orden de 15 por ciento.

En un comparativo de los programas de vivienda establecidos por el Gobierno del Distrito Federal desde su creación en 1997 se observa una continuidad en su aplicación, tal como se registra en el cuadro “Comparativo de acciones totales de vivienda producida por el Gobierno del Distrito Federal, 1997 - 2012”.

Se puede apreciar que en el Programa de Vivienda en Conjunto no se dispone de información de los años anteriores a 2007, y a partir de ese año se establecieron diversas acciones, entre las que destaca el financiamiento para vivienda nueva que, al igual que los programas federales, representa uno de los programas más importantes para la dotación de vivienda. Sin embargo, también sobresale que fueron importantes las ayudas de renta, las cuales no estaban consideradas en los programas a nivel federal, y como se ha observado el apoyo para la vivienda en renta no ha sido relevante en la mayoría de los programas sociales desde los años setenta.

Cuadro 5.4. Comparativo de acciones totales de vivienda producida por el Gobierno del Distrito Federal 1997-2014

Concepto/programa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Programa de vivienda en conjunto																		
Financiamientos para vivienda	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	5,542	5,366	3,180	2,225	2,089	1,828	620
Ayudas de renta	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	961	1,376	6,981	2,324	2,173	1,780	1,389
Sustentabilidad	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1,737	1,912	1,753	2,542	3,109	2,097	807
Locales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	10
Meta alcanzada	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	8,140	8,654	11,914	7,091	7,371	5,745	2,826
Programa mejoramiento de vivienda																		
Progresiva y/o lotes familiares	nd	302	676	472	5,328	8,878	4,374	10,667	2,771	1,827	2,803	4,466	3,155	3,338	3,551	2,903	3,608	1,878
Mejoramiento y ampliación	nd	467	1,839	914	12,877	14,608	7,414	20,891	11,648	8,557	11,046	15,714	9,152	7,966	5,847	4,540	4,921	2,953
Suatentabilidad	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	na	na	2,911	2,465	4,103	1,629	2,577	996
Meta alcanzada	nd	769	2,515	1,386	18,205	23,486	11,788	31,558	14,419	10,384	13,849	20,180	15,218	13,769	13,501	9,072	11,106	5,827
TOTAL DE ACCIONES	nd	467	1,839	914	12,877	14,608	7,414	20,891	11,648	8,557	16,255	28,320	23,872	25,683	20,592	16,443	16,851	8,653
Obra terminada por modalidad																		
Construida en un proceso	nd	2,111	4,244	1,580	2,853	4,769	2,885	3,754	2,085	3,411	3,167	1,577	1,448	1,273	1,406	2,223	918	516
Sustitución de vivienda	nd	105	2,464	432	2,059	4,441	3,047	475	1,860	395	226	489	458	747	1,136	886	1,219	301
Nueva y en uso para casa propia	nd	182	445	12	259	308	232	153	182	204	1,852	0	76	45	0	0	0	0
Otros programas	5,262	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	350	0	0	0	0	0
Cofinanciamiento	0	0	0	na	na	na	na	na	na	na	na	na	642	0	0	0	0	0
TOTAL DE ACCIONES	5,262	2,398	7,153	2,024	5,171	9,518	6,164	4,382	4,127	4,010	5,245	2,066	2,974	2,065	2,542	3,109	2,137	817
Rescate financiero																		
Rescate financiero	nd	3,038	242	161	0	0	0	0	0	0	1	8	17	7	541	0	0	0

na. no aplica, nd. no disponible.

Fuente: GDF 2012, 2014, Segundo informe de gobierno.

De 2001 a la fecha información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

Para el cierre de 2006 no se consideran 128 acciones (barrancas y crédito integral Fividesu).

2007, la cifra correspondiente a mejoramiento y ampliación de vivienda se ajusta debido a cancelaciones.

Nota: Hasta el 4to informe del jefe de Gobierno se reportaron para el Programa de vivienda en conjunto como metas alcanzadas: 2007, 2009 y 2010 obra terminada, y 2008 créditos otorgados.

Considerando que el Instituto tiene como objetivo otorgar créditos de vivienda a personas de bajos recursos económicos, para 2011 se separa la vivienda terminada de los financiamientos otorgados (créditos), y se incluyen los apoyos de renta en beneficio de familias que habitan en zonas de riesgo.

2007-2012, meta alcanzada en el Programa de vivienda en conjunto = financiamientos para vivienda nueva, más apoyos de renta, más subsidios de suster.

La información de 2014 comprende del 1 de enero al 31 de julio de 2014.

Si bien estas ayudas de renta favorecieron a los no propietarios, es un hecho que los gobiernos en el ámbito federal y del DF abandonaron toda política de promoción de la producción de vivienda en renta, ya que la oferta de vivienda en alquiler sólo resulta de la incorporación a este mercado de

unidades de propietarios individuales, y no de una oferta empresarial como destacan Pradilla y Sodi (2006): "En la capital, en 40 años (1960-2000), la vivienda no propia (rentada, prestada, compartida, etc.), disminuyó de 43.9%, a 21.5% del total; en 20 años (1980-2000), la participación de la vivienda de alquiler en el total cayó de 41.7 a 20.4 por ciento".

La disponibilidad de viviendas en renta representaría algunas ventajas, ya que entre otras cosas permitiría la movilidad habitacional, lo que significaría menores tiempos de traslado y el cambio de la vivienda respondiendo a las necesidades de conformación de la familia y sus niveles de ingreso, como ocurre en otros países. Sin embargo, la vivienda propia representa un objetivo para la mayoría de la población y el débil marco legal y los conflictos con los arrendatarios han desalentado la oferta de inmuebles en renta.

Volviendo al tema de los programas mostrados en el cuadro "Comparativo de acciones totales de vivienda producida por el Gobierno del Distrito Federal, 1997-2012", y en cuanto al programa de mejoramiento de vivienda que involucra los apoyos a la vivienda progresiva y lotes familiares, que corresponde básicamente a la dotación de un pie de casa, se observa que en el lapso de 2000 a 2006 existieron mayores apoyos que en los periodos de los otros jefes de gobierno.

También fueron mayores los beneficios asignados al rubro de mejoramiento y ampliación que rebasan a los apoyos de vivienda progresiva, por lo que el énfasis se ha puesto en los procesos de mejoramiento de la vivienda existente más que en la promoción de la vivienda nueva o progresiva. De modo que la dotación de vivienda terminada no ha sido la prioridad de estos programas, destacando su reducción en los últimos seis años, sobre todo en el caso de la vivienda nueva y en uso para casa propia.

Entre 2005 y 2011, el gobierno del Estado de México estableció diversos fondos para el fomento a la vivienda, muy parecidos a los del Distrito Federal. La mayor parte de los apoyos se destinaron al mejoramiento progresivo de la vivienda, como la dotación de recursos para la ampliación, la instalación de pisos de cemento y la entrega de materiales.

Entre 2010 y 2011 se llevaron a cabo un total de 11 368 acciones para el mejoramiento de viviendas; de éstas, las que se realizaron en las zonas que integran la ZMVM fueron 116 en la Región I Amecameca, 125 en la Región IV Cuauhtitlán-Izcalli, 1 085 en la Región VIII Naucalpan de Juárez, 238 en la Región XI Texcoco, y 50 en la Región XVI Zumpango. Asimismo, se realizaron 5 632 apoyos de material, 5 736 pisos firmes y 287 paquetes de materiales para la construcción de pies de casa (GEM, 2011: 246-247).

La acción de promoción habitacional del Estado ha fallado en sus objetivos para dotar de vivienda a la población, debido a: 1) la falta de recursos; 2) la acción de los organismos estatales que ha sido contemplada como un apoyo o impulso a la economía para generar más flujos en la producción, en la generación de empleos y en un crecimiento del mercado interno, y no como una actividad importante para el bienestar de la población; 3) la falta de consideración de las características demográficas, sociales y culturales de la población demandante y sus necesidades globales (Villavicencio y Durán, 2003).

5.4. Conclusiones parciales

El papel del Estado, según lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1984-1988, era el de rector del sector, y entre sus lineamientos básicos se establecía: la intervención gubernamental en materia de vivienda para consolidar este sector bajo la rectoría del Estado, a la vez que reorientar y regular la operación del aparato productivo y distributivo de la vivienda, así como descentralizar las acciones habitacionales. En este programa destacó su posición intervencionista en los aspectos de financiamiento, para aumentar la cobertura a la población de menores recursos (Schteingart y Patiño, 2006:160).

En la década de los ochenta la política de vivienda se constituyó en la principal política social del presidente Miguel de la Madrid, a pesar de la crisis financiera provocada por la caída del precio del petróleo y la estatización de la banca. En este sentido, los sectores de salud y educación se vieron afectados; asimismo, se redujo el gasto público y el gasto social. Sin embargo, no sucedió lo mismo en la vivienda, ya que la participación de los organismos institucionales creció de manera considerable (Puebla, 2002: 42). Los organismos habitacionales consolidados en los años ochenta fueron Fonhapo (entre 1983-1988), Fividesu-DDF y los institutos estatales de vivienda que sustituyeron al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Puebla, 2002: 53). Durante el lapso de 1982 a 1988, la inversión sólo se incrementó en 1985 para después descender, mientras la producción creció, que contó con una mayor participación del Fonhapo, de forma sostenida (Puebla, 2002: 54).

En el periodo Salinista (1988-1994) el Estado dejó de proveer vivienda, trasladando esta responsabilidad a los agentes privados que intervenían en la producción habitacional, desregulando el sector (Puebla, 2002: 67). Según Puebla, los cambios más importantes en el sexenio se dieron en la orientación de la política de vivienda. Los programas sectoriales se enfocaron hacia la adopción de un papel facilitador por parte del Estado, se transformaron las principales instituciones de vivienda y se realizaron modificaciones de suma trascendencia en la legislación en el sector habitacional (Puebla, 2002: 86). Durante este sexenio la acción habitacional del Estado apoyó fuertemente a los promotores privados, al permitir su intervención en el Infonavit y en el Fovissste dentro de su programa de cofinanciamiento y coinversión. Por su parte, los promotores de los grupos sociales organizados encontraron obstáculos en su función al eliminarse los créditos para adquisición de suelo en el Fonhapo (Puebla, 2002: 90).

Este periodo se caracterizó por cambios importantes en los organismos de vivienda, ocasionados por la desregulación de la banca y su reprivatización, además de la incorporación de nuevos programas habitacionales con los que se constituyó una nueva oferta de financiamiento para los promotores privados; también se desarrollaron sistemas de ahorro y préstamo, otorgando créditos en condiciones comerciales. El Fovi se separó de la banca y tuvo que buscar fuentes alternativas de recursos; los fondos para vivienda transformaron su sistema de promoción habitacional, dándole apertura a los promotores privados, e incrementaron la importancia de sus programas de crédito individuales; asimismo, los organismos que atienden a la población de menores ingresos priorizaron

las acciones de menor costo y redujeron los subsidios. La política de vivienda, entonces, favorecía a los sectores medios y altos, dejando de lado las necesidades de los sectores de bajos recursos (Puebla, 2002: 90).

En contraste con el periodo de intervencionismo estatal que se desarrolló hasta mediados de los ochenta, los programas sectoriales posteriores tuvieron cada vez un mayor componente privatizador. El Programa especial para el fomento y desregulación de la vivienda (1993) mencionaba que “el gobierno deberá fomentar las acciones de los sectores privado y social en materia de vivienda, con el fin de propiciar las condiciones para que la sociedad en su conjunto pueda edificar las viviendas y realizar los mejoramientos” (Schteingart y Patiño, 2006: 161). Desde esta perspectiva, la función del gobierno sería la de facilitar los procesos para que los sectores social y privado produjeran las acciones de vivienda requeridas (Schteingart y Patiño, 2006: 161).

En el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (1995), el gobierno destacó que desde el nivel general de la política social su accionar consistiría en atender las necesidades básicas de los grupos sociales. En lo concerniente a la vivienda, se planteaba que el Estado debía ser promotor y coordinador de los sectores público, privado y social en cuanto a la producción, financiamiento, comercialización y titulación (Schteingart y Patiño, 2006:161). En esa misma lógica se manejaba el programa de vivienda que entró en vigor en 2001, en el que se destacaba el cambio del Estado que pasó de ser ejecutor directo de las diferentes etapas del proceso habitacional a convertirse en un promotor del mismo (Schteingart y Patiño, 2006: 161).

De esta manera, se identifica que a finales de la década de los ochenta se produjo un cambio fundamental en la función del Estado en la política habitacional, que pasó de un Estado regulador y rector, a otro promotor, facilitador y articulador del conjunto de acciones habitacionales que se realizaban bajo su intervención. (Schteingart y Patiño, 2006: 162).

Si bien a lo largo del tiempo los programas iniciaban con una definición social de la vivienda, en el programa social de 1993 el Estado le restó importancia a su participación social, así como a su vinculación con el desarrollo urbano; en cambio, los aspectos económicos y financieros fueron adquiriendo cada vez mayor relevancia en la política habitacional. Esto llevó a la pérdida del concepto de vivienda como valor de uso, para pasar desde el punto de vista del Estado a ser principalmente un valor de cambio (Schteingart y Patiño, 2006: 182). El papel del Estado en la política habitacional se caracterizaba por la regulación y la rectoría en el rubro de la vivienda; posteriormente, considerando las propuestas del Banco Mundial, la política se orientó hacia una nueva visión de un Estado facilitador y articulador de las acciones habitacionales que se realizaban bajo su intervención (Schteingart y Patiño, 2006: 182). En este proceso las inversiones estatales en el rubro de la vivienda aumentaron de manera importante a partir de los noventa, llegando a niveles récord a inicios del siglo XXI. Sin embargo, al no regularse las condiciones de producción, financiamiento y planeación, subsidiaron sobre todo a las empresas privadas productoras, las cuales no tenían el objetivo de dotar de vivienda a los sectores que las requerían, sino maximizar sus ganancias, lo que se tradujo en carencias de vivienda entre los grupos más necesitados y en una expansión urbana anárquica.

Anexos:

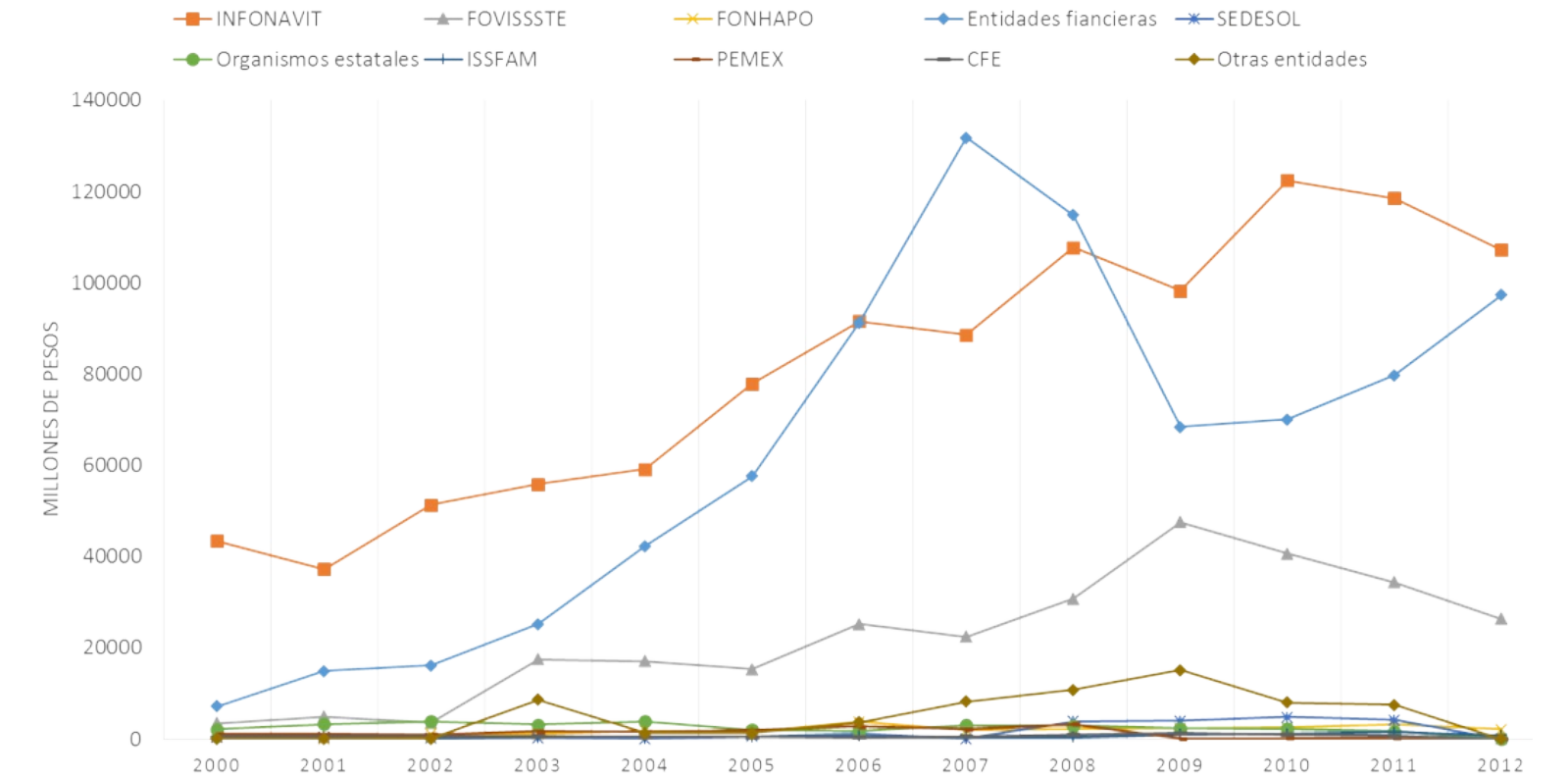
Presupuestos para inversión en la vivienda de los diferentes organismos de financiamiento a nivel federal

Cuadro 5.5.
Organismos oferentes de financiamiento, distribución presupuestal (2000-2012). Cifras deflactadas con base en el índice de 2003 (3.56% anual) (millones de pesos)

Año	Inversión Institucional	INFONAVIT	FOVISSSTE	FONHAPO	Entidades financieras	SEDESOL	Organismos estatales	ISSFAM	PEMEX	CFE	Otras entidades
2000	59 086	43 374	3 513	565	7175	540	2 155	135	1 127	504	ND
2001	62 754	37 241	4 977	47	14880	516	3 313	147	1 155	477	ND
2002	77 862	51 309	3 562	996	16153	171	3 898	127	1 075	497	74
2003	114 708	55 916	17 495	1 153	25228	316	3 167	548	1 705	579	8 600
2004	128 578	59 130	17 104	1 887	42335	151	3 894	538	1 687	546	1 305
2005	159 469	77 866	15 328	1 625	57656	567	2 099	535	1 905	512	1 376
2006	222 302	91 602	25 180	3 762	91248	1238	1 822	624	2 759	412	3 655
2007	259 183	88 535	22 415	1 937	131762	123	3 103	309	2 123	632	8 245
2008	277 694	107 676	30 783	2 152	114810	3 921	2 991	373	3 254	981	10 753
2009	240 599	98 297	47 491	2 364	68400	4 053	2 366	1 061	124	1287	15 156
2010	253 246	122 466	40 593	2 569	70071	4 881	2 306	1 146	158	1064	7 992
2011	251 749	118 509	34 404	3 147	79744	4 179	1 787	1547	174	708	7 550
2012	246 105	107 169	26 332	2 171	97298	ND	ND	858	ND	ND	ND

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Conavi

Gráfica 5.4.
Organismos oferentes de financiamiento, distribución presupuestal (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Conavi, cifras deflactadas con base en el índice de 2003

6. Las políticas de transporte y vialidad

Caracterizar las políticas urbanas de transporte y vialidad aplicadas por las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México para la ZMVM en el periodo 1980-2014 implica, de inicio, superar la tendencia a enumerar cada una de las distintas acciones de gobierno que al interior del sector se han puesto en práctica y que han tenido una permanencia claramente diferencial; su agrupación puede permitirnos identificar ciertos rasgos que arrojen pistas sobre una caracterización más amplia que, si bien puede omitir algunos de los rasgos particulares de las mismas, nos permitan obtener una lectura más amplia en la cual emerjan aquellos aspectos más estructurales que guíen con mayor claridad el campo de las políticas públicas.

Algunas formas de agrupamiento pueden establecerse al considerar, por ejemplo, la apuesta por un transporte colectivo o individual, por la orientación dada al tipo de vehículos utilizados en función de sus características tecnológicas o su incidencia en la problemática ambiental, o el impulso a la conformación de un sistema de transporte de carácter público o privado. De éstas y otras opciones de organizar la información disponible, hemos optado por utilizar la distinción más amplia que pueda dar cabida a todas las formas que se han utilizado para la prestación de este servicio que, de “origen”, se reconoce como una de las funciones del Estado. La adopción de una perspectiva que nos permita distinguir los servicios públicos de los privados puede parecer poco original, pero difícilmente podríamos abstraernos de ella si queremos ampliar la mirada y detectar los procesos que han marcado las prácticas más inmediatas y coyunturales que en los últimos años han predominado en el sector.

El actual sistema de transporte urbano de la ZMVM, como totalidad, incluye ambas modalidades —públicas y privadas—, por lo que habremos de establecer cómo se fue construyendo un sistema que bien podemos denominar como mixto. Si partimos de la distinción conceptual entre servicio público y servicio privado, en la que se establece la existencia de una amplia gama de posibilidades para la prestación de un servicio tan complejo como lo es la transportación de pasajeros, entonces habremos de reconocer que este sistema mixto se empezó a conformar mucho tiempo antes del periodo que aquí nos interesa analizar, siendo los servicios de transporte privado los que se conformaron primero en la ciudad.

Sin detenernos demasiado en la historia del transporte capitalino podríamos constatar rápidamente que las primeras formas organizadas de este servicio fueron precisamente de carácter privado, es decir, como un servicio ofertado por empresas o agentes privados que obtuvieron un permiso o una concesión por parte del Estado desde el siglo XIX. Así, podemos reconocer ya un primer sistema de transporte de pasajero bien definido en las décadas posteriores a la Revolución Mexicana, en los años de la “reconstrucción nacional”, y que se sostenía con base en una red de tranvías eléctricos operada por una empresa privada extranjera y un conjunto de rutas de autobuses operadas por los propios permissionarios (Legorreta y Flores, 1989; Rodríguez y Navarro, 1999), y que tendrían luego un gran desarrollo durante toda la primera mitad del siglo XX.

En la década de los cuarenta se inicia en la ciudad de México la política tendente a la conformación de *un subsistema de transporte de carácter público* al llevarse a cabo algunas acciones por parte del gobierno federal (Ley de los transportes urbanos y suburbanos del DF de 1945) que derivaron primeramente en una “ocupación administrativa” de la empresa Auto Transportes Eléctricos del Distrito Federal y, posteriormente, en el retiro de la concesión y su nacionalización en 1946 ante las constantes interrupciones del servicio (Rodríguez y Navarro, 1999).

Sin embargo, esta caracterización dual de transporte público y transporte privado difícilmente se puede reconocer en su expresión más pura; por el contrario, lo que encontramos en la experiencia de la política de transporte en la ZMVM, son sistemas "modales" que operan de manera semiindependiente y adquieren formas organizativas propias para la prestación del servicio, de manera que resulta difícil establecer un periodo en el que los transportes hayan sido exclusivamente privados o únicamente públicos; plantearlo así nos conduciría a una simplificación de la realidad que reduciría nuestro análisis a confirmar dos relaciones que ya conocemos: intervencionismo estatal-servicio público, y neoliberalismo-privatización.

Por ello no hemos opuesto un periodo de privatización frente a un periodo de estatización; no ha sido ésta la manera de identificarlos. Por el contrario, podemos establecer tendencias que se manifiestan dentro de periodos donde uno u otro han tenido un predominio si no en todo el sistema de transporte, si en algunos modos en particular. De alguna manera la caracterización e identificación de ciclos en los que se transita de lo privado a lo público, para después dar paso una vez más a la privatización, nos ha resultado mucho más pertinente, sin que ello implique el tránsito total de uno a otro. En una agrupación tan gruesa como la que supone hablar de transportes ferroviarios y transportes automotores (ambos han operado en los últimos 30 años en la ZMVM), podemos observar claramente el predominio de la estatización y de la privatización, respectivamente.

Ante la diversificación de la oferta del servicio de transporte urbano, se imposibilita el abordaje particularizado por modos de transporte y por organismo o empresa operadora, y se impone la caracterización de procesos compartidos, por lo que bien puede entenderse como subsistemas, tanto modales como territoriales. Así, el Metro se constituye en uno de los modos de transportación más importantes del periodo, por lo que es el más estudiado; de ahí que en este trabajo no le dediquemos demasiado espacio. Por el contrario, los otros transportes eléctricos como el tren ligero y los trolebuses (poco estudiados) son abordados de manera particular, al igual que los taxis. Finalmente, resta decir que la multiplicidad de acciones e iniciativas de los gobiernos en turno en el sector transporte y vialidad nos orillan a dejar fuera temas que pudieran ser novedosos y pertinentes en una investigación de mayor detalle.³⁹

6.1. El Sistema Metro como preámbulo

Partiendo de la vieja herencia de los ferrocarriles urbanos, se implantó en la ciudad de México desde principios del siglo XX un sistema de transportación basado en tranvías de tracción animal primero y eléctrico después, que se prolongó hasta los años ochenta, marcando de manera significativa el territorio con una amplia red de rutas urbanas y suburbanas que sirvieron de guía a otros modos de transporte que recorrieron por un lapso de tiempo rutas similares (aunque con otros vehículos). Siendo el Sistema de Transportes Eléctricos (STE) el subsistema que heredó las rutas, equipos y estructura administrativa de los tranvías, sustituyéndolos más adelante por el tren ligero y los trolebuses, con ellos se prolongó la vertiente tecnológica del transporte con suministro eléctrico en altura y el uso de trenes y vías férreas en el primer caso, mientras que en el segundo la incorporación de autobuses de llantas neumáticas permitirá la circulación directa sobre el asfalto y una mayor flexibilidad de movimiento.

El Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) es el otro componente de los transporte eléctricos de la Zona Metropolitana del Valle de México, que si bien reprodujo algunas rutas de los tranvías y fue uno de los factores para el desmantelamiento de éstos (Leidenberger, 2011), comenzó a darle un nuevo impulso y presencia a los trenes urbanos al aumentar significativamente la capacidad de transportación de pasajeros (nueve vagones por tren) y diversificar el servicio mediante un sistema de rutas perpendiculares o radiales. El abandono del suministro eléctrico en altura y la adopción de suministro en superficie fue una de sus características tecnológicas que imprimieron originalidad al proyecto impulsado por la ya consolidada empresa Ingenieros Civiles y Asociados, S.A. (ICA) y que se tradujo en la construcción de vialidades (en el sentido amplio del término) de uso exclusivo y totalmente confinadas para el Metro que transformaron la imagen de la ciudad. En esta misma vertiente se ubica el tren suburbano que recupera un tramo del viejo trazo del ferrocarril de pasajeros que partía de la estación de Buenavista hacia el norte del país y que conectaba los municipios mexiquenses con el DF a través de un servicio también de carácter metropolitano.⁴⁰

En tanto organismo público, el Sistema de Transporte Colectivo Metro (o Metro) se creó en 1967, dos años antes de que entrara en operación el primer tren metropolitano en la capital. Producto de la iniciativa de ICA, el proyecto de contar con un tren urbano que permitiera a la población realizar de sus viajes cotidianos utilizando un transporte ágil y “moderno”, pronto fue adoptado por las autoridades que vieron en él la posibilidad de realizar una importante obra para la ciudad. Sin embargo, ahora sabemos que la proyección y construcción de las primeras líneas del Metro no contaron con los estudios suficientes que validaran y justificaran el proyecto, tanto en términos de la determinación de la demanda de viajes en las rutas definidas, como en las grandes tendencias de la movilidad metropolitana; de ahí que la visión de ICA se centrara en descongestionar el centro de la ciudad, que si bien ya se encontraba con niveles importantes de saturación vial, su intervención con una obra de la magnitud de un tren subterráneo como se planteó y se construyó representaba un reto significativo (Navarro, 1993).⁴¹

De esta forma, la adopción del Metro obedeció mucho más a la capacidad técnica y financiera de la empresa promotora, que a una argumentación en términos de movilidad y de transporte, con lo que ICA “garantizó un contrato multimillonario y la continuidad en la construcción del Metro” (Navarro, 1993: 39), desde entonces y prácticamente hasta nuestros días. Con ello podemos ver cómo la planificación del transporte colectivo en el Distrito Federal fue sorprendida por la iniciativa privada en un acto “audaz” de privatización de la producción de posiblemente la más importante infraestructura para el transporte urbano del siglo XX. La monopolización de la construcción del Metro se garantizó al conseguir que fuese la misma empresa constructora la que diseñara y planeara el sistema en su conjunto.

Por otro lado, la pretensión de colocar al Metro en el centro de la transportación urbana, como el sistema estructurador y articulador, permitió que su operación marcara por un momento la organización del entramado multimodal del transporte capitalino (autobuses, tranvías, trolebuses, taxis), en términos de convertirse para la población en un referente obligado para la definición de tarifas, calidad del servicio, tiempos de espera, etc., e incluso al modificar patrones de movilidad ampliamente consolidados. En este sentido, el desplazamiento de rutas de autobuses en la trayectoria del Metro abrió la posibilidad de una intervención por parte del Estado en el sector, como veremos en el siguiente apartado.

A pesar de no ser producto de un proceso de planeación, la primera etapa del Metro (1969-1972) alcanzó en el corto plazo niveles importantes de aceptación y, lo más importante, recibió un número cada vez más amplio de viajes (más de medio millón de pasajeros en las líneas 1 y 2), esto en gran medida gracias a que sustituyó a las rutas de autobuses que operaban en el centro de la ciudad principalmente. Sin embargo, tras un primer periodo de estancamiento (1972-1976), en el que no se realizó ampliación alguna al sistema, se modificó la tendencia creciente de captación de pasajeros; en este sentido, la puesta en operación de las líneas 4, 5, 6, 7 y 9 dejó ver rápidamente una subutilización significativa respecto de la saturación alcanzada por las tres líneas anteriores, como resultado de graves errores de proyección de la demanda (Legorreta y Flores, 1989; Navarro, 1993).

Habría que destacar que el Programa Maestro del Metro se dio a conocer hasta 1980, hecho significativo que evidencia la falta de planeación de su primera etapa, pero que además ha permitido a los estudiosos del Metro establecer que su elaboración dejó mucho que desear al confrontar los resultados de estas cinco líneas con sus previsiones, llamando la atención la propensión por dar cobertura al norte del DF y desatender el sur ya en clara expansión metropolitana. La primera versión del Plan Maestro del Metro estimaba que hacia el 2000 se tendrían 378 km en 18 líneas (tres de ellas en el Estado de México); sin embargo, en 1997, por ejemplo, solamente se habían construido 178 km, cifra muy por debajo de lo estimado (Islas, 2000).

A pesar de ello, el subsistema del Metro ha sido una de las experiencias más exitosas de la metrópoli y del país, logrando constituirse en un servicio fundamental para el funcionamiento de la ciudad. Su proceso de expansión ha obedecido a los intereses particulares de las distintas administraciones federales que han condicionado la inversión y dudado en más de una ocasión en mantener el subsidio en los niveles necesarios para su operación regular. La posibilidad de hacerse de recursos financieros más allá de la recaudación del boletaje, ha sido uno de los principales

impedimentos de un crecimiento sostenido del Metro; de ahí que el subsidio, que en 1994 alcanzó a representar 60% de sus ingresos, sea fundamental para su operación.

En este sentido, entre 2000 y 2012 se presentó una nueva interrupción en la ampliación de la infraestructura de servicio del Metro, al no construirse ninguna ampliación de la red, siendo la última línea intervenida la Línea B que se amplió de Villa de Aragón a Ciudad Azteca en el 2000 (11 km); no obstante, la tendencia a la baja en el crecimiento físico del sistema ya se veía desde la década de los noventa cuando solamente se construyeron 50 km, mientras que en los ochenta la expansión había alcanzado más de 90 km. Por ello, el anuncio de la construcción de la Línea 12 del Metro en el sur del DF, durante la gestión de Marcelo Ebrard (2006-2012) en el GDF, fue recibida como una buena noticia por los capitalinos. Su construcción resultó polémica y conflictiva por haberse modificado su trazo reiteradamente y, finalmente, ampliado hasta el suelo de conservación de la delegación Tláhuac y afectar tierras consideradas, además, como parte de la zona patrimonial de Xochimilco.

Si bien los 25 km de la Línea 12, también conocida como Dorada, han recibido una demanda que ha rebasado las expectativas del organismo STC, a últimas fechas sus logros han resultado ser parciales al cerrarse temporalmente la mitad de las estaciones y reducir el servicio al tramo que corre de poniente a oriente, debido a graves problemas en el diseño y construcción de la infraestructura en su porción elevada (delegaciones Iztapalapa y Tláhuac). Al cierre de este trabajo continúa la polémica entre el STC Metro y las empresas que participaron en el diseño y construcción de la obra.

Finalmente, habremos de agregar que la curva ascendente del Metro en términos del número de personas transportadas alcanzó sus máximos niveles, 16.3% de los viajes, hacia 1989; a partir de entonces, dicha curva se invierte para descender dramáticamente hasta alcanzar 8% en 2008, con lo que se demuestra el desplazamiento del Metro por el resto de los modos de transporte que operan en la ZMVM, en particular por los “Colectivos” que, para este mismo año, alcanzaron el asombroso valor de 64% (GDF, 2008). Tras lo anterior, la pregunta obligada es: ¿el abandono de la política de crecimiento del Metro puede ser entendido como una propensión a la privatización, no del STC Metro, sino del sistema de transporte público en su conjunto?

Antes de cerrar el apartado vale la pena introducir sintéticamente algunas referencias al tren suburbano, de reciente creación. El Ferrocarril Suburbano es un proyecto del gobierno federal iniciado durante la presidencia de Vicente Fox y concluido en 2008 durante la administración de Felipe Calderón, con la finalidad de crear un sistema de ferrocarriles eléctricos de pasajeros en la ZMVM. En un primer momento, consideró hasta tres rutas que superarían en conjunto los 100 km de longitud. A inicios de 2014 la empresa Ferrocarriles Suburbanos (concesionaria del tren) anunció la posibilidad de ampliar la ruta existente desde la terminal de Cuautitlán hasta Huehuetoca, lo que implicará una inversión de 800 millones de pesos (Miranda, 2014).

El costo total del sistema fue de 670 millones de dólares: 130 millones aportados por el gobierno federal, y el resto por la compañía española Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A., distribuidos entre equipo ferroviario (36%); obras de vía férrea (34%); estaciones, terminales y obra fija (25%); y gastos preoperativos (5%) (Solís, 2008).

A inicios de 2014, la metrópoli sólo cuenta con la ruta Buenavista-Cuautitlán, que conecta a los municipios de Tlalnepantla, Tultitlán, Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli en el Estado de México, y las delegaciones Cuauhtémoc y Azcapotzalco en el DF. Pese a estar proyectado para atender una demanda de más de 300 000 pasajeros al día, el tren suburbano no supera los 140 000 (Miranda, 2014), lo que ha llevado a que las autoridades consideren bajar el costo del pasaje eliminando el IVA, ya que el precio de un viaje es de 6.50 pesos para recorridos de una a tres estaciones, y 14.50 pesos para recorridos de cuatro o más estaciones (*El Universal*, 2012).⁴²

6.2. La gestión y planificación del transporte

Antes de adentrarnos en la revisión pormenorizada de las políticas de transporte y vialidad en la ZMVM del periodo, es necesario considerar de manera sintética algunos aspectos de la gestión y planificación del sector dado que, a pesar de ser una problemática con una amplia trayectoria histórica, su reconocimiento e incorporación formal a las estructuras administrativas de los gobiernos locales apenas antecede al periodo aquí analizado; de ahí que ese pasado tan inmediato tenga una repercusión significativa en el desarrollo de las políticas de transporte subsiguientes.

En este sentido, la fuerte tendencia del Estado mexicano hacia la planeación del desarrollo urbano que derivó en la conformación de todo un aparato de planificación de los asentamientos humanos a nivel nacional, estatal y municipal, tuvo repercusión en la organización interna del Departamento del Distrito Federal que, a partir de entonces, contó con nuevas atribuciones en la materia, como se estableció al modificarse las disposiciones legales: la Ley Orgánica del DDF de 1978 (DOF, 1978) y el Reglamento Interno del DDF de 1979 (DOF, 1979). De ambas normas destacamos las atribuciones conferidas al titular del DDF para planear, coordinar y evaluar la política administrativa de su sector, así como operar entidades jurídico-administrativas adscritas, tales como el Servicio de Transportes Eléctricos, el Sistema de Transporte Colectivo Metro y Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100 (creada desde 1972), entre otros.

En cuanto a las modificaciones en la estructura interna destacamos, por un lado, la creación de la Comisión de Vialidad y Transporte (Covitur), encargada de la realización y ejecución de los planes de transporte, y de dirigir la construcción de las redes del STC-Metro y STE (Ovilla, 1984; Legorreta y Flores, 1989), con lo que se alcanza a ver un interés por colocar en un mejor lugar de la administración urbana la problemática de vialidad y transporte, avanzándose de manera decidida en la conformación de un aparato administrativo de carácter público referente a la problemática capitalina, al asumir la operación de los tranvías y trolebuses, el Metro y los autobuses de la R-100. Una década después se conformó la Coordinación General de Transporte (CGT) con el objetivo de asumir parte de las funciones de la Covitur haciéndose responsable de la planeación, así como de la coordinación de los distintos sistemas y organismos existentes, siendo esta instancia la antecesora inmediata de la Secretaría de Transporte y Vialidad creada en 1994 (Setravi, 1999).

Por su parte, la estructura administrativa del Estado de México fue modificada durante la gestión de Alfredo del Mazo (1981-1986), aprobándose también una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (1981), en la que se le asignaban a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras públicas (SDUOP) las funciones de planeación y regulación de las comunicaciones y los transportes en todo lo relativo a las líneas, rutas, instalaciones y demás elementos constitutivos del sector, incluidas las cuestiones referentes a las concesiones y permisos, para un año después (1982) crearse al interior de la SDUOP la Comisión del Transporte del Estado de México (Cotrem), encargada de la planeación, organización y prestación del servicio de transportación a través de empresas paraestatales o municipales, así como de proyectar, construir y

operar obras de infraestructura de transporte carretero, urbano o suburbano, e incluso aeroportuario y ferroviario (Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México, 2014).

Para 1986 ya se había conformado en la SDUOP una Dirección de Vialidad y Transporte. Sin embargo, la reestructuración del sector continuó durante los siguientes años hasta lograr una cierta estabilidad al conformarse la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Gobierno del Estado de México (1991-1992), que absorbió parte de las funciones de la Cotrem (que se liquidó finalmente en 1997), y otras instancias y organismos del sector. Desde entonces, las distintas administraciones estatales han realizado un sinnúmero de modificaciones a la estructura de la SCT, llamando la atención el hecho de que no se haya generado instancia alguna que reconozca la problemática urbana y metropolitana, más allá de la definición de delegaciones correspondientes a las zonas poniente, oriente y centro. Mención aparte merece la conformación de los sistemas de transporte troncal que operaron en unos cuantos municipios conurbados durante la década de los ochenta y que abordaremos más adelante (Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México, 2014).

Finalmente, a nivel metropolitano se logran conformar algunas instancias de coordinación como el Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM) en 1991, para más adelante conformarse la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi) en 1994 por medio de un convenio entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (STC) del gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México, con la finalidad de establecer mecanismos que permitan una mayor coordinación de los servicios de transporte y vialidad de ambas entidades, así como homologar la normatividad e implementar programas de manera conjunta.

A pesar de que la existencia de estas instancias de coordinación metropolitana es fundamental para una metrópoli como la nuestra, y para que su permanencia sea un logro significativo, no olvidar que las disputas políticas entre dos de los gobiernos locales más importantes de la república han impedido trascender el nivel de los convenios de colaboración, siendo a nivel operativo donde se encuentra atorada la problemática metropolitana del sector; es por ello que la atención del servicio de transporte a nivel metropolitano aún no ha logrado mejorar de manera sustancial.

6.3. Los ciclos de la estatización y privatización de los autobuses

Al hacer un recuento de los últimos 30 años acerca de las políticas de transporte centradas en la utilización de autobuses y desplegadas en la ZMVM, podemos detectar fácilmente un comportamiento cíclico, que si bien no muestra una homogeneidad en cada uno de sus giros temporales, si nos permite reconocer una seriación recurrente entre los modelos adoptados por las distintas administraciones del DF y del Estado de México; dichos modelos se caracterizan, entre otras cosas, por la orientación del servicio en términos de definir quién es el agente que se encargaría en lo concreto de prestar dicho servicio.

En este sentido, lo ya planteado sobre la dicotomía público-privado de los servicios urbanos encuentra una clara manifestación en la prestación del servicio de transporte urbano de superficie basado en autobuses y, posteriormente, complementado y sustituido por unidades de menor capacidad, como las "combis" y los microbuses, que ha oscilado entre lo privado, lo público y lo privado. Víctor Islas (2000) reconoce cuatro etapas en la evolución de este servicio de transporte: 1) de 1916 a 1960, cuando el servicio lo ofrecían en su totalidad empresas privadas; 2) de 1960 a 1981, periodo en el que se dio la coexistencia de un servicio concesionado a 86 empresas privadas y una empresa descentralizada del sector público; 3) de 1981 a 1994, periodo en el que se dio el mayor crecimiento de Ruta-100, absorbiendo la totalidad del servicio de las empresas privadas; y 4) de 1995 a 2000, cuando se revierte la política y se vuelven a otorgar permisos concesionarios a privados para operar el servicio ofrecido por Ruta-100.

A esta periodización, le hemos agregado un último momento que va de 2000 a 2014, en el que podemos identificar la reaparición de un nuevo ciclo de estatización y que se caracteriza por la conformación de un nuevo organismo público descentralizado: Red de Transporte de Pasajeros (RTP), con lo que el sistema de transporte de superficie volvió a inclinarse hacia un modelo de transportación que bien podríamos denominar como mixto, es decir, compartido entre empresas privadas y una empresa pública.

Al iniciarse la década de los ochenta se generó un importante esfuerzo público en el giro que en la política de transporte del Distrito Federal se dio al revertirse la vieja tendencia vigente desde los años setenta a concesionar la prestación del servicio de transportación de pasajeros utilizando autobuses, rompiendo con ello la larguísima experiencia de un servicio privado de más de 50 años que había conducido a la conformación de un oligopolio en el sector transporte que había absorbido la totalidad del servicio, tanto en el DF como en los municipios metropolitanos del Estado de México.

El organismo descentralizado del DDF, Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, se creó en 1981 al retirarse todas las concesiones otorgadas por el gobierno capitalino a las empresas privadas que se encontraban agrupadas desde 1923 en la Alianza Camionera; su creación tuvo como antecedente las intervenciones que hizo el DDF en 1942, 1958 y 1969 a la ruta 39 (Lomas de Chapultepec-Reforma) mediante la Unión de Permisarios del DF creada en 1959 a partir de una

ley para contrarrestar a la Alianza Camionera y que dio pie a la conformación, en 1972, de la Ruta-100 (empresa desconcentrada) que desde entonces ofreció el servicio en esa ruta y que poco a poco fue absorbiendo otras rutas más en el transcurso de la década (Islas, 2000;⁴³ Legorreta y Flores, 1989).

La decisión de crear una empresa pública para la prestación del servicio en el DF y “zonas conurbadas” obedeció a la conjunción de diferentes factores, entre los que podemos destacar la calidad del servicio, la situación física en que se encontraban las unidades, las tarifas, el insuficiente número de rutas, las condiciones laborales de los choferes, así como el reclamo de los mismos permisionarios que argumentaban tener pérdidas en la operación del servicio. Sin embargo, podemos agregar que la política de reordenamiento y planificación de los asentamientos humanos, y de las ciudades en particular, también alcanzó al sector transporte; de ahí que en éste y otros sistemas se haya hecho un esfuerzo significativo, aunque insuficiente, por integrar un sistema de transporte público más acorde a las necesidades de la metrópoli, como reiteradamente lo enunciaban los programas y los informes de cada uno de los subsistemas, así como los de la propia Coordinación General de Transporte (CGT) del DDF.

Fue durante la década de los ochenta que la empresa R-100 tuvo un desarrollo sumamente importante; así, en 10 años alcanzó una expansión que se tradujo en un incremento superior a 100% en el número de rutas, que pasaron de 114 en 1982 a 246 en 1991; la cobertura se incrementó en el mismo periodo de 4 400 a 7 357 km. Sin embargo, el número de vehículos en operación y de pasajeros disminuyó significativamente al pasar el primero de 4 300 a 2 457, mientras que el segundo se redujo de 4.5 millones de pasajeros diarios a 3.4; asimismo, los datos disponibles dan cuenta de que con la conformación de R-100 se redujo significativamente la oferta respecto de lo que ofrecían las empresas privadas años atrás (Islas, 2000), pero sabemos que la calidad del servicio mejoró significativamente y se amplió la red de autobuses a zonas de la ciudad que no contaban con el servicio, en particular a colonias populares anteriormente desatendidas por los permisionarios.

La estatización del servicio significó la reordenación del transporte de superficie, incorporando una lógica ortogonal a la red al seguir la estructura vial impuesta por los ejes viales recién abiertos, además de incorporarse la idea de rutas alimentadoras del Sistema de Transporte Colectivo Metro, que ya se había colocado a la cabeza del sector como el sistema estructurador; incluso se expandieron algunas rutas hacia ciertos municipios conurbados del Estado de México, influyendo de alguna manera en la creación del Sistema de Transporte Troncal (STT) que se implementó en los municipios mexiquenses (Legorreta y Flores, 1989).

Víctor Islas (2000) enfatiza la obsolescencia de los vehículos y la escasez de recursos como los principales factores de la disminución del número de autobuses, a pesar de que muchos de ellos fueron reconstruidos y de que se adquirieron nuevos. En este mismo sentido se observa que la expansión mostrada en la primera década el sistema se volvió contracción al disminuir el número de rutas a 210 en 1994, y el número de pasajeros transportados que en ese año alcanzó el nivel más bajo: 2.9 millones.

Al parecer, fueron los aspectos operativos y financieros, principalmente los derivados del

otorgamiento de subsidios, los que condujeron la Ruta-100 a una situación crítica que alcanzó en 1997 sus niveles más dramáticos cuando operaba solamente 176 rutas y la red se había reducido a 5 934 km, operando 2 780 autobuses (Islas, 2000). Sin embargo, no podemos negar los aspectos políticos que influyeron de manera significativa en la declaratoria de quiebra, vinculados éstos con las relaciones laborales entabladas entre la empresa paraestatal y el Sindicato Único de Trabajadores de Autotransportes Urbanos Ruta 100 (SUTAU-100), que en diversas ocasiones se encontró confrontada con las autoridades del DDF al mostrarse como una organización sindical independiente; basta recordar la huelga de 1989 que propició la ocupación de las instalaciones y bienes por parte de las fuerzas de seguridad que prestaron momentáneamente el servicio hasta que el sindicato claudicó y levantó la huelga (Rodríguez y Navarro, 1999).

Por ello, con el arribo de una política ya claramente neoliberal en la ciudad, el otorgamiento de subsidios al transporte se fue reduciendo significativamente, forzando a este organismo descentralizado a operar con ingresos reducidos, lo que se tradujo en una disminución de los índices de productividad que más adelante justificarían la declaratoria de quiebra de Ruta-100. Sin embargo, hacia los últimos años de su existencia se dio un nuevo impulso al organismo y se adquirieron nuevas unidades y reconstruyeron otras más que permitieron su operación. Asimismo, se adquirieron 170 autobuses articulados que operaron en cuatro rutas de manera casi experimental y que, posteriormente, tras la quiebra se transfirieron al Servicio de Transportes Eléctricos (sobre ello volveremos más adelante).

Hacia 1995 se declaró a Ruta-100 en quiebra, conformándose un Consejo de Incautación que absorbió la totalidad de las operaciones, la flota vehicular y todas las instalaciones; se ofreció un servicio provisional de manera gratuita para, posteriormente, dar paso al otorgamiento de concesiones a permisionarios privados para la operación del servicio de transporte público de superficie en el DF, el que se incrementó dramáticamente. Del desmantelamiento de la empresa paraestatal se conformaron diversas empresas, entre ellas dos como producto de la liquidación de los trabajadores de SUTAU-100: Autotransporte Metropolitano Siglo Nuevo y Servicio Metropolitano de Transporte 17 de Marzo que, con el paso del tiempo, se consolidaron como dos de las principales concesionarias del DF, y que posteriormente se agruparon bajo la denominación de Grupo Metropolitano de Transporte.

De esta manera, en el periodo estudiado se transitó desde un momento de predominio casi total del transporte concesionado a privados a un momento en el que la estatización del servicio equilibró de alguna manera la oferta para, más adelante, dar paso a un ciclo de privatización operado bajo dos modalidades: el desmantelamiento del organismo público y el otorgamiento indiscriminado de concesiones privadas. Sin embargo, tras el ascenso del PRD al gobierno capitalino en 1997, se abrió nuevamente la posibilidad de contar con un subsistema de transporte público provisto directamente por el Estado. Así, en 2000 se creó la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) del DF como un organismo descentralizado del GDF durante la gestión interina de Rosario Robles; sus operaciones iniciaron con aproximadamente 860 autobuses que habían pertenecido a la ex Ruta-100 y que dieron servicio en 75 rutas (RTP, 2014).

La puesta en marcha de RTP representó en su momento un esfuerzo significativo por proveer a la ciudadanía nuevamente de un servicio eficiente y a bajo costo, claramente orientado hacia las áreas en las que se concentran los sectores populares de la población, además de ofrecer un servicio incluyente que atiende a grupos vulnerables. Entre 2002 y 2006 se incrementó la flota vehicular de RTP de manera significativa con la adquisición de casi 300 unidades nuevas, con lo que se logró una consolidación del organismo. En 2009 se incorporó el servicio Express con 145 autobuses más en 11 rutas, y un año después se implantó el servicio EcoBús que opera con vehículos a base de gas natural. Para 2012 se calcula que la Red de Transporte de Pasajeros opera con aproximadamente 1 466 autobuses (RTP, 2014).

Posiblemente la principal virtud de la política de RTP sea la flexibilización que muestra la operación del organismo que permite ofrecer un servicio variado que se adecúa a las necesidades temporales impuestas por imprevistos en la operación de los otros sistemas o ante emergencias. La posibilidad de reubicar autobuses de un servicio a otro ha permitido experimentar con algunas alternativas momentáneas como el servicio nocturno o la atención a la demanda escolar, por ejemplo. Sin embargo, en los últimos años es notoria la desigual calidad del servicio de RTP en términos de las condiciones físicas de los vehículos que operan en las áreas populares de la periferia capitalina (servicio ordinario) respecto de los vehículos que circulan en las áreas consolidadas o céntricas del DF (Servicio EcoBús), por ejemplo. En este mismo sentido, el sindicato de trabajadores de RTP ha denunciado una política de desmantelamiento del organismo que ha sacado de circulación al menos a 50% de los autobuses del servicio ordinario de dos pesos, así como la existencia de “aviadores” y malos manejos por parte de las autoridades, lo que nos hace pensar en el ascenso nuevamente de una política de privatización del servicio por la vía del deterioro de una parte significativa del servicio (Frecuencia Laboral, 2013).

Por último, habremos de concentrarnos en la experiencia mexiquense que, partiendo de una historia compartida, se diferencia sustancialmente de la trayectoria cíclica de los autobuses en el Distrito Federal. En el Estado de México, el servicio público de transporte de pasajeros en base a autobuses se ofreció a partir de concesiones privadas de manera exclusiva hasta 1982; a partir de ese momento, también se dio una intervención estatal en el sector que derivó en la conformación de siete organismos descentralizados conocidos en conjunto como Sistema de Transporte Troncal (STT) (Legorreta y Flores, 1989).

Entre 1982 y 1986 se pusieron en operación siete de estos organismos (uno de ellos fuera de la ZMVM) que, a decir de la propia Secretaría de Transportes del Estado de México, tuvieron el carácter de empresas paramunicipales; de ahí que algunos autores se refieran a esta experiencia como municipalización del transporte urbano. Cuatro de ellas se conformaron en 1982: los Sistemas de Transporte Troncal de Neza, Toluca, Naucalpan y Tlalnepantla; dos en 1983: los Sistemas de Transporte Troncal de Ecatepec y de Cuautitlán-Izcalli; y una más en 1986: el Sistema de Transporte Troncal Chalco (Secretaría de Transportes del Gobierno del Estado de México, 2014).

Al parecer, para finales de la década de los ochenta, el Sistema de Transporte Troncal del Estado de México solamente había absorbido 5% del servicio en los municipios conurbados, concluyéndose

que la presencia de la paramunicipal del transporte en la movilidad metropolitana era minoritaria y que en la práctica lo que ha regido es la operación de un importante número de empresas privadas y sociedades cooperativas que funcionan bajo la lógica de la rentabilidad: “en 1983 el 32% de las empresas tenían más concesiones autorizadas que unidades disponibles” (Legorreta y Flores, 1989: 141). Esto nos permite situarnos frente a una problemática mucho más cercana a la experiencia del pulpo camionero del DF.

En ese año se reportaba un total de 3 381 vehículos propiedad de 24 empresas que cubrían una red de servicio de aproximadamente 8 500 km, es decir, una cuarta parte del área metropolitana de la época; de igual manera, absorbían hasta 13% de los viajes/persona/día (Legorreta y Flores, 1989). Es de destacarse que en esa misma década los autobuses suburbanos del Estado de México empezaron a limitar su entrada al DF, acotándose a las principales terminales del Metro que empezaron a fungir como centros de transferencia entre los distintos servicios de transporte que conectaban ambas entidades, aunque se sabe que al mismo tiempo se diversificaron los puntos de destino en los municipios conurbados.

En 1986 se logró limitar el acceso de los autobuses suburbanos al DF bajo el pretexto de la gravedad de los problemas ambientales que se habían registrado a partir de las recurrentes inversiones térmicas en la ciudad y, siendo el transporte suburbano del Estado de México el que presentaba en ese momento las unidades en peores condiciones físicas, rápidamente fue aceptada la idea de que su restricción a esta porción de la metrópoli beneficiaría la calidad del aire. Ahora sabemos que el comportamiento de las emisiones de gases a la atmósfera rebasa cualquier límite político-administrativo, por lo que tal medida no pudo tener una injerencia significativa en las condiciones atmosféricas de la ciudad. Lo que resulta mucho más claro es que dichas empresas representaban una competencia real a las empresas privadas y públicas que operaban en el DF.

En las siguientes décadas, el STT prácticamente desapareció y las empresas privadas concesionarias del servicio mexiquense, así como los permisionarios individuales, se expandieron conformando un “consorcio” tan fuerte que ningún gobernador se ha interesado en enfrentar con proyecto alguno de reordenamiento del transporte público metropolitano. Muy reciente es la aparición de un nuevo subsistema de transporte en la región basado en autobuses articulados tipo BRT, su corta y lenta experiencia se aborda más adelante como parte de una política emergente.

6.4. La política de subsistencia del Servicio de Transportes Eléctricos

Como bien sabemos, los tranvías dejaron de circular en la ciudad de México hacia mediados de la década de los ochenta; sin embargo, para 1983 ese sistema aún contaba con 30 vehículos que circulaban en los 31 km que representaban la totalidad de la “red” (Islas, 2000). La última línea en operar fue la que recorría el trayecto comprendido entre la estación Taxqueña del Metro a Xochimilco, y que hacia 1985 fue sustituida por la primera línea del Tren Ligero (Línea 1) con la misma trayectoria, más un pequeño ramal que en Huipulco se desviaba hacia la Avenida San Fernando en el centro de la delegación Tlalpan y que, más tarde, terminaría cerrándose al público, reduciendo el servicio a 25 kilómetros.

Desde su puesta en operación, esta opción de transporte, operada por el Servicio de Transportes Eléctricos (STE), solamente ha tenido una ampliación en su única línea, aumentando una estación más, lo que nos indica que este subsistema de transporte urbano se encuentra totalmente estancado en una política de subsistencia que le ha permitido sobrevivir casi 30 años en las mismas condiciones; esto, a pesar de que el número de trenes se ha incrementado significativamente al pasar de seis en 1988 a 16 en 1997 (Islas, 2000), este incremento que debió de traducirse en una mejoría sustancial en la calidad del servicio al disminuir los tiempos de espera, por ejemplo.⁴⁴

Sin embargo, estas últimas cifras contradicen los datos de la Secretaría de Transporte y Vialidad del GDF (1999), que reportaba 29 trenes en 1990 y sólo 19 en 1998, incluidos los tranvías adaptados y que operaron hasta 1992, según la misma secretaría; pero más allá de la tendencia creciente o decreciente de la década, hemos de destacar que hacia finales del siglo XX el Tren Ligero no contaba siquiera con 20 trenes (12 en operación, en promedio). En la actualidad (2014), la página *web* del STE reporta un total de 20 trenes que circulan entre las dos terminales y las 18 estaciones, de los cuales 12 fueron fabricados en 1990, cuatro en 1995 y cuatro más en 2006 (STE, 2014).⁴⁵

Pero el estancamiento del subsistema Tren Ligero va más allá si consideramos que el mismo Programa Integral de Vialidad y Transporte 1995-2000 reportaba un incremento del número de pasajeros transportados entre 1990 y 1998, que pasaron de 13 000 a 43 000 personas/día (Setravi, 1999), con lo que no es difícil concluir que dicho servicio se encuentra rebasado por una demanda creciente de una población también creciente, como la observación directa nos permite constatar.

Llama la atención que, a pesar de haber surgido el Tren Ligero en un momento en que las preocupaciones ambientales ya estaban instaladas en las instancias del gobierno capitalino y que el mismo STE reconociera que: “Este tipo de transporte es la alternativa ideal para disminuir la contaminación de las grandes ciudades” (STE, 2014), no se haya hecho un esfuerzo por expandir este subsistema que ya había demostrado sus ventajas económicas y técnicas respecto de otros sistemas; Legorreta y Flores (1989) referían que esta solución de transporte representaba un gasto muy menor en su implementación que la construcción del Metro: solamente 10% del costo de cada kilómetro.

Contradictoriamente, el Plan Maestro de Transporte Eléctrico, Área Metropolitana de la ciudad de México de 1997, preveía un ambicioso programa de ampliación del Tren Ligero con nueve líneas

nuevas, tanto en el Distrito Federal como en los municipios mexiquenses: L2, Constitución de 1917-Chalco; L3, Villa Aragón-Emisora; L4, Olivar del Conde-Ejército Constitucionalista; L5, Pantitlán-Degollado; L6, Pantitlán-Estadio Neza 86; L7, Atizapán-El Rosario; L8, Estadio México 68-Emisora; L9, Ejército Constitucionalista-Estadio Neza 86; L10, Pirámides-Ciudad Azteca (Islas, 2000).

Sobra decir que ninguna de ellas se ha construido, con lo que queda demostrado que la planeación del servicio de transporte en el DF es una asignatura pendiente, que requiere de una revisión crítica que le permita, además de detectar dónde están los problemas que la han rezagado a un simple ejercicio proyectual, establecer los mecanismos programáticos, financieros y operativos que posibiliten su ejecución. Desde esta perspectiva, la Línea 1 del Tren Ligero del STE es una experiencia aislada, rebasada por la demanda creciente de una población urbana en clara expansión en Xochimilco.

Posiblemente su existencia se deba a la imposibilidad de las autoridades capitalinas de acabar con un servicio de transporte por el que no se interesaba pero que ofrece un servicio indispensable a un sector importante de la población; aunado a ello también podría encontrarse una explicación en la relación que guardan las autoridades con el sindicato de tranviarios que, si recordamos, tuvo una historia combativa dentro del sindicalismo independiente y que en su momento aportó elementos para la estatización de los tranvías en esta capital.

En lo que respecta al servicio de trolebuses ofrecido por el STE, es difícil plantear que la política seguida en el periodo contrarreste la del Tren Ligero; por el contrario, al cierre de la década de los setenta (1979) este subsistema contaba con 14 líneas que cubrían una red de 320 km de longitud con 400 vehículos que transportaban, junto con el tranvía, aproximadamente 588 000 personas al día. Catorce años después (1997) la red de trolebuses sólo se había expandido con tres líneas más, 90 km adicionales de vía y otros 38 trolebuses (Islas, 2000). Es muy probable que estos incrementos se hayan debido a la sustitución de líneas de tranvía por trolebuses, con lo que estaríamos reforzando la idea de un proceso de estancamiento del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

A pesar de ello, es significativo que la red de trolebuses se haya mantenido como un servicio que atendió prioritariamente a algunas áreas populares de la ciudad, como ya ha destacado Víctor Islas (2000), y que se apegara al trazo de los ejes viales en donde se insertaron diversas líneas como pares de transporte, siguiendo los pares viales. Sin embargo, tras la década de los noventa constatamos una clara política de desmantelamiento del subsistema. En este sentido, el Programa Integral de Vialidad y Transporte 1995-2000, versión ejecutiva de 1999 (Setravi, 1999), daba cuenta de ello: para 1990 reportaba 812 trolebuses, mientras que en 1998 se estimaba que su número ya era de 445 unidades (327 unidades en promedio en operación), mientras que la red de 413 km incluía 17 líneas (Setravi, 1999).

Evidentemente la disminución del número de vehículos y de líneas se tradujo en una contundente reducción del número de pasajeros transportados; así, los trolebuses movilizaban en 1990 solamente a 316 000 personas y siete años después dicha cifra se había reducido a 179 000 pasajeros (Setravi, 1999). Datos más recientes confirman lo planteado líneas arriba: 2014 el STE reportaba 383 trolebuses: cuatro unidades modelo 1975, 35 de 1981, 115 de 1984, 4 de 1984, 23 de 1988, 13 de

1990 y 189 de 1997 y 1998 (STE, 2014), lo que significa que más de 50% de su flota rebasa los 20 años de vida útil, mientras que el resto alcanza ya los 16 años de operación.

La Secretaría de Transporte y Vialidad del GDF (1999) consideraba que esta baja en los índices de transportación de ambos subsistemas se desprendía, por un lado, de la situación financiera en que se encontraba el organismo STE; y, por el otro, porque tanto el Tren Ligero como los trolebuses circulaban en corredores con fuerte presencia del transporte concesionado. Sin embargo, a pesar de ser cierto lo anterior, la secretaría no explicaba por qué el Servicio de Transportes Eléctricos presentaba problemas financieros, ni el por qué de la duplicidad en la oferta de transporte público en dichos corredores. Pareciera que el transporte concesionado se expandió debido a las deficiencias del organismo operador (aunque algo hay de cierto en ello), cuando fue precisamente la política de promoción del transporte concesionado de baja capacidad impulsada desde el inicio de los noventa la que propició que los usuarios se bajaran del Tren Ligero y de los trolebuses para abordar los “micros” y las “combis”.

Muy recientemente, el GDF se dio cuenta del potencial de los transportes eléctricos, cuando menos en términos publicitarios, por lo que decidió intervenir en una de las líneas más largas de trolebuses que atraviesa la ciudad de norte a sur enlazando las dos terminales foráneas: la de Taxqueña y la de los 100 Metros. El descubrimiento de las bondades ambientales de los trolebuses se tradujo en un pequeño programa de rehabilitación del parque vehicular, la remodelación de los paraderos y la reubicación de nueve rutas del transporte concesionado que circulaban por el Eje Central, todo ello ahora bajo la pretenciosa denominación de "Corredor Cero Emisiones" (*Crónica*, 2013^a).

Con este proyecto las autoridades del DF buscan relevar las cualidades ambientales de la transportación eléctrica, con lo que se incorpora este servicio al Plan Verde de la ciudad; sin embargo, resulta absurdo hablar de corredor sin emisiones (de gases de efecto invernadero, suponemos) en una de las vialidades que concentran el mayor número de vehículos automotores de combustión interna como es el Eje Central Lázaro Cárdenas. No cabe duda que la política de transporte del DF también ha echado mano del *Greenwashing* y, con ello, se transmite una imagen sustentable de la ciudad, cuando en realidad asistimos a una crisis ambiental directamente asociada al transporte urbano. El reverdecimiento de los trolebuses, pues en la actualidad existen ya tres Corredores Cero Emisiones, y el mejoramiento de la imagen del Tren Ligero mediante la sustitución de rejas metálicas por vidrio templado en sus estaciones, no pueden contrarrestar los datos: ocho líneas de trolebuses y una del Tren Ligero.⁴⁶ El desmantelamiento del Servicio de Transportes Eléctricos ha sido la política seguida en todo el periodo, orillándolo a una situación de subsistencia mínima donde su privatización, es decir, su sustitución por un servicio concesionado como el Metrobús, no es lejana, de mantenerse una perspectiva pragmática en la atención de los asuntos del transporte y el medio ambiente.

6.5. La política emergente del Metrobús y Mexibús

Como hemos observado, las dificultades financieras, técnicas y operativas del Sistema Colectivo Metro hicieron que las autoridades del DF “congelaran” este modo de transporte por aproximadamente 10 años, periodo durante el que este subsistema se estancó dramáticamente; de la misma manera la política de subsistencia aplicada al Servicio de Transportes Eléctricos ha puesto al borde de la extinción al Tren Ligero y a los trolebuses; todo ello en una clara inclinación por una transportación urbana basada en vehículos de baja capacidad operando bajo la modalidad del otorgamiento de concesiones privadas.

Sin embargo, algunas de las características o virtudes del transporte de alta capacidad basado en la utilización de trenes fueron retomadas para experimentar nuevas formas de transportación urbana en la capital. En particular, durante los años noventa se implantó un subsistema de autobuses articulados con paradas exclusivas que circuló sobre unas cuantas vialidades primarias que se consideraron cumplían con los requisitos de ser una vialidad larga y con un trazo recto, lo que posibilitaba su circulación, conformando lo que bien podría considerarse como una experiencia piloto. Así, en 1997 el Consejo de Incautación de Ruta-100 transfirió al STE la operación de aproximadamente 169 autobuses articulados que prestaron este servicio en ocho rutas que movilizaron, durante 1998, un total de 30.3 millones de pasajeros, aproximadamente 93 000 pasajeros por día (Setravi, 1999).

La avenida de los Insurgentes y el Periférico Oriente fueron dos de las vialidades que contaron con este servicio; sin embargo, dada la relación entre el número de unidades y el número de rutas, así como las grandes distancias de cada una de éstas, hicieron que el servicio de los autobuses articulados se caracterizara por unos tiempos de espera demasiado largos y una saturación del servicio que pronto vio rebasada su capacidad, lo que propició, en unas autoridades ávidas de “soluciones mágicas”, y frente a una excesiva oferta de microbuses, su pronta cancelación; ello imposibilitó hacer una evaluación real de las posibilidades de este novedoso sistema. A pesar de ello y a la distancia, podemos considerar que este subsistema demostró suficientemente sus ventajas frente al servicio concesionado de baja capacidad.

Dicha experiencia permitió comprobar que la simple ampliación de las dimensiones de los vehículos, la prolongación de las rutas en amplias trayectorias, y la definición de paradas exclusivas, representan ventajas fundamentales frente a un transporte de baja capacidad con paradas frecuentes e irregulares. Tales ventajas en un contexto urbano marcado por el predominio de sectores populares y la poca oferta de transporte público, posibilitaron la subsistencia de unas pocas rutas de autobuses articulados, como es el caso de la ruta que hasta la fecha continua circulando con unas pocas unidades deterioradas por el Periférico Oriente: el Servicio Express de Xochimilco a la Alameda Oriente. Como veremos más adelante, a esta modalidad de transportación de pasajeros solamente le hizo falta la definición de una vía exclusiva para su circulación que le permitiera un desplazamiento continuo y mucho más seguro.

Es en la primera década de 2000 cuando finalmente se incorpora al sistema de transporte del DF

la primera línea de una alternativa de transporte de pasajeros de superficie que desde hace algunas décadas ya había demostrado sus virtudes en América del Sur (principalmente en Curitiba, Brasil, y Bogotá, Colombia), mientras que en México ya había logrado implantarse años atrás en León, Guanajuato, ciudad que se ha caracterizado por incorporar innovaciones urbanísticas en sus formas de intervención urbana.⁴⁷ El llamado BRT (por sus siglas en inglés) es un sistema de transportación de pasajeros caracterizado por utilizar autobuses articulados (doble dimensión) que circulan en carriles confinados o semiconfinados, lo que les permite desplazarse a una mayor velocidad al no tener que compartir la vialidad con el resto de los vehículos automotores. El Optibús de León, Guanajuato, el Metrobús del DF y, más recientemente, el Mexibús del Estado de México, cuentan con estaciones tipo andén y pago automatizado, entre otros aspectos, que en conjunto lo hacen un sistema mucho más eficiente que el tradicional basado en autobuses con paradas en función de la demanda y con cobro al abordar la unidad, por ejemplo.

El éxito y difusión de este sistema está claramente determinado por los bajos costos financieros que representa su implantación respecto de las soluciones de transporte colectivo basadas en trenes en particular, en comparación con el Metro, que requiere de un despliegue muy amplio de obras de ingeniería civil. Al ser un sistema basado en autobuses que solamente han modificado su longitud, el Metrobús, puede incorporarse a la gran mayoría de las vialidades primarias de la ciudad sin requerir mayores modificaciones de la geometría vial.

Según Leo, Adame y Jiménez (2012), el Metrobús surgió como una alternativa de transporte en la ciudad de México en 2002, como un proyecto coordinado por la Secretaría del Medio Ambiente con apoyo del Fondo Ambiental de la Global Fundación Shell, del Banco mundial y del World Resources Institute, y como parte de las medidas promovidas por estas instituciones para contrarrestar el cambio climático.

De ahí que en 2005, durante la gestión de López Obrador se haya implantado el primer tramo de la Línea 1 del Metrobús (Indios Verdes-Dr. Gálvez), compuesta por dos rutas: Insurgentes e Insurgentes Sur, este último inaugurado en 2008 por Marcelo Ebrard, conectando las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Coyoacán y Tlalpan, a través de un corredor de transporte de superficie con una longitud de 20 km sobre una de las vialidades más importantes de la ZMVM: la avenida de los Insurgentes, caracterizada por ser uno de los primeros corredores terciarios en consolidarse con un perfil de alta rentabilidad y por ser una de las vialidades más emblemáticas de la ciudad de México. Resulta claro que éste fue el criterio por el que se optó por incorporar este “novedoso” sistema en Insurgentes y no en Ermita Iztapalapa o cualquier otra vialidad saturada de automóviles y microbuses.

Tres años después, durante la jefatura de Marcelo Ebrard, se abrió un nuevo tramo de la misma línea (Dr. Gálvez-Monumento al Caminero) con 10 km más; con ello se puede decir que se instituyó el Sistema de Metrobús como una parte importante de las políticas de transporte de la ciudad capital. A la fecha (2014) este sistema cuenta con cinco líneas y 171 estaciones, y la red que se ha conformado alcanza 105 km exclusivamente al interior del DF.

Es precisamente durante la gestión de Marcelo Ebrard (2006-2012) cuando el Metrobús se

expandió significativamente con la incorporación de tres líneas: la Línea 2 (Tepalcates-Tacubaya) que se abrió en 2008; la Línea 3 (Etiopia-Tenayuca) inaugurada en 2011; y la Línea 4 consistente en el ramal Buenavista-Centro Histórico-San Lázaro-Aeropuerto, inaugurada en 2012. Por otro lado, en la administración de Miguel Ángel Mancera, solamente se ha sumado un tramo de una nueva línea al sistema: la Línea 5 que se pretende abarque de Río de Los Remedios a la Glorieta de Vaqueritos sobre el Eje 3 oriente, cuyo primer tramo fue inaugurado en noviembre de 2013.⁴⁸

La rápida expansión del sistema obedece a diversos factores, entre los que se suelen considerar los bajos costos que implica su construcción y la rápida operación del mismo, lo que le ha permitido colocarse como una de las soluciones de transporte de pasajeros de superficie más populares en la ciudad por encima del resto de las alternativas existentes; además, en términos tecnológicos, el Metrobús ha incorporado novedades que le han permitido colocarse como una alternativa de bajo impacto en el medio ambiente gracias a la utilización de motores de combustión de diesel Ultra Bajo en Azufre con valores desde 300ppm hasta 15ppm (Leo, Adame y Jiménez, 2012). De ser así, entonces, ¿qué es lo que ha impedido su expansión o la ha entorpecido? Esta pregunta nos remite al ámbito de las políticas públicas para poder esbozar una respuesta: la expansión del Metrobús implica alterar la estructura básica del sistema de transporte de la metrópoli al: 1) sustituir el sistema de transporte concesionado de baja capacidad (microbuses y "combis") y prohibir su circulación en los corredores viales intervenidos; y 2) reducir el arroyo vehicular para la circulación de automóviles particulares. Visto así, cada línea adicional del Metrobús implica una confrontación de las autoridades con dos agentes sociales fundamentales para el entendimiento del sector transporte: los concesionarios y los automovilistas.

Según datos de la propia Setravi, se han sustituido aproximadamente 8 000 microbuses y "combis" que circulaban por las vialidades en donde ahora opera el Metrobús; el resto de los 20 000 que circulan actualmente serán paulatinamente reemplazado debido a su obsolescencia según el propio GDF (Robles, *El Universal*, 2013^b)⁴⁹, lo que representa indudablemente un avance en la calidad del servicio y una mejoría ambiental considerable; sin embargo, como sabemos no todas las unidades sustituidas son "destruidas", por el contrario, todo nos hace pensar que esas mismas unidades han ido a engrosar el parque vehicular del sistema concesionado mexiquense, como ha sucedido reiteradamente en la historia del transporte de esta ciudad.

Otro aspecto positivo de este sistema tiene que ver con la conformación de nuevas empresas concesionarias, conformadas en su mayoría por los mismos transportistas de las rutas sustituidas que operan las cinco líneas del Metrobús, con lo que los trabajadores han visto mejorar sus condiciones laborales y salariales. En la actualidad existen nueve empresas transportistas a las que el GDF asignó una concesión para operar alguno de los ramales del Metrobús, las cuales cubren las distintas líneas conforme a acuerdos establecidos previamente y la saturación del sistema (Gómez, 2012).⁵⁰ Sin embargo, los "viejos" concesionarios han externado su preocupación por el interés mostrado tanto por las autoridades capitalinas como por las grandes empresas de transporte foráneo, como es el caso de Autobuses de Oriente (ADO), que pudiera incursionar en el sector urbano compitiendo en desigualdad de condiciones con los microbuseros e incluso con los concesionarios más grandes

como el Grupo Metropolitano de Transporte, que ya se ha manifestado respecto de la línea 6: San Juan de Aragón-El Rosario (Gómez, 2013^b).

Por otro lado, podemos reconocer que el Metrobús no puede constituirse en el principal sistema de transporte colectivo ni del DF ni de la ZMVM, pues sus propias características se constituyen en limitantes frente a una metrópoli extendida que rebasa los 22 millones de viajes/persona/día, y que contaba en 2012 con más de 4.5 millones de vehículos automotores. En este sentido, la rápida saturación que presenta el sistema capitalino en horas pico demuestra la insuficiencia del servicio del Metrobús para atender una demanda estimada en 479 000 pasajeros al día, por lo cual ha requerido la adquisición de cada vez más camiones biarticulados⁵¹ para completar en 2013 una flota de 188 en todo el sistema, los cuales permitieron aumentar la capacidad de transportación a 60 000 usuarios adicionales cada día, reduciendo parcialmente su saturación (Robles, 2013).

Por otra parte, así como el Metrobús capitalino reprodujo la experiencia de los BRT de otras ciudades latinoamericanas, éste a su vez ha servido de modelo para extenderse a otras ciudades mexicanas y a algunos municipios mexiquenses de la ZMVM. Sin embargo, no podemos dejar de destacar la tardía incorporación de este sistema a una de las porciones más conflictivas de la metrópoli. La importancia de la ampliación diferencial de los autobuses de tránsito rápido radica en el hecho de que la parte metropolitana del Estado de México se ha caracterizado por mantener mucho tiempo con los sistemas de transporte urbano más deficientes de la metrópoli.

A partir de 2010, y durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se puso en marcha el proyecto del Mexibús como una alternativa para sustituir el transporte suburbano totalmente obsoleto y mejorar en gran medida la movilidad de los habitantes del oriente y norte de la metrópoli. En la actualidad, este subsistema de transporte público tiene dos rutas en funcionamiento: Línea 1: Ciudad Azteca-Ojo de Agua; y Línea 3: Chimalhuacán-Pantitlán, que en conjunto suman 53 estaciones y una extensión total de 31 km distribuidos en municipios del Estado de México como Ecatepec, Coacalco, Tecámac, Chimalhuacán y en parte de la delegación Venustiano Carranza (Transmasivo, 2014).

Por otro lado, están en puerta la Línea 2: Lechería-Las Américas, que tendrá 21.3 km, 42 estaciones y 92 autobuses, y cuya inversión será de más de 800 millones de pesos (Suberza, 2011); y la Línea Indios Verdes-Tecámac, con un presupuesto aproximado de 5 000 768 millones de pesos y que se prevé entrará en operación en 2015.

A cuatro años de haberse iniciado la experiencia mexiquense podemos ver que la implementación del Mexibús ha sido sumamente lenta y llena de conflictos que tienen que ver con su trazo, construcción, concesión y operación, con lo que se muestran las dificultades que enfrenta el gobierno del Estado de México para enfrentar los problemas de esta metrópoli. Entre las novedades del subsistema mexiquense podemos destacar la incorporación de centros comerciales en las estaciones terminales como una estrategia financiera que obliga a los usuarios a circular entre espacios comerciales mientras realiza su conexión o transferencia multimodal, con lo que se ha pretendido recaudar ingresos y disminuir la presencia del comercio informal. Por otra parte, el Mexibús, a diferencia del Metrobús del DF, está concesionado a la empresa Transmasivo que operará todo el sistema durante 30 años a partir de 2009, año en que el Gobierno del Estado de México le otorgó la

concesión (Román, 2010).

De esta manera, podemos observar cómo en la ZMVM se ha ido construyendo, lentamente y de manera desarticulada, un nuevo subsistema de transporte urbano con mayor capacidad y eficiencia, y con una amplia aceptación por parte de la población que, por décadas, había padecido y aún padece, un sistema de transporte de superficie altamente deficiente, caro e inseguro, sin que ello signifique que los gobiernos capitalino y mexiquense hagan una apuesta clara y abierta por los BRT. Por el contrario, podemos asegurar que la política emergente del Metrobús y el Mexibús se mantendrá como una herramienta política que les posibilitará ganarse una imagen pública internacional favorable, y su ampliación obedecerá mucho más a los tiempos electorales que a las necesidades de movilidad urbana; por ello aún no se alcanza a vislumbrar la salida de la crisis del transporte metropolitano que enfrentamos actualmente.

Si bien el origen del servicio de taxis en la ciudad de México se entrelaza con el de otros modos de transporte, es hasta mediados del siglo XX que éste empieza a consolidarse como una alternativa viable frente a una trasportación colectiva que, como ya observamos, dejaba ver indicios de una primera crisis. Fue a partir de la proliferación de los coches de “ruleteo” y de sus conductores, los “ruleteros”, que este modo de transporte público se generalizó en la ciudad cuando ésta ya se había volcado abiertamente hacia una “modernidad” urbana que colocaba a los vehículos automotores de combustión interna como el medio de transportación modelo y se desarrollaba a su alrededor toda una industria y cultura automovilística que se vinculaba con la expansión de la ciudad mediante la continuación de importantes vialidades, como las avenidas de los Insurgentes y Universidad hacia el sur o la ampliación de otras preexistentes, así como la apertura de nuevas vías como el Circuito Interior.

Desde sus inicios, el servicio de taxis se estableció con base en el otorgamiento, ya sea de permisos o de concesiones a particulares o agrupaciones formal o informalmente constituidas en empresas, cooperativas o asociaciones, para transportar pasajeros de manera individualizada sin una ruta predeterminada.⁵³ En sus inicios, estos permisos se restringieron a vehículos de cuatro puertas y operaban con tarifas establecidas por los mismos choferes, para posteriormente definirse una tarifa e implementarse el uso de “taxímetros” de manera obligatoria; de forma adicional, se reguló desde finales de los cincuenta el modelo, el color y otras características físicas de los vehículos (Navarro, 2004).

Durante la década de los sesenta el servicio de taxis tuvo un crecimiento importante al reconocerse el servicio que ofrecían de manera irregular los taxis llamados “tolerados”, incluidos los taxis colectivos que ya circulaban en algunas áreas de la ciudad; no obstante, fue en los años setenta cuando se consolidó el proceso cíclico de expansión del servicio irregular seguido de una política de regularización para, dar paso, a su vez, a un nuevo ciclo de irregularidad. En este sentido, se implementó en el DF una política de sustitución de los automóviles de cuatro puertas que ofertaban el servicio colectivo por las vagonetas del gigante automotriz Volkswagen, comúnmente conocidas como “combis”. De la misma manera, se incorporaron 5 000 vehículos Volkswagen “sedán” bajo la denominación de “minitaxis” (Navarro, 2004). Así, los taxis colectivos e individuales alcanzaban ya a trasladar 9% del total de los viajes de la ciudad con una flota de aproximadamente 32 000 unidades (Navarro, 2004).⁵⁴

Es en este contexto que la “década perdida” (los años ochenta) de la economía mexicana impacta directa y contradictoriamente en la política de transporte de la ZMVM y, en particular, en la del DF. Como hemos visto, los ochenta se caracterizan por la creación de Ruta-100 y la ampliación de la red del Metro que se incrementó en más de 90 km; ambos sistemas basados en una política tendente a la conformación de un sistema de transporte de carácter público en la ciudad. Sin embargo, la vieja experiencia del transporte privado de autobuses urbanos se trasladó al servicio de

taxis que hacia finales de la década vio expandirse dramáticamente al conformarse, además de en un subsistema de transporte de gran utilidad, en una alternativa económica para los sectores populares empobrecidos por la crisis:

La profunda crisis y el ajuste económico provocaron un fenómeno de particular importancia para esta actividad al colocar al servicio de taxis con y sin itinerario fijo como el receptáculo ideal para los desocupados del empleo formal. Muchas de las liquidaciones de empleados públicos o privados fueron a “invertirse” en vehículos, “permisos” o placas de taxis que permitieron emplear a los múltiples desplazados por el reajuste económico (Navarro, 2004: 21).

Hacia finales de los ochenta y en plena emergencia ambiental, se llevó a cabo un programa de sustitución de los “minitaxis” por vehículos sedán de otras marcas, con convertidores catalíticos, mientras que el resto de la flota adquirió la denominación de taxis ecológicos al pintarse de color verde.⁵⁵ Las cifras para la primera parte de la década son, además de escasas, poco claras al no poder distinguir el número de vehículos utilizados como taxis sin ruta fija y los taxis colectivos.

Navarro (2004) destaca que hacia finales de la década se dio una importante transferencia de placas de taxis del servicio individualizado al servicio colectivo, por lo que los datos del número de viajes realizados en los primeros aparentan disminuir de 4.1% a 2.5% entre 1987 y 1994; sin embargo, el número de taxis se incrementó en 12 000 unidades más, pasando de 51 906 al iniciar la gestión de Camacho Solís (1988) a 63 935 vehículos al cerrar la misma (1994), lo que representó un incremento de 23%. Esta misma tendencia se mantendría durante la regencia de Espinosa Villareal (1994-1997), periodo en el que la flota vehicular se incrementó de manera drástica alcanzando las 87 499 unidades, es decir, aumentó en 37% (Navarro, 2004).

La alternancia en el poder local con la gestión de Cárdenas y Robles (1997-2000), no logró imprimir una política propia, a pesar de la creación del Instituto del Taxi que buscó descentralizar la gestión de este servicio; por el contrario, mantuvo la tendencia expansionista del subsistema taxi al incorporar 18 000 vehículos más, lo que representó un incremento de 21% (Navarro, 2004). Ciertamente, la administración perredista buscaba con estos “nuevos” taxis y taxistas contrarrestar el corporativismo priista fuertemente arraigado en el gremio, por lo que se crearon agrupaciones propias (los Panteras, por ejemplo) y se regularizaron taxis “pirata” con este fin.

En 2000 solamente en el Distrito Federal existían más de 100 000 taxis y 74.7% de las unidades de transporte público eran precisamente taxis, aunque solamente absorbían 6% del total de viajes, mientras que los colectivos, que para entonces ya habían incorporado la modalidad del servicio con microbuses, representaban 22% de ese parque vehicular que movilizaba hasta 73% de los viajes/persona/día (Navarro, 2004). De esta manera, en medio siglo, el servicio de taxis en el Distrito Federal tuvo una expansión tan grande que se tradujo, entre otras cosas, en una sobreoferta que impactó directamente en la saturación de las vialidades, la disminución de la velocidad promedio de circulación, la emisión de gases contaminantes a la atmósfera y un descenso de los ingresos obtenidos por los taxistas.

En 50 años, el servicio concesionado de taxis aportó a la privatización del sistema de transporte público una estructura tan sólida que ni la política más neoliberal hubiera podido imaginar. Con un aparente *dejar hacer*, una crisis económica que estancó el sistema público y un claro impulso a la industria automotriz, se logró arraigar un subsistema de muy baja capacidad que ni el Instituto del Taxi, ni el Bando 9 de López Obrador que canceló el otorgamiento de nuevas concesiones, pudo controlar. Por el contrario, la política de transporte capitalina solamente pudo mantener programas de sustitución de unidades deterioradas por vehículos nuevos dotados de dispositivos “anti-contaminantes”, con un apoyo económico de 10 a 15 000 pesos para la adquisición de las nuevas unidades, o la implementación de operativos para la detección, sanción y remisión al “corralón” de “taxis piratas”.

Según Navarro (2004), es éste el servicio de transporte público que contó con la flota vehicular más amplia en el DF, alcanzando en 2002 entre 103 000 y 106 000 unidades registradas, las cuales transportaban solamente 4.4% del total de viajes, lo que contrastaba con 58% de viajes que se realizaban en “colectivos” con una flota vehicular cuatro veces menor; sin embargo, a estas cifras habría que agregar más de 15 000 unidades que prestan el servicio de manera irregular, según cálculos del mismo autor.

Finalmente, habría que agregar que la fuerte presencia de los taxis en la ZMVM destaca tanto por el servicio que prestan como por el número de empleos que genera su existencia y expansión. Navarro (2004) calculaba que medio millón de personas se sostenían económicamente de esta actividad, cifra significativa en situación de desempleo recurrente. Sin embargo, su aporte a la economía popular (la de los choferes y permisionarios) debe contrastarse con el impacto negativo que la misma actividad pueda tener, tanto en el mismo sector como en otros que ven incrementar su gasto en transportación al tener que recurrir cada vez más a este servicio. En el mismo sentido, el aporte a la contaminación atmosférica (13.3% de las emisiones) y en detrimento de la calidad de vida (costos ambientales y sociales), podría claramente mermar los aportes positivos a la economía popular de la ciudad.

Como hemos visto, la proliferación del servicio de taxis se dio sustancialmente a partir de la década de los ochenta. No obstante, su expresión colectiva, es decir, la modificación del servicio individual a un servicio colectivo con ruta fija data de los años setenta, momento en el que los permisionarios decidieron de manera propia incrementar el número de pasajeros en su unidad con la condición de que todos ellos tuvieran un destino similar; con esto se facilitó el traslado de los usuarios que compartieron los costos de su transportación con sus pares, disminuyendo así su gasto en transporte.

De esa primera expresión espontánea, característica del surgimiento de más de una modalidad del transporte público de esta metrópoli (los autobuses surgieron de la misma manera), se derivará el establecimiento de una ruta y una tarifa fijas (un peso) con lo que las características del servicio de taxi se diluyó definitivamente, acercándose más a las del servicio colectivo de los autobuses, a pesar de que en la década de los setenta dicho servicio de taxis colectivos se ofreció por varios años con vehículos sedán de baja capacidad y que rápidamente se fueron sustituyendo por los modelos más amplios del mercado, hasta llegar a ser sustituidos por vagonetas ("combis").

Legorreta y Flores (1989) reportaban que hacia mediados de la década de los setenta los colectivos movilizaban apenas 5% de los viajes/persona/día, pero para finales de los ochenta su expansión había sido tal que transportaban aproximadamente a 10 millones de personas al día (37%), doblando las cifras del Metro. En términos del número de vehículos que ofrecían este servicio se calcula que en 1970 eran aproximadamente 3 000 unidades, y al cierre de la década ya alcanzaban una cifra de 37 000 vehículos; para 1982 algunas fuentes consultadas por estos autores reportaban 41 000 unidades y hacia 1988 se habían registrado 98 000 colectivos, cifras todas ellas que dan cuenta de la expansión imparable del fenómeno de los colectivos en la ZMVM.

No es difícil deducir que la crisis económica está detrás del crecimiento exponencial de este servicio; el incremento del desempleo y el ascenso de la informalidad en el trabajo fueron factores sustanciales que lo propiciaron. Pero no basta con ello, por el contrario, como hemos visto a lo largo de este trabajo, las políticas de transporte del DF y del Estado de México generaron las condiciones necesarias para que la población de manera desorganizada ocupara los espacios que el transporte público dejó abiertos. Aunado a lo anterior, la industria automotriz hizo lo suyo al proveer de los vehículos que el mercado laboral del transporte de baja capacidad requería.

Si bien en un inicio los taxis colectivos fueron “tolerados” por la autoridad, muy rápido serían incorporados como un subsistema de transporte urbano legalmente aceptado y el otorgamiento de concesiones sería la principal vía para la operación de una ruta de colectivos. Tras ello, la política de este subsistema buscó su regularización mediante la homogenización del servicio partiendo de la definición de una tarifa oficial, el establecimiento de una imagen corporativa y la estandarización de las marcas y modelos de los vehículos utilizados, para posteriormente dar pie a la sustitución de unidades de baja capacidad por vehículos de mayores dimensiones: los microbuses.

Tras el desmantelamiento de Ruta-100, el estancamiento del Metro y la reducción de los transportes eléctricos a su mínima expresión, el servicio de microbuses se expandió alcanzando más de 60% de los viajes cotidianos de la metrópoli. De esta manera, lo que en su momento emergió como una alternativa a la crisis del transporte público gracias a su flexibilidad para circular en una ciudad expandida, se convirtió en uno de los principales problemas de la ciudad, pero necesario para el funcionamiento de la misma. Rodríguez y Navarro (1999) calculaban que durante la regencia de Camacho Solís los taxis colectivos y particulares absorbían 49% de la demanda, mientras que con Espinosa Villareal dicho porcentaje se incrementó hasta alcanzar 75 por ciento.

Resta decir que los gobiernos electos del DF y del Estado de México no se han interesado por enfrentar esta problemática de manera sustancial; por el contrario, la proliferación de microbuses y “combis pirata” ha sido parte de las prácticas corporativas de los partidos políticos que se disputan la ciudad, mecanismo mediante el cual se refuerza la problemática y se agrava la situación del transporte en la metrópoli.

6.7. Segundos pisos y otras infraestructuras, ¿para el transporte?

En tanto resultado de un proceso histórico, el sistema vial de la ZMVM obedece primordialmente a dos procedimientos. El primero de ellos tiene que ver con la incorporación y transformación gradual de los viejos caminos, callejones y calles de las áreas semirurales, incorporados a través de la metropolización periférica que amplía permanentemente sus fronteras; con ello el entramado vial creció significativamente, *de facto*, sin planeación alguna por la vía de la sumatoria de “ramilletes” de vialidades preexistentes que obedecían a la lógica de una movilidad interna y local que, por lo general, no había requerido de vialidades amplias que pudieran dar cabida a una circulación intensa de vehículos motorizados.

La vialidad de esos viejos asentamientos periféricos, pueblos con una importante historia en el valle, obedece a su vez a la transformación de caminos reales, de herradura o senderos que en su momento sirvieron de acceso a tierras de labor, por ejemplo; de ahí su serpenteante trazo que se guía de los límites arbitrarios que imponen las parcelas, los arroyos, las barrancas, rompiendo claramente con la regularidad que presenta el entramado vial de fraccionamientos y colonias producidas a partir de una idea preconcebida en términos de un proyecto urbano arquitectónico.

Desde esta perspectiva, la incorporación de “ramilletes” viales periféricos resulta ser uno de los componentes más importantes para la ampliación del sistema vial de la zona metropolitana. No obstante, su adición no suele estar acompañada de una política de vialidad clara; por el contrario, en su conjunto todas estas vialidades “pueblerinas” pasan a formar parte de las vialidades de la ciudad, lo que significa que, en términos de política, le corresponde a los gobiernos municipales o delegacionales atenderlas, siendo la acción del gobierno local sustancialmente la de mantenimiento, bacheo, dotación de banquetas, etcétera.

De igual manera, las carreteras de acceso a estos poblados son atendidas por el mismo nivel de gobierno y bajo las mismas líneas de acción, careciendo de una perspectiva que pudiera vislumbrar la problemática vial que en los siguientes años se agravaría por la saturación de los espacios habitacionales y la imparable auto-motorización de los desplazamientos cotidianos. Por este mismo procedimiento se incorporan los racimos viales metropolitanos producto de los asentamientos irregulares y las colonias populares periféricas que tampoco logran prever la necesidad futura de un entramado vial a su interior que permita dar un servicio eficiente a sus habitantes.

En el proceso anterior resulta difícil identificar una política de vialidad por parte de los gobiernos implicados en la problemática metropolitana, más allá de algunos proyectos de readecuación de la geometría vial de ciertas vialidades. De hecho, la saturación del arroyo vehicular por la creciente presencia de automóviles particulares en circulación y estacionados se ha desdoblado ocupando el escaso espacio que se había reservado a los peatones, con lo que se agrava la situación en términos de la accesibilidad física y movilidad para las personas de la tercera edad, las mujeres embarazadas, los niños y las personas con discapacidad.

Una situación, un tanto diferente, es la que presentan las grandes vialidades que se incorporan a

la ZMVM por el procedimiento de ampliación, prolongación o nuevo trazo y que se derivan claramente de una intervención pública de los gobiernos centrales de las entidades federativas involucradas, e incluso del gobierno federal o instancias de carácter metropolitano.⁵⁶ Como bien sabemos, en gran medida las “nuevas” vialidades de carácter metropolitano son el producto de una intervención pública sobre viejas carreteras regionales que han quedado *de facto* incorporadas al entramado vial de la metrópoli en expansión y que se suman a las vialidades urbanas producidas en el periodo del desarrollismo modernizador.

Entre estas últimas podemos incluir tanto las nueve vialidades primarias de acceso controlado que se reconocían al iniciar la década de los ochenta: Viaducto Miguel Alemán, Viaducto Río Becerra, Calzada de Tlalpan, Anillo Periférico poniente, Circuito Interior, Radial Aquiles Serdán, Radial Río San Joaquín, Insurgentes Norte y el Eje Central Norte (aproximadamente 87.38 km), como los 21 ejes viales (383.1 km) que se construyeron durante el gobierno de López Portillo.⁵⁷

Por su parte, el proceso de metropolización se encargó de articular estas vialidades con el sistema carretero que atravesaba a los municipios metropolitanos del Estado de México y que había funcionado como enlace regional; tal es el caso de Vía Morelos, Vía TAPO, Gustavo Baz, Los Reyes-Textcoco, Avenida Central, López Portillo, Santa Mónica y Circunvalación Poniente, por ejemplo.

Sin lugar a dudas, la apertura de los ejes viales, fue la política de vialidad más importante del periodo 1970-1980 por la magnitud del proyecto y la visión funcionalista con que se diseñó. Su implementación desató una importante crítica por parte de ciertos sectores informados que consideraron que dicho proyecto no resolvería los problemas de una ciudad altamente concentrada, y por los ciudadanos directamente afectados por la expropiación de sus propiedades; no obstante, no podemos negar que dicha intervención urbanística permitió una reorganización de la circulación de los vehículos tanto particulares como del transporte público que se adecuó al entramado ortogonal y a los pares viales (oriente-poniente y norte-sur), reorganización que descongestionó de forma significativa las áreas centrales del DF en los siguientes años.

Pero a la distancia, podemos ver cómo la política de los ejes viales generó en los sectores medios de la población la percepción de amplitud, fluidez, rapidez y comodidad necesarias para la propagación del mito del automóvil que, si bien ya se venía alimentando desde mediados del siglo xx, principalmente mediante las imágenes de la ciudad moderna difundidas durante la Época de Oro del cine mexicano, en las siguientes décadas encontrará un refuerzo con la apertura comercial que permitió la entrada de un número cada vez mayor de empresas automotrices, por ejemplo.

En su momento, Legorreta y Flores (1989), así como Fernández (1991), resaltaron que el sistema vial en la década de los ochenta era insuficiente para dar salida a una problemática de movilidad creciente y tendente a la motorización, por lo que, por ejemplo, el número de estacionamientos en la ciudad era insuficiente, lo cual propiciaba la ocupación del arroyo vehicular y entorpecía la circulación de los autobuses de Ruta-100 y de los trolebuses. A lo anterior se sumaba el hecho de que hacia el cierre de la década algunas obras viales no se habían concluido, entorpeciendo así la continuidad de los viajes; entre ellas destacaban el periférico con 44.3 km, interrumpido en 1968, y

el Circuito Interior con 24.5 km, detenido desde 1982.

En esa misma década se intervinieron las carreteras que daban acceso tanto al Distrito Federal como a los municipios conurbados, entre ellas la México-Pachuca, la México-Querétaro (prolongación del periférico norte), las calzadas Vallejo-Parque Vía-Gustavo Baz, la Vía Tapo-Texcoco; la carretera México-Toluca (Constituyentes), y Ávila Camacho-Chimalpa (Legorreta y Flores, 1989).

Fueron los años noventa los que dieron mayor prioridad a las obras viales de ampliación y adecuación de dicha infraestructura en el DF para permitir una circulación más fluida de un parque vehicular en expansión; por ello la gestión de Camacho Solís se enfocó en la construcción de puentes y pasos a desnivel en los cruceros viales que presentaban una mayor conflictividad, contándose al menos 20 puentes vehiculares en vialidades muy importantes para la movilidad motorizada, entre los que destacan los puentes de Tlalpan, Zaragoza, Periférico poniente y oriente, Francisco del Paso, Circuito Interior, El Yaqui y Avenida Central (Sánchez, 1999).

Con éstas y otras obras similares, se reconocía y privilegiaba la circulación de los automóviles “por encima” (literalmente) tanto del transporte público, como de los peatones que vieron entorpecer su caminar al tener que aumentar las distancias recorridas para poder cruzar una vialidad primaria o subir un puente peatonal. De manera similar, los usuarios del transporte público de pasajeros vieron alejarse las paradas en dichos cruceros ante la imposibilidad del ascenso y descenso sobre los pasos elevados, con excepción de los puentes de los Ejes 5 y 6 para cruzar el Eje 3 Oriente.

Para el caso de los municipios metropolitanos, podemos plantear que la centralización del sector comunicaciones en el gobierno del Estado de México se ha traducido en una ausencia de atribuciones para atender la problemática, así como en una significativa falta de recursos financieros que les permitan realizar las obras de vialidad necesarias para el mejor funcionamiento de la transportación urbana. Una vez más, los municipios mexiquenses de la ZMVM se encuentran en una situación de rezago, reforzando la fragmentación del sistema vial metropolitano en dos subsistemas desiguales, cuantitativa y cualitativamente.

Con el arribo del siglo XXI la política de construcción de puentes y pasos a desnivel tomó un nuevo impulso y cambió de denominación, siendo desde entonces conocidas dichas obras como distribuidores viales y segundos pisos, con la característica principal el incremento de la magnitud de las obras. Si en las décadas pasadas los puentes se construían a partir del tendido de estructura rectilínea elevada de una longitud suficiente para librar la vialidad transversal, ahora los distribuidores se conforman de una ramificación de puentes que diversifican las alternativas de desplazamiento en altura y que posibilitan el cambio de dirección de los vehículos, con lo que la obra se amplía físicamente de manera significativa.

De igual manera, los segundos pisos son estructuras viales elevadas que se prolongan por kilómetros con el objetivo de librar un número amplio de cruces viales de una sola vez, siendo entonces ésta una de las características de las nuevas infraestructuras viales. Queda en claro que su construcción representa un gasto muy elevado que los gobiernos locales no siempre están en condiciones de realizar, de ahí que la inversión de agentes privados en la construcción de distribuidores viales y segundos pisos sea una realidad.

En este mismo sentido, una política favorable a estas obras urbanas resulta importante si se quiere “reactivar” la industria de la construcción que tradicionalmente se ha desarrollado al amparo de la obra pública y que con las crisis de las últimas décadas había disminuido su participación en la ciudad; basta con recordar su importancia en la construcción del Metro. Por ello, la argumentación de las autoridades capitalinas, basada en la necesidad de agilizar los desplazamientos de los automovilistas y disminuir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, resultan totalmente simplistas frente al negocio que representa participar en el diseño y construcción de estas vialidades.

Así, entre 2000 y 2009 se desarrolló una importante política de construcción de distribuidores viales en el Distrito Federal, misma que logró erigir las infraestructuras de San Antonio, Ignacio Zaragoza, Calle 7 y Av. Chimalhuacán; los distribuidores del Eje 3 Oriente, denominado oficialmente como Eje Troncal Metropolitano, para agilizar la circulación en diversos segmentos de su trayectoria como Muyuguarda, Heberto Castillo, Ermita Iztapalapa, Taxqueña, Ignacio Zaragoza, Oceanía y Av. Texcoco; los del Eje 5 Poniente y el puente vehicular Castorena Yaqui–San José. Todos ellos, innegablemente, representaron un importante negocio tanto para la industria de la construcción como de las cementeras.

Si bien los distribuidores viales son una clara apuesta por el automóvil, son los segundos pisos, las supervías o las autopistas urbanas, las obras viales más representativas de una política vial totalmente favorable al automóvil, a pesar de ser éste el principal factor de los problemas de movilidad de la metrópoli. La apuesta por los autos particulares quedó en claro desde la construcción del segundo piso del Periférico poniente del distribuidor vial de San Antonio, hasta la avenida San Jerónimo, durante la gestión de López obrador en el GDF.

Como hemos visto anteriormente con otros aspectos de la movilidad y el transporte metropolitano, el gobierno del Estado de México también se sumó a esta política y construyó años más tarde su primer segundo piso en otro tramo (norte) de la misma vialidad. La construcción del Viaducto Bicentenario que enlazó el Toreo de Cuatro Caminos con la Vía Gustavo Baz y Lomas Verdes en la salida a Querétaro, lo que representó para ese gobierno un acto de modernización y una bondad de un gobernante con aspiraciones presidenciales, a pesar de ser la primera obra concesionada a privados para su diseño, construcción y operación, lo que se tradujo en una vialidad de cuota.⁵⁸

Estas dos obras de carácter metropolitano, aunque inconexas por un periodo corto de tiempo, marcaron el rumbo definitivo de la política vial de ambos gobiernos; a partir de ellas los segundos pisos se constituyeron en el eje principal de la obra vial, esto a pesar de que Marcelo Ebrard prometiera en su candidatura a jefe de gobierno del DF no construir más segundos pisos, aun cuando había quedado pendiente la construcción del segundo piso del viaducto. En este sentido se dio seguimiento en el sexenio 2006-2012 a dicha política construyéndose el segundo piso del Periférico Norte del distribuidor vial de San Antonio a Cuatro Caminos para dar continuidad y establecer conectividad con el Viaducto Bicentenario; la Supervía Poniente, posteriormente llamada Autopista Urbana Poniente, y la Autopista Urbana Sur, de San Jerónimo al Viaducto Tlalpan.

En términos jurídicos dicha política se materializó a partir de seguir un procedimiento que inició con la publicación en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal de una declaratoria de necesidad para la

creación de la vía periférica elevada el 11 de diciembre de 2009. En dicho documento se establecía esquemáticamente cuál era la situación vial que presentaba el DF y que justificaba la construcción de un segundo piso sobre un tramo del circuito Periférico.

Tomando como referencia el incremento demográfico del DF ocurrido en un periodo de 50 años (1950-2000), en el que se pasó de casi tres a 18 millones de habitantes, y del parque vehicular que, a su vez, se incrementó en 45% en sólo 16 años, y considerando un parque vehicular de 3.146 millones de unidades en 2006, se estableció que la ciudad presentaba un “estancamiento” de la infraestructura vial, calculando una densidad vehicular de 680 vehículos/km² para el 2000 y de 884 vehículos/km² en 2006. De la misma manera, se reconocía que el parque vehicular se incrementó en “más de 200 000 nuevos automotores por año” (GODF, 2009^a: 3), de lo que se concluye: “...lo que hace prever que la situación sea insostenible y la tendencia sea la inmovilidad en el mediano plazo” (GODF, 2009^a: 3).

Tras un diagnóstico de escasas seis líneas el GDF justificaba la construcción de segundos pisos en la ciudad apoyándose en lo planteado en el Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012 de Marcelo Ebrard, en el que se reconocía la necesidad de que los habitantes del DF pudieran desplazarse con fluidez, seguridad y reducción de tiempo, así como la promoción de la participación de los distintos sectores de la sociedad “mediante la creación de incentivos para la inversión e incorporación de nuevas tecnologías orientadas a satisfacer la demanda de infraestructura vial de la zona” (GODF, 2009^a: 3).

Así, se partió de considerar que la demanda de infraestructura vial era de las más amplias y de mayor crecimiento, y que cada año se incrementaba “la insuficiencia de la red vial”, en particular en el anillo periférico, tramo avenida San Antonio y los límites con el Estado de México; que para atender esa demanda (no se presentó cálculo alguno) “se requería de una inversión para construir una vialidad elevada”. En el mismo sentido, el jefe de Gobierno consideraba “necesario ordenar la circulación de más de cuatro millones de vehículos que al día de hoy circulan a una velocidad promedio de 20 km por hora, en horas de mayor demanda”. De ahí se derivó la necesidad de interés general de “ampliar y hacer más efectiva la operación vial de la red primaria con el fin de lograr una mejor movilidad para los habitantes” (GODF, 2009^a: 3), con lo que se buscaba evitar los congestionamientos y cuellos de botella.

En términos del otorgamiento de una concesión, precisamente para la operación de esa vía se planteaba que las vialidades, en su calidad de bienes de uso común de dominio público podrían ser explotadas, usadas y aprovechadas, conforme a los ordenamientos del DF, en particular mediante las figuras previstas en la Ley del régimen patrimonial y del servicio público, con lo que no se justificaba suficientemente la necesidad de:

crear un proyecto para la implementación de una vialidad elevada que una el antiguo Toreo de Cuatro Caminos con el segundo piso del Periférico Manuel Ávila Camacho a la altura del Distribuidor Vial San Antonio, que deberá preservar urbanística y ecológicamente las zonas de Reforma y Chapultepec; proyecto que será ejecutado mediante el esquema de concesión, a efecto de no comprometer recursos públicos que pueden destinarse a otras áreas prioritarias

Con ello, Marcelo Ebrard reconocía en términos formales la supuesta necesidad de interés general de la creación de la vía periférica elevada y al mismo tiempo declaraba necesario otorgar “una concesión para explotarla y administrarla, con la carga de diseñarla, construirla, conservarla y mantenerla” (GODF, 2009^b: 3).

Este documento es importante porque con él se documenta el primer paso en términos legales para justificar la obra y el otorgamiento de concesiones para su explotación, siendo posiblemente éste el primer caso en el DF. Llama la atención que en él no se remita al Programa General de Desarrollo Urbano del DF o al Plan Integral de Vialidad y Transporte, siendo éstos los dos documentos que rigen el sector. Tras esta declaratoria se dieron a conocer otras tres más para justificar legalmente la construcción y concesión de las autopistas urbanas poniente, sur y oriente.

Finalmente, la apuesta que los gobiernos del DF y del Estado de México han hecho por los segundos pisos ha sido tan contundente que en la actualidad se encuentra pendiente la realización de la Autopista Urbana Oriente que, al igual que la Poniente, ha desatado una controversia que ha entorpecido su realización; sin embargo, el peso del capital será difícil de derrotar si es que los habitantes de Iztapalapa logran ofrecer una defensa de sus condiciones y calidad de vida, ya de por sí ampliamente deficitarias. Las expresiones de descontento de algunos sectores organizados de la sociedad: organizaciones sociales, ONG, grupos ambientalistas y académicos, hasta el momento no han demostrado ser suficientes para detener el proyecto automovilístico de la ciudad.

Pero antes de cerrar este apartado sobre algunas infraestructuras del transporte, habremos de destinar algunas líneas a la cuestión de otras infraestructuras para el transporte; en particular, nos interesa detenernos en la problemática que presentan los Centros de Transferencia Modal (Cetram), es decir, los equipamientos urbanos que están considerados como espacios físicos que forman parte de la infraestructura urbana, donde confluyen diversos modos de transporte terrestre de pasajeros, y que están destinados a facilitar a las personas el transbordo de un modo de transporte a otro para continuar su viaje. En el Distrito federal se localizan 46 Cetram, y se encuentran distribuidos en 12 de sus 16 delegaciones: Álvaro Obregón (3), Azcapotzalco (2), Benito Juárez (2), Coyoacán (4), Cuauhtémoc (3), Gustavo A. Madero (8), Iztapalapa (10), Iztacalco (3), Miguel Hidalgo (2), Tlalpan (1), Venustiano Carranza (6) y Xochimilco (2).

Sin embargo, estos equipamientos que se encuentran estratégicamente localizados en la ciudad rápidamente se convirtieron en áreas problemáticas urbanas al constituirse en núcleos que concentran importantes volúmenes de personas en tránsito; es decir, la concentración de pasajeros en unos cuantos puntos posibilita, y así sucedió, la implantación de espacios formales e informales para el comercio. Así, los centros de transferencia del transporte público se convirtieron en verdaderos tianguis donde el ambulante logró expandirse sin mayor problema. Aunado a lo anterior, los Cetram también fueron un foco para las personas en situación de calle que en ellos encontraron un espacio de cobijo y resguardo.

Bajo estas circunstancias, y auspiciados por el abandono de las autoridades capitalinas y

mexiquenses, los Cetram se convirtieron en espacios conflictivos de la ciudad donde el ordenamiento urbano no había podido ni querido intervenir de manera seria. Es en este contexto que en 2007 el jefe de gobierno del DF, Marcelo Ebrard, puso en marcha el proyecto de inversión y modernización de los 46 Cetram existentes en la capital al emitir una invitación a los inversionistas para participar en una asociación público-privada que permitiera lograr el máximo aprovechamiento y potencial de estos centros; esto mediante el desarrollo de diferentes complejos comerciales y de infraestructura de servicios urbanos en lugares donde se interconectan los sistemas de transporte, a través de un proyecto de coinversión (Calidad de Vida, 2014).

Sin embargo, las empresas particulares constructoras y operadoras de los mismos, que han ganado la licitación para el mejoramiento de los Cetram, han puesto en duda la real y sana competencia durante un proceso de concurso. Por ejemplo, en 2011 la Contraloría General del DF efectuó una auditoría a la licitación que hiciera la empresa Calidad de Vida (sobre ella volveremos más adelante), por el proyecto de modernización del Cetram “Chapultepec”, del 31 de enero al 13 de abril de 2011. Los resultados de la auditoría mostraron, por un lado, que se le permitió a la empresa ganadora entregarle a la entidad pública para efectos de estudios y proyectos previos la cantidad aproximada de dos millones de pesos, en vez de los más de 34 millones exigidos en la convocatoria, a razón de que la ganadora no pudo demostrar tener suficiencia económica. Por otro lado, esta empresa fue incapaz de presentar la garantía de cumplimiento, equivalente a uno por ciento del costo total estimado de la obra, a satisfacción de la Secretaría de Finanzas del GDF, misma que, sin embargo, no reclamó ni el primero ni el segundo punto (Pascoe, 2014).

Con esto se puede apreciar la falta de claridad e imparcialidad durante los concursos llevados a cabo por parte de dicha empresa que funge como intermediaria entre el gobierno y los agentes privados (Bolaños y Gómez, 2007), y que muy posiblemente permite otorgar a conocidos, miembros de partido o personal de gobierno, jugosos contratos casi de manera repentina e inmediata. La auditoría realizada por la Contraloría General del DF, mostró que la empresa ganadora contaba con información privilegiada, adelantada y que, además, era una empresa fantasma creada ex profeso para ganar la licitación, al carecer de recursos financieros efectivos para llevar a cabo un proyecto de esa magnitud (Pascoe, 2014).

De manera simultánea al proyecto de inversión y modernización de los Cetram, el 14 de diciembre de 2007 se creó la empresa de participación estatal mayoritaria: Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, S.A. de C.V. (en adelante, Calidad de Vida), con el fin de diseñar, formular y ejecutar acciones dirigidas al desarrollo de satisfactores sociales, obras y servicios necesarios que incrementen la calidad de vida de los habitantes del DF (Calidad de Vida, 2014), bajo el argumento de que mediante esta empresa es posible completar la inversión que requieren los proyectos por medio de la invitación a la iniciativa privada (IP), además de tener la facultad de realizar todos los actos jurídicos, incluyendo la constitución de fondos, entre los que se incluyen los esquemas de coinversión de los sectores privado y social con la administración pública del DF (Bolaños y Gómez, 2007).

Dicha empresa, que inició operaciones formalmente en 2008 y que requirió más de 20 millones de pesos para su constitución (Reporte Índigo, 2012), se ha vuelto una intermediaria entre el

gobierno y los empresarios privados, para identificar, evaluar y licitar proyectos propios (Bolaños y Gómez, 2007), como los casos de la modernización de los Cetram, los estacionamientos subterráneos (Requena, *El Economista*, 10 de marzo de 2013), la adecuación de reclusorios, así como las súper vías (Reporte Índigo, 2012).

Pero Calidad de Vida ha dejado ver una opacidad en su accionar, no sólo desde su creación, también durante la administración de Miguel Ángel Mancera ha generado más dudas sobre su real conformación. En los últimos años, diputados de la Asamblea Legislativa del DF han solicitado información a Calidad de Vida para que aclare un supuesto subejercicio de aproximadamente 24 millones de pesos en la cuenta pública de 2009, además de detectarse que la información proporcionada en su portal sólo contenía seis de los 27 requisitos que en materia de transparencia deben exhibir las dependencias de gobierno (Reporte Índigo, 2012).

Otra cuestión importante a mencionar es la falta de prospectiva por parte de ciertos organismos o empresas públicas con atribución para llevar a cabo grandes proyectos como los Cetram. En este sentido, habría que considerar que Calidad de Vida se conforma en 2007-2008, pero es hasta el 14 de diciembre de 2010 cuando se crea la Coordinación General de Centros de Transferencia Modal (Cocetram); a partir de esa fecha, es la única instancia encargada de la administración, operación, supervisión y vigilancia de los Cetram y sus proyectos de rehabilitación en el DF (Calidad de Vida, 2014), función que anteriormente realizaba la Dirección General de la empresa Calidad de Vida, dejando ver una inadecuada planeación de “ultima hora” en cuanto a políticas de gestión pública y administrativas con incidencia en estos temas de transporte.

A lo anterior hay que añadir que la entrega (remodelación) del primer Cetram (“El Rosario”) fue en 2013, pero la licitación, los dictámenes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y de la Secretaría del Medio Ambiente del DF comenzaron desde el 28 de marzo de 2007, cuando la Secretaría de Finanzas dio a conocer que la empresa ganadora para el proyecto de este Cetram sería el Consorcio Ideal Comursa (Calidad de Vida, 2014), lo que deja ver la falta de claridad sobre los procesos de gestión y función pública en temas tan relevantes para la ciudad.

Para inicios de 2014 se han rehabilitado los Cetram “El Rosario”, que opera desde el 23 de mayo de 2013 y recibe diariamente unas 2 300 unidades de 32 empresas de transporte y cerca de 200 000 personas (Pérez, 2013); “Tlahuac”, con una capacidad de operación de 1 800 unidades; y “Periférico Oriente”, diseñado para recibir más de 1 100 microbuses y autobuses; estos dos últimos inaugurados el 9 de enero de 2014 (Pazos, *Excélsior*, 9 de enero de 2014).

Asimismo, están en puerta los Cetram “Constitución de 1917”, “Indios Verdes”, “Martín Carrera”, “Politécnico” y “Santa Marta”, los cuales serán concesionados a empresas privadas (Acosta, 2014), como es el caso de Inmuebles Carso, perteneciente a la familia Slim (Pérez, 2013), o Desarrolladora Mexicana de Infraestructura Social (DIM). Las concesiones permitirán el uso, aprovechamiento y explotación de los inmuebles, ya que para el gobierno del DF se han vuelto una problemática que engloba riesgos viales, demoras, deterioro urbano, invasión del espacio público, contaminación visual, acumulación de basura, etc. Recientemente, el gobierno del Estado de México anunció que la empresa DIM sería la encargada en renovar el Cetram “Cuatro Caminos”, a cambio de una concesión por 30 años (Acosta, 2014).

De esta forma, podemos ver cómo la planeación y mantenimiento de los equipamientos urbanos para el transporte se han trasladado a particulares bajo una clara política de privatización del espacio público, siendo los empresarios privados quienes determinan las políticas específicas de los Cetram desde una perspectiva fundamentalmente económica, que muy posiblemente derive más adelante en determinar y/o condicionar qué rutas, organizaciones, marcas de vehículos puedan operar en “sus instalaciones”, a cambio de “favores políticos”, por ejemplo.

Con lo anterior buscamos mostrar cómo es que la política de vialidad y transporte va más allá de la cuestión de la privatización de los modos de transporte y la construcción de autopistas urbanas de cuota; la privatización de la movilidad metropolitana pasa por la apropiación de otros espacios públicos que, si bien se han mantenido por mucho tiempo bajo condiciones deplorables, su recuperación pasa ahora por el usufructo de los grandes agentes económicos y el desplazamiento de los sectores populares arraigados en la informalidad.

7. Las políticas ambientales

Para entender las diversas políticas de índole ambiental que se han formulado o aplicado en la ZMVM a lo largo de los últimos 30 años es necesario comprender e identificar algunos hechos significativos que han constituido las bases ideológicas y pragmáticas para el diseño y aplicación de políticas ambientales en territorios específicos.

En el caso de México, y particularmente en la ZMVM, la creación de instituciones encargadas de gestionar y diseñar instrumentos y programas en materia de protección al medio ambiente se ha dado casi de manera paralela a ciertos eventos y manifestaciones de carácter internacional que han tenido como fin destacar y hacer palpable la necesidad de generar procesos económicos y sociales (crecimiento y desarrollo regional y urbano) compatibles y respetuosos con los ciclos de reproducción de la naturaleza. En México, la regulación y conservación ambiental como política ocurre a partir de los años ochenta del siglo XX, respondiendo a la presión internacional derivada de conferencias internacionales como la Cumbre de Estocolmo, 1972; la Conferencia de Viena, 1985; el Protocolo de Montreal, 1987; la Cumbre de Río de Janeiro, 1992; el Protocolo de Tokio, 1997, entre otras, así como de documentos e Informes como *Límites del crecimiento* (1972) del Club de Roma,⁵⁹ o *Nuestro futuro común* (1987), coincidiendo con la institucionalización y desarrollo del marco legal y normativo en relación con las políticas urbanas en México (Schteingart y Salazar, 2005).

Las políticas ambientales en la ZMVM se han enfocado en diferentes cuestiones durante el transcurso de los años, destacando unas por encima de otras, debido en gran medida a la relevancia del tema o a la conjunción interinstitucional que han logrado, como fue el caso de la problemática atmosférica que derivó en la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana, o el tema de la basura, que atañe a diferentes entidades y que requiere estrategias compartidas entre gobiernos.

Nos proponemos hacer una revisión y análisis de las políticas ambientales más significativas puestas en marcha a partir de la década de los ochenta en la ZMVM, sin dejar de considerar que éstas se deben a eventos coyunturales en materia ambiental de escala internacional y nacional que han dado forma a políticas específicas diseñadas por entidades, municipios o delegaciones, e incluso por comisiones metropolitanas.

De este modo, primero hacemos una breve síntesis de ciertos eventos de carácter internacional que tuvieron influencia y dieron sustento teórico a la legislación ambiental de México y, a su vez, incidieron en el diseño de políticas que se han implementado en la ZMVM. Para esto, describimos y analizamos políticas de índole ambiental que han sido relevantes por incluir entre sus principales objetivos la mitigación de las diferentes problemáticas ambientales en la metrópoli. En primer lugar nos centramos en las políticas aplicadas para abatir la contaminación atmosférica y los diversos programas que se han llevado a cabo para lograr su mitigación, sus antecedentes, instrumentos y resultados. El segundo eje consiste en analizar e identificar las principales acciones llevadas a cabo por los gobiernos del Estado de México y del DF, derivadas del proceso de expansión urbana sobre áreas naturales de la cuenca, lo que ha requerido el diseño de instrumentos de política ambiental

como el ordenamiento ecológico y los decretos de Áreas Naturales Protegidas (ANP) para buscar su contención y conservación. En tercer lugar, resaltamos las diversas políticas y acciones de gobierno para tratar los residuos sólidos y la necesidad de compartir estrategias entre gobiernos para su manejo y reutilización. El cuarto eje consiste en un tema prioritario, a saber, el del agua y los diferentes proyectos asociados tanto a su extracción, canalización, suministro, mejoramiento y drenaje.

Finalmente, dedicamos un espacio al Plan Verde, que como política social, urbana y ambiental, incluye dentro de sus ejes de acción agua, aire, residuos sólidos, cambio climático y suelo de conservación como elementos claves para el DF, evidenciando uno de los grandes problemas del fenómeno metropolitano: la descoordinación entre entidades y secretarías implicadas dentro de un contexto territorial.

7.1. Políticas ambientales en México y en la ZMVM

En México, las políticas ambientales tienen sus antecedentes en la década de los setenta del siglo xx, cuando se comenzaron a plantear diversas iniciativas: leyes, normas, instituciones, metodologías y estrategias que, enmarcados como instrumentos de planeación, buscaban dar solución a los distintos problemas sociales urbanos y ambientales. Durante ésta década predominó una visión acotada y los proyectos se concentraron exclusivamente en aspectos específicos: salud, problemáticas urbanas, forestales, etc., pero siendo abordados de manera aislada (Schteingart y Salazar, 2005).

En el periodo de 1970 a 1984 los principales instrumentos con los que contaba el Estado mexicano eran, a grandes rasgos, dos; en el plano legal, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971); y en el aspecto de la gestión, un órgano de la administración, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (1972-1976), la cual estaba inserta en el campo de la salud pública (Secretaría de Salubridad y Asistencia) y que finalizó como Subsecretaría de Ecología (1983) y posteriormente, en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, mejor conocida como Sedue (Michelli, 2002).

Fue hasta la década de los ochenta cuando, ante contextos socioeconómicos y urbano-metropolitanos difícilmente soslayables, que se derivaron nuevas perspectivas institucionales y legislativas que ponían de manifiesto el interés ambiental en el diseño de instrumentos de planeación territorial y regional para abordar las diversas problemáticas socioambientales desde un enfoque más “integral”, al entender y relacionar los procesos naturales y ecológicos de la misma forma respecto de los procesos políticos, económicos y productivos.

En 1987 se elevó a rango constitucional la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y se facultó al Congreso para expedir leyes que establecieran las obligaciones conjuntas de las autoridades federales, estatales y municipales en materia del medio ambiente y su cuidado. Se reformaron para tal fin los artículos 27 y 73 de la Constitución. En cuanto al artículo 27, se adicionó un párrafo que señala la obligación del Estado de dictar las medidas necesarias para ayudar a mantener el equilibrio ecológico; mientras que en el artículo 73 se facultó al Congreso a expedir leyes de orden ambiental, y en particular a la Asamblea de Representantes del DF, creada en la reforma constitucional de ese año, a legislar en materia ambiental (Michelli, 2002).

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), formulado durante la administración de Miguel de la Madrid, se incluyó por primera vez el tema ecológico como factor explícito en el desarrollo social y económico, al plantear estrategias para el uso adecuado de los recursos naturales, la promoción de tecnologías eficientes y para evitar el crecimiento urbano en las principales ciudades del país, y que sería reinventado ante el surgimiento del concepto de desarrollo sustentable⁶⁰ implícito en *Nuestro futuro común*, mejor conocido como Informe Brundtland⁶¹ de 1987 (Leff, 1998).

De este modo, el concepto de *desarrollo sustentable* encuentra su éxito en las agendas de Estado

y en sus diversos instrumentos institucionales de política ambiental gracias al hecho de que puede ser interpretado a escalas sociales y organizacionales de manera diferente (Alfie, 2005). A su vez, se ha adecuado sustancial y estratégicamente en los diversos ámbitos socioeconómicos con la finalidad de integrarse retóricamente al camino de un desarrollo económico más verde.

En el caso de la legislación mexicana, tanto las modificaciones a los artículos constitucionales 27 y 73 (1987), como la aparición del concepto de *sustentabilidad*, pusieron las bases para expedir en 1988 la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual, a pesar de posteriores modificaciones (1996), ha sido el instrumento rector de la operación de la política ambiental hasta nuestros días (Michelli, 2002). Sus aspectos básicos fueron: establecer disposiciones para la protección de las áreas naturales; la prevención y control de la contaminación atmosférica, del suelo y del agua y el control de materiales y residuos peligrosos; y la clasificación de las fuentes de contaminación y las sanciones para quienes violaran la ley. Junto con esta ley federal, se promulgaron 31 leyes locales en los estados y cinco reglamentos sobre temas de: evaluación de impacto ambiental, residuos peligrosos, transporte terrestre de los mismos, contaminación atmosférica y contaminación por vehículos en la ZMVM.

El diseño de la LGEEPA, que fue de la mano con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), ambas en 1988 durante la presidencia de Miguel de la Madrid, se volvieron un parteaguas conceptual-teórico-operativo que se manifestó en los siguientes años al adecuarse en leyes, reglamentos, programas, instituciones u organismos estatales con amplia incidencia en materia ambiental en el país y, por supuesto, en las grandes concentraciones como la ZMVM,⁶² en donde el crecimiento urbano, poblacional y económico han devenido en consecuencias ambientales cada vez más evidentes.

De este modo, en esos años se sentaron las bases para el diseño de instrumentos de política ambiental, los cuales comenzaron a contemplar la regulación del incremento de los asentamientos humanos y actividades económicas, la evaluación de impacto ambiental, el diseño de normas oficiales de investigación y el ordenamiento ecológico del territorio, aunque desde una visión parcializada y sectorizada (Michelli, 2002).

No es de extrañar que la LGEEPA y demás instrumentos (leyes, reglamentos, normas) diseñados por los distintos órdenes de gobierno, con el paso del tiempo hayan ido integrando conceptos y elementos metodológicos y operativos, resultado de diversos eventos y reuniones internacionales, como ya hemos mencionado; así como temas como el crecimiento económico, industrial, urbano y poblacional que han ido adquiriendo una atención más profunda, al grado que los instrumentos de política ambiental han tenido que adecuarse a nuevos contextos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales, con la finalidad de formular estrategias que conjunten a diferentes organismos e instituciones para atender las problemáticas desde una perspectiva metropolitana.

Sin embargo, las políticas ambientales en la ZMVM continúan siendo en gran medida sectorizadas, debido a la falta de coordinación e integración del actuar de los gobiernos de las entidades en donde se gestan los diversos fenómenos urbano-ambientales. De ahí que se analice a detalle ciertas políticas que se han implementado en la metrópoli.

7.2. Programas para mejorar la calidad del aire en la ZMVM

Si bien el interés por la contaminación atmosférica en la metrópoli y su consideración en la política ambiental tiene como antecedente distintos eventos y conferencias internacionales,⁶³ son, en el caso de la ZMVM, los elevados niveles de contaminación atmosférica registrados en 1986 y que derivaron de las alteraciones ecológicas producidas por el acelerado proceso de urbanización de las décadas precedentes, cuestiones que obligaron al gobierno de Miguel de la Madrid a decretar un Plan de Contingencia Ambiental, en el que se integraron acciones dirigidas a industrias contaminantes, como el cierre de la planta de celulosa de Loreto y Peña Pobre al sur del DF, o que plantas cementeras ubicadas en el territorio metropolitano fueran obligadas a reubicarse y crear sus propios planes ambientales (Michelli, 2002).

Entre 1986 y 1989 se llevaron a cabo las primeras medidas encaminadas a disminuir los niveles de contaminación presentes en el aire y que tuvieron que ver con la sustitución del combustóleo utilizado en las plantas termoeléctricas por gas natural, la clausura y relocalización de las industrias más contaminantes, el Programa de Verificación Vehicular, así como la reducción de plomo y otras sustancias en las gasolinas, todo ello derivado del alto consumo de energéticos en la metrópoli, asociado evidentemente a las 30 124 industrias en funcionamiento en 1985 y a los 2.66 millones de automóviles privados, 67 000 microbuses y taxis, y 14 autobuses urbanos en circulación (Lacy, 1995). Según Legorreta y Flores (1989), entre 1983 y 1987 las emisiones diarias de contaminantes en la ZMCM alcanzaban los 13.5 millones de toneladas, de las cuales poco más de 80% provenía de los vehículos automotores, 12% de las industrias y el resto de fuentes naturales.

Posteriormente, en 1990 se diseñó el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica (PICCA-ZMVM), única iniciativa de índole ambiental de carácter metropolitano que conjuntó al entonces Departamento del DF, Pemex, el Instituto Mexicano del Petróleo, el Gobierno del Estado de México (GEM) y la Sedue con la finalidad de establecer una serie de medidas aplicables en el transporte, la industria, los servicios y en las actividades de producción de energéticos. Entre sus principales medidas destacaron la elaboración de combustibles con bajo contenido de azufre y plomo que derivó en la producción de la gasolina *magna sin* (sin plomo); el decreto del programa Hoy No Circula,⁶⁴ iniciado formalmente en 1989 ante el incremento de polución en el aire de la metrópoli; la instalación de convertidores catalíticos en todos los vehículos a gasolina, medida vigente hasta la fecha; la renovación de 3 500 unidades de la extinta R-100,⁶⁵ la clausura de la Refinería 18 de Marzo ubicada en Azcapotzalco en 1991, entre otras;⁶⁶ la creación del Programa de Verificación obligatorio; la prohibición de nuevas industrias contaminantes, entre lo más significativo (Semarnap, 1996).

El PICCA, que también se extendió a otras metrópolis del país como Guadalajara y Monterrey, encontró su fundamento legal en la LGEEPA, en donde se definen las atribuciones para que las autoridades ejecuten programas de reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera ocasionadas por industrias, vehículos automotores, etc., correspondiendo a las autoridades locales la elaboración

de programas de gestión para mejorar la calidad del aire, así como instrumentar acciones de verificación de las emisiones vehiculares en las entidades federales, sometiéndolas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para su aprobación.

El PICCA-ZMVM se constituyó como el primer instrumento para revertir las tendencias de deterioro de la calidad del aire que, como se ha comentado, involucró a diferentes secretarías del gobierno federal, del DDF, el Gobierno del Estado de México, paraestatales como Pemex, CFE y científicos internacionales, e incorporó medidas específicas para el abatimiento y control de las emisiones de contaminantes como monóxido de carbono, bióxido de azufre, óxido de nitrógeno, ozono, partículas suspendidas y plomo, principalmente, apoyándose directamente en los datos generados por las Redes Automática y Manual de Monitoreo Atmosférico operada por la misma Sedue y, posteriormente, por la Sedesol (Semarnap, 1996 y Lacy, 1995).

Asimismo, dicho programa, creado en 1990, derivó en la conformación de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la ZMVM (CPCCAZMVM), creada en 1992, y que en 1996 cambiaría de nombre a Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), la cual se ha encargado del diseño de instrumentos de política ambiental con el objetivo de revertir los problemas atmosféricos de la metrópoli. Dicha comisión, que es el órgano de coordinación y ejecución de acciones y programas ambientales en el ámbito metropolitano, integró en 2010 a los gobiernos de las 16 delegaciones del DF y los 18 municipios del Estado de México.⁶⁷ Podría decirse que es el más claro ejemplo de la integración y coordinación entre diferentes secretarías de las entidades involucradas en el territorio metropolitano que han diseñado políticas ambientales aplicables a esa escala.

Casi de manera paralela a la creación de la CAM, en 1995 el PICCA cambió de nombre a Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México (Pro-Aire), igualmente fundamentado en la LGEEPA, la cual establece el enfoque de coordinación de los tres niveles de gobierno para elaborar los Pro-Aire. Dicho programa en su versión 1995-2000 estaba conformado por 94 acciones, dirigidas a alcanzar menores niveles de contaminación y reducir en 75% el número de días con valores del Índice Metropolitano de Calidad del Aire (Imeca) superiores a los 250 puntos, abatir 50% de las emisiones de hidrocarburos, 40% de óxidos de nitrógeno y 45% de partículas suspendidas de tipo antropogénico. En 2000 se había alcanzado a reducir en 86% los días con valores superiores a 250 puntos del Imeca y en 74.5% los mayores a 200 puntos (SMA-DF, 2007).⁶⁸

Por otra parte, en la continuación de este programa (versión 2002-2010) se reunieron las acciones que desarrollarían las diferentes dependencias gubernamentales, los sectores privado, educativo y la sociedad en general para lograr la reducción de las emisiones contaminantes. Asimismo, se presentó una evaluación de escenarios para los años de 1998 y 2010 simulando el crecimiento natural que tendría la ZMVM en los 10 años subsecuentes, haciendo visible el posible incremento de los niveles de contaminación del aire si no se daba impulso y continuidad a programas para mitigar las problemáticas atmosféricas. En este sentido, destacaban el "Hoy no circula" y la verificación vehicular, como instrumentos de índole metropolitana, aplicados tanto en las 16 delegaciones del DF como en ciertos municipios conurbados del Estado de México (SMA-DF, 2007).

Ligado al Pro-Aire, el programa HNC inició su implementación en la metrópoli en 1989, con el objetivo de disminuir las emisiones de gases contaminantes provenientes de los vehículos automotores en el DF y contrarrestar las inversiones térmicas, por lo que fue planificado para aplicarse sólo en el invierno, pasada la temporada de lluvias en el DF (*La Jornada*, 2013^b: 2). Sin embargo, después del invierno de 1990 el programa se estableció de manera permanente, restringiendo la circulación de la quinta parte vehicular por cada día entre lunes y viernes, dependiendo del último número de la placa vehicular expedida por el gobierno capitalino.

En 1997, con el objetivo de estimular el empleo de nuevos vehículos automotores con un consumo de combustible más eficiente y equipados con convertidor catalítico, se dispuso que los automóviles fabricados después de 1993 eran candidatos a exentar la restricción a la circulación,⁶⁹ siempre y cuando fueran presentados por sus dueños a la verificación y que los resultados de ésta fueran satisfactorios (Semarnap, 1996).

La renovación vehicular que siguió a este programa, las campañas de detención de vehículos contaminantes, y la medida de restringir la circulación de los vehículos según su engomado, han derivado en la adquisición y uso de modelos más recientes y tecnológicamente menos contaminantes, cuestión que sin duda se liga con incentivar y detonar el consumo de automóviles de reciente modelo. El documento elaborado por la SMA en 2004, “Actualización del Programa Hoy no Circula”, señala que en dicho año el HNC restringía la circulación de 255 000 vehículos en la ZMVM, lo que evitaba la emisión de 781 toneladas diarias de contaminantes (*La Jornada*, 2013^b: 2).

A partir de 2008, durante las administraciones de Marcelo Ebrard y Enrique Peña Nieto, se implementó también el "Hoy no circula sabatino" (*La Jornada*, 2013^b: 2), debido a que también en ese día se habían registrado valores altos del Imeca como cualquier otro día hábil de la semana, por lo que este programa sigue vigente para los vehículos de combustión interna que no porten el holograma de la verificación vehicular “doble cero” y “cero”. Asimismo, aplica en el DF y 18 municipios metropolitanos del Estado de México: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozabal, Cuautitlán, Cuautitlán-Izcalli, Chalco, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

Desde el 2 de julio de 2012 los vehículos emplacados en el Estado de Hidalgo de cualquier modelo y año acceden al "holograma dos", y pueden circular sin restricción de horario en el DF y el Estado de México, sólo dejando de circular el día de la semana y sábado que les corresponda, de acuerdo con la terminación de placas, el color del engomado de la unidad y, por supuesto, que mecánicamente pasen la verificación vehicular.

El Programa de Verificación Vehicular (PVV) también fue resultado de la influencia de índole internacional como fue el caso del Protocolo de Montreal (1987), en el cual se estableció la necesidad de generar acciones locales y/o regionales para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero que deterioran la capa de ozono (Michelli, 2002). En México, este programa tuvo como meta principal certificar que los vehículos automotores en circulación no rebasaran los límites máximos permisibles de emisiones a la atmósfera establecidos en las normas oficiales mexicanas aplicables; por ello se constituyó como una de las acciones de control de la contaminación atmosférica más importantes en las principales metrópolis; de igual manera, se estableció en un instrumento de gran importancia para la recaudación fiscal del GDF y del Estado de México.

En el caso de la ZMVM, el PVV fue decretado a partir de 1991 con el objetivo de prevenir y controlar las emisiones contaminantes provenientes de los vehículos. El programa consiste en el monitoreo de emisiones de gases contaminantes en los vehículos registrados-matriculados en el DF, así como los que portan placas del Estado de México, con algunas excepciones,⁷⁰ proceso por el que deben pasar cada seis meses y que determina si están en condiciones mecánicas óptimas para circular en la capital (de lo contrario, deben ser ajustados).

De este modo, el PVV ha buscado inducir el mantenimiento vehicular de los propietarios de autos en la metrópoli, fomentar la renovación del sector transporte público y privado, incentivar la introducción de tecnologías y combustibles más limpios, y reducir la contaminación atmosférica; de igual manera, que ha requerido la instalación de centros de verificación, que en 2010 sumaban un total de 81, distribuidos en su mayoría en las delegaciones del DF y en algunos municipios del Estado de México (GEM *et al.*, 2013).

En relación con los verificentros, de acuerdo con SMA-DF (2007) muchos de éstos presentaban obsolescencia tecnológica y 42% no cumplían con instalaciones ni equipo de regulación ambiental vigente; aun así, datos de la misma secretaría destacan que entre sus beneficios se encuentran la reducción efectiva de 340 000 toneladas de monóxido de carbono y de 5 000 toneladas de compuestos orgánicos volátiles en la metrópoli.

Tanto los programas de verificación como el HNC se han mantenido hasta la fecha con algunas modificaciones en su operación, y disposiciones como el decreto de la salida de industrias contaminantes del DF en 1989 (Semarnap, 1996), o la exención a vehículos con convertidor catalítico incluido en modelos recientes (calcomanía cero y doble cero) a partir de 1997 (SMA-DF, 2011). Estas medidas posiblemente tengan las mejores intenciones de mitigar la contaminación atmosférica al buscar disminuir el número de vehículos en circulación e incentivar el mantenimiento (afinación) de los mismos, y así medir sus emisiones en los verificentros, pero, lamentablemente, son diversos los factores que han hecho que los objetivos de estos programas se hayan cumplido sólo parcialmente, por lo que no podemos ignorar que la contaminación atmosférica sigue siendo una de las principales causas de muertes prematuras en el mundo, alcanzando en México la cifra de 20 500 muertes al año (Cruz, 2013). Destacan, en particular, los problemas asociados con la corrupción y que se traducen en facilidad para obtener una verificación satisfactoria para vehículos contaminantes.⁷¹

Esta cuestión permite que automóviles a los que no se les ha realizado un mantenimiento periódico del motor, y que evidentemente estén emitiendo grandes cantidades de contaminantes a la atmosfera, “pasen” la verificación y circulen. Además, el PVV más que estar enfocado a disminuir la contaminación atmosférica, es un instrumento de gran importancia para la recaudación fiscal del DF y el Estado de México, y un turbio y trastocado mecanismo institucional que fomenta el uso de vehículos en condiciones mecánicamente no óptimas. En el mismo sentido, no habría que olvidar que este programa está inspirado en los llamados Instrumentos Económicos Ambientales (IEA) impulsados desde la *economía ambiental* que promueve a nivel mundial la política de: “El que contamina paga”, como una forma de vincular los daños ambientales con la economía de mercado.

De ahí que se considere que la implantación del HNC coincidió con el crecimiento de la industria automotriz en México, que vio la aparición de nuevas marcas en el mercado nacional al abrirse las puertas a la importación de vehículos nuevos en un primer momento y a usados posteriormente, con lo que se generó una mayor competencia que se tradujo en la oferta de un mayor número de créditos y facilidades para la adquisición de automóviles en la ciudad. Por ello, en algunos hogares se aumentó el número de vehículos automotores para circular en la metrópoli sin restricción. Por último, habría que considerar que la incorporación de vehículos nuevos a la circulación no significa el retiro de los modelos viejos; por el contrario, los primeros vienen a “duplicar” el número de vehículos en circulación con lo que se contrarrestan los objetivos y los beneficios de dicho programa.

7.2.3. Modificación y aumento de las gasolinas

A partir de la década de los ochenta se inició una política por parte del gobierno federal de Miguel de la Madrid, encaminada a modificar la composición química de las gasolinas utilizadas en México producidas por Petróleos Mexicanos (Pemex), que dio lugar a la introducción y comercialización de las gasolinas Nova Plus y Extra Plus (1986), mismas que sustituyeron a sus versiones anteriores que presentaban una mayor concentración de plomo (Nova y Extra) utilizadas desde 1973. A partir de los noventa apareció la gasolina Magna Sin (plomo) y la Premium, que sustituyeron a la Nova y Extra. Desde entonces se ha mantenido una política de alteración de los contenidos químicos de estos hidrocarburos bajo la consigna de disminuir los efectos en la salud de las emisiones de los vehículos automotores. No obstante, “se observa que los límites máximos permitidos en México son muy altos, 160 por ciento más que las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en las partículas menores (pm) a 2.5 (micras) y 140 por ciento más en las pm10” (Cruz, 2013).

Por otro lado, el incontenible crecimiento del parque vehicular motorizado que tan sólo en el DF pasó de 1.9 a 4.17 millones de unidades entre los años 1980 y 2010 (Pino, 2011), ha derivado, a su vez, en un aumento de la contaminación atmosférica que ha hecho casi obsoletas las mejoras en la composición química de las gasolinas.

En este mismo sentido, durante el gobierno de Felipe Calderón se implantó el llamado “gasolinazo”, medida que desde su aplicación ha buscado disminuir el subsidio de los combustibles

(Magna, Premium y Diésel) en todo México (Rodríguez, 2009: 19), y que se ha mantenido con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la república. Dicha medida ha consistido en aumentar (desde 2009) la gasolina Magna desde cinco centavos cada mes (Arvizu, 2009: 3) hasta nueve centavos durante todo 2014 (*La Jornada*, 2014^b), así como el resto de las variedades (Premium, Diésel), bajo el argumento político de homologar el precio internacional de los combustibles (Arvizu, 2009: 3). Este aumento ha incidido directa e indirectamente en el poder de compra, principalmente de los trabajadores, que se han visto forzados a destinar una mayor parte de sus ingresos al pago de combustibles; además de que dicho incremento impacta en el precio del transporte público y, más adelante, se convierte en una ola de aumentos de otros productos por el costo de transportación de los mismos.

Desde otra perspectiva, podría pensarse que el aumento a las gasolinas representa para el Estado y ciertos grupos (asociaciones civiles, ambientalistas, etc.) la posibilidad de disminuir, si no el parque vehicular, sí el número de vehículos en circulación y, con ello, sus posibles consecuencias viales y ambientales; sin embargo, esta iniciativa no ha podido inhibir el uso del automóvil. También es claro que a quien más afecta esta medida es al grueso de la población, ya que de acuerdo con el INEGI casi 60% de los trabajadores del país sobrevive con menos de 4 000 pesos al mes (Cruz, 2013: 16), por lo que el aumento en el precio de este energético indudablemente ha sido resentido por las personas con ingresos bajos.

Por ello, la búsqueda de otras alternativas energéticas integradas al transporte parecieran ser una opción, aunque las medidas implementadas hasta la fecha no logran rebasar el nivel de programas piloto, si no es que el de la apariencia y la promoción de una imagen (sustentable) de la ciudad. En esta misma línea se encuentra la política que introduce el gas natural y la electricidad como combustible o energético para algunos de los vehículos del transporte público (microbuses, taxis) y ciertos vehículos privados de los llamados híbridos y/o eléctricos. Por lo anterior, se han habilitado estaciones para la recarga de estos vehículos en el DF, fundamentalmente en la delegación Cuauhtémoc (Montes, 2012: 11).

Además, a partir de 2007, año en que se implanta el Plan Verde para el DF (PV), es visible el cambio de unidades de transporte público por nuevas, ya que es el transporte público más contaminante debido a que tiene la mayor tasa de expulsión al aire de monóxido de carbono, hidrocarburos y óxidos de nitrógeno, además de que son automotores con recorridos entre cuatro y cinco veces mayores que las unidades particulares (*La Jornada*, 2013^b), por encima del transporte particular.

El problema es que se sigue apostando en ambas entidades a más obras viales y segundos pisos como el Circuito Exterior mexiquense, autopistas urbanas, etc., lo cual alienta más el uso del transporte privado. Evidentemente, tener mejores unidades de transporte público puede ayudar a mejorar la calidad del aire en la metrópoli, pero es casi nada si se continúa alentando con nuevas obras viales el uso del automóvil particular. Los programas PVV (que está plenamente corrompido) o el HNC el cual presume la restricción de cierto número de vehículos al día, no contempla en sus mediciones que muchos de los conductores en ese día pueden utilizar otro auto, o usar el transporte

público. El aumento en el número de pasajeros en esos vehículos incrementaría el peso vehicular, impactando negativamente en el programa HNC, ya que el peso excesivo en un vehículo ocasiona que el motor haga más esfuerzo y contribuya a una mayor emisión de contaminantes (*La Jornada*, 2013^b).

A partir de la implantación del PVV se han sustituido 5 974 microbuses (SMA-DF, 2012), en gran medida por la introducción del Metrobús y nuevos autobuses del sistema RTP (Robles, 2013^b: 7), así como 88 045 taxis han salido de circulación por ser de dos puertas o estar en malas condiciones mecánicas (SMA-DF, 2012). Por su parte, en el Estado de México también se han incorporado nuevas unidades de transporte público menos contaminantes, como el Mexibús y, simultáneamente, se han llevado a cabo proyectos como el tren suburbano, como alternativa menos contaminante.

7.3. Suelo de conservación y áreas naturales protegidas

Durante el periodo de 1950 a 1970, la ciudad de México experimentó un proceso de expansión de su área urbana sobre municipios del Estado de México, generándose el fenómeno de la conurbación, en gran medida por la localización industrial al norte, en demarcaciones como Azcapotzalco, Tlalnepantla, Ecatepec y Naucalpan, ciertas exenciones fiscales otorgadas a actividades secundarias en el Estado de México, la construcción del periférico, la dotación y consolidación de servicios e infraestructura urbana y nuevas zonas habitacionales cercanas a nuevos centros de trabajo (Garza y Damián, 1991). Durante este proceso de expansión física, la metrópoli comenzó a integrar grandes superficies de tierra de uso agrícola (ejidal, comunal, privada), así como pequeñas poblaciones, además de incorporar áreas de valor ambiental fundamentales para el equilibrio ecológico de la cuenca (Castro, 1999; Barrera, 2011).

A partir de los ochenta, la acelerada expansión física del área urbana de la ZMVM, especialmente hacia su parte oriente, norte, norponiente y sur (Barrera, 2011), ha significado la transformación y deterioro de muchas áreas de valor ambiental⁷² y de áreas naturales protegidas⁷³ existentes dentro de la cuenca del Valle de México (CVM)⁷⁴ (Castro, 1999), derivando en el diseño de diferentes instrumentos de política ambiental y de ordenamiento ecológico, con los que se ha buscado controlar los procesos de expansión de la metrópoli sobre sus ecosistemas.⁷⁵

En el caso del DF, hasta la fecha, el marco normativo ha tratado de enfocarse a la protección del ambiente, los cambios en la zonificación y a la aplicación de mecanismos de control del suelo (Díaz, 2009). Sin embargo, la efectividad de las leyes, reglamentos, normas, decretos y acuerdos para la protección de la naturaleza ha sido baja; la prueba está en el crecimiento urbano en detrimento de las actividades agrícolas, y la pérdida de importantes superficies forestales (Díaz, 2009), actualmente catalogadas como suelo de conservación (SC).

El antecedente del SC se remonta a 1973. Ante la necesidad de clasificar o zonificar el uso del suelo en urbano y de conservación ecológica (CE), se creó el Reglamento de Zonificación del Territorio del Distrito Federal (RZTDF), donde se estableció que deben permanecer inalterables los espacios dedicados a la conservación (DDF, 1973). Tres años después, en la Ley de Desarrollo Urbano del DF (GODF, 1976), se manifestó una mayor preocupación por crear y establecer leyes y políticas que regularan el crecimiento urbano sobre áreas agrícolas y forestales.

Fue a principios de 1980 cuando en el Plan de Desarrollo Urbano del DF se decretó una zonificación que delimitaba las zonas urbanas y no-urbanas, estableciéndose en esta última dos importantes áreas: la de amortiguamiento (zona de transición entre lo urbano y rural), y el área de conservación (Aguilar, 2009). En 1982 se realizó la Declaratoria de Usos y Destinos para el Área de Conservación Ecológica del DF, donde se estableció la preservación del área ecológica como indispensable para la creación de espacios abiertos naturales y que sirvieran como “pulmón” para la ciudad (Díaz, 2009).

Como se carecía de algún tipo de organismo director tendente a controlar y regular, así como

mantener la conservación ecológica, a mediados de 1983 se creó la Comisión de Ecología del Departamento del DF. Esta comisión tuvo el objetivo de vincularse con dependencias, organismos y actores relacionados con la administración pública federal (DDF, 1983). En 1984 se creó el Programa de Reordenación Urbana y de Protección Ecológica del Departamento del DF, con lo cual se regresó a la estrategia de no permitir asentamientos humanos en zonas de conservación; no obstante, después del sismo ocurrido en 1985 la política urbana se desvió de sus objetivos inicialmente trazados, volviéndose prioritarios los procesos de construcción y reconstrucción (Sánchez, 1996).

En 1985, con el diseño del Programa de Reforestación y Conservación de la ZMVM y su Área de Influencia Ecológica, se iniciaron esfuerzos por darle un manejo integral a la zona rural que rodea a la capital, mediante acciones que incluyeron la formación de barreras rompe vientos en las zonas agrícolas del oriente, la “intención” de rescatar la Sierra de Guadalupe y a Sierra de Santa Catarina, así como la plantación “masiva” de árboles en la zona boscosa de la Sierra de las Cruces y Chichinautzin (Lacy, 2000),

A finales de los noventa en las delegaciones consideradas con SC, la Comisión de Recursos Naturales (Corena) se hizo cargo del control de la zona de conservación, hasta del contexto jurídico, lo que significó el comienzo de una reestructuración en el orden de gestión de la zona con la existencia de una personalidad jurídico-institucional que aparentemente limitaría los permisos de construcción y penalizaría las infracciones.

En 2000, durante la administración de Rosario Robles Berlanga,⁷⁶ se creó el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF), en donde se determinaba la poligonal del SC, buscando así lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos y estrategias para su conservación. Se estableció la participación de los propietarios de los predios ubicados al interior de esa zona, para facilitar el orden, la administración y la jurisdicción para la protección del SC. Se respaldó la propuesta de fomentar la retribución económica de los núcleos agrarios, se refiere de manera general al pago económico por la SMA-DF a todos aquellos propietarios de predios ubicados en el interior de su poligonal, que se encarguen del cuidado de la misma zona; este concepto se denominó “servicios ambientales” (GDF, 2000).

Dicho polígono comprendía en 2000, una superficie de 86 804 has, ubicadas sobre nueve delegaciones (Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco), siendo Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Cuajimalpa y Magdalena Contreras, con 28 375, 25 462, 10 012, 7 351, 6 473 y 4 397 has, respectivamente, las que mayor área poseen (Moctezuma y Anaya, 1997). Por otra parte, 78% de su superficie total (en ese año) tenía un régimen de propiedad ejidal y comunal; el resto eran terrenos de tenencia privada (GODE, 2000^a y 2000^b). A inicios del siglo XXI se cuantificaba, en sus más de 80 000 has, 36 poblados rurales tradicionales, a los que se agregaron 559 asentamientos a finales de 2000; de éstos, 30% (168) había sido regularizado bajo la forma de "zonas especiales de desarrollo controlado (Zedec), otro 47% (261) era factible de consolidar y 130 estaban propuestos para ser reubicados o desalojados por ser ilegales y encontrarse en zonas de alta vulnerabilidad (GODE, 2000^a). En 2005 existían 818 asentamientos irregulares dentro del SC, en una superficie ocupada de 2

343 has (Díaz, 2009); en 2010, el dato aumentó a 867 asentamientos irregulares en una superficie de 2 918.3 has (Corena, 2011).

De este modo, con el objetivo de tener un mejor control de las actividades al interior del SC, en 2005 se actualizó el PGOEDF, en el cual se implantó una zonificación secundaria con los usos de suelo: agroecológico, agroecológico especial, agroforestal, agroforestal especial, ANP, equipamientos urbanos, forestal de conservación, forestal de conservación especial, forestal de conservación especial, forestal de protección, forestal de protección especial, poblados rurales y planes parciales (Díaz, 2009). Los usos del suelo urbanos (habitacional, comercial, servicios, infraestructuras) son los que se han ido expandiendo considerablemente sobre el SC, cuestión más evidente a partir de los años noventa (Vieyra, 2009).

La ocupación y transformación del SC del DF, a causa de la migración del campo a la ciudad, así como de población expulsada de las delegaciones centrales a la periferia, se ha traducido en una pérdida de sus bosques y áreas agrícolas estimada, a finales de los noventa, en 300 has por año, siendo sus principales amenazas el avance urbano por incremento de asentamientos humanos irregulares, el incremento de tierras de cultivo, las plagas y enfermedades, la excesiva extracción de agua, el sobrepastoreo de ganado, los incendios forestales, la tala inmoderada, la basura de visitantes (Moctezuma y Anaya, 1997). Tan sólo en la última década se han perdido 2 151 has de bosques de pino-encino y oyamel (predominantes en la CVM), superficie mayor a las tres secciones del Bosque de Chapultepec; siendo las delegaciones Tlalpan, Xochimilco, Cuajimalpa y Magdalena Contreras las más afectadas (*Crónica*, 2013).

De este modo, el incremento de asentamientos humanos irregulares en la periferia de la metrópoli, como en el caso del SC, que ante un paulatino declive del ritmo de crecimiento del centro, fenómeno experimentado desde los setenta en varias demarcaciones del DF, ha detonado un acelerado proceso de periurbanización que se puede identificar, por un lado, en la integración de un gran número de municipios con áreas de valor ambiental y/o protegidas a la nueva frontera metropolitana y, por otro, el alto crecimiento demográfico y la transformación socioeconómica de las unidades político administrativas (UPA), es decir, la cada vez mayor tendencia de incorporación de su PEA a actividades no agrícolas, perdiendo el carácter de municipios rurales y pasando a ser urbanos, como los casos de Isidro Fabela, Ayapango, Tenango del Aire, Villa del Carbón, Huehuetoca, Tizayuca, Temascalapa y Temamatla (Aguilar, 2009).

El incremento de asentamientos humanos irregulares sobre la periferia es notable a partir de 1960, momento en el que el DF experimentó una disminución de su tasa de crecimiento, mientras que los municipios conurbados comenzaron a superar al DF en la dinámica demográfica (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: cap. 2). En el caso específico de las nueve delegaciones que cuentan con SC, desde 1980 la metrópoli comenzó a expulsar población, principalmente de su núcleo central (Peniche, 2004). En 1990 dicho fenómeno se hizo más notable, al experimentar estas delegaciones un aumento de población mayor que en las demarcaciones centrales, donde existe una mayor dinámica socioeconómica, así como una estructura urbana más consolidada. El grupo de las nueve delegaciones, en 1990, concentraba 58% de los 8 235 744 habitantes que tenía el DF, mientras el

resto de las delegaciones concentraba 42%; en 2005 las delegaciones con SC concentraban 64% de los 8 720 916 habitantes, mientras que el resto 36% (Vieyra, 2009).

Lo anterior, resulta un proceso que se ha traducido en un constante crecimiento físico de la ciudad, atribuible a la mayor superficie de territorio que se encuentra bajo una fuerte presión por la continua expansión del área urbana metropolitana, precios del suelo más baratos, existencia de ciertas infraestructuras (Terrazas, 1995; Delgado 1998; Vieyra, 2009), y también a la existencia de núcleos agrarios donde a partir de las reformas al artículo 27 constitucional a inicios de los noventa, se ha alentado la descomposición de este tipo de régimen de la tierra (agrario), incorporando importantes superficies para el crecimiento urbano (Pradilla, 1993).

De este modo, fue durante las décadas de los ochenta y noventa cuando los medios ilegales de ocupación de la tierra fueron los más importantes métodos de asentamientos humanos, y las normas de planeación no presentaron controles del mercado del suelo ni para restringir la disponibilidad de tierra, ni para dotar de suelo a los grupos pobres en gran parte de la ciudad, además de que el Estado ha sido bastante permisivo con las ocupaciones ilegales del suelo por estratos socioeconómicos bajos (Aguilar, 2009).

Aunque también se han ido estableciendo asentamientos “irregulares” auspiciados por clases medias y altas sobre SC, principalmente en delegaciones como Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Tlalpan y Xochimilco, en el caso del DF (Schteingart y Salazar, 2005); claro ejemplo es la colonia Héroes de 1910 en las faldas del volcán Xitle, que inició como asentamiento ilegal caracterizado por construcciones opulentas, y ahora posee un plan parcial, o las colonias Mirador del Valle y Tetenco en Tlalpan. Asimismo, este tipo de asentamientos característicos de clases medias altas se han dado sobre áreas consideradas de valor ambiental de municipios metropolitanos como Naucalpan, Huixquilucan, Nicolás Romero, Isidro Fabela, en donde encontramos las colonias Chiluca, Bosque Real, Condados de Sayavedra, Villa Alpina, muchas de ellas resultado de procesos de compra-venta del suelo poco claros y sobre áreas de valor ambiental, en donde no debería haber más construcciones (Barrera, 2012).

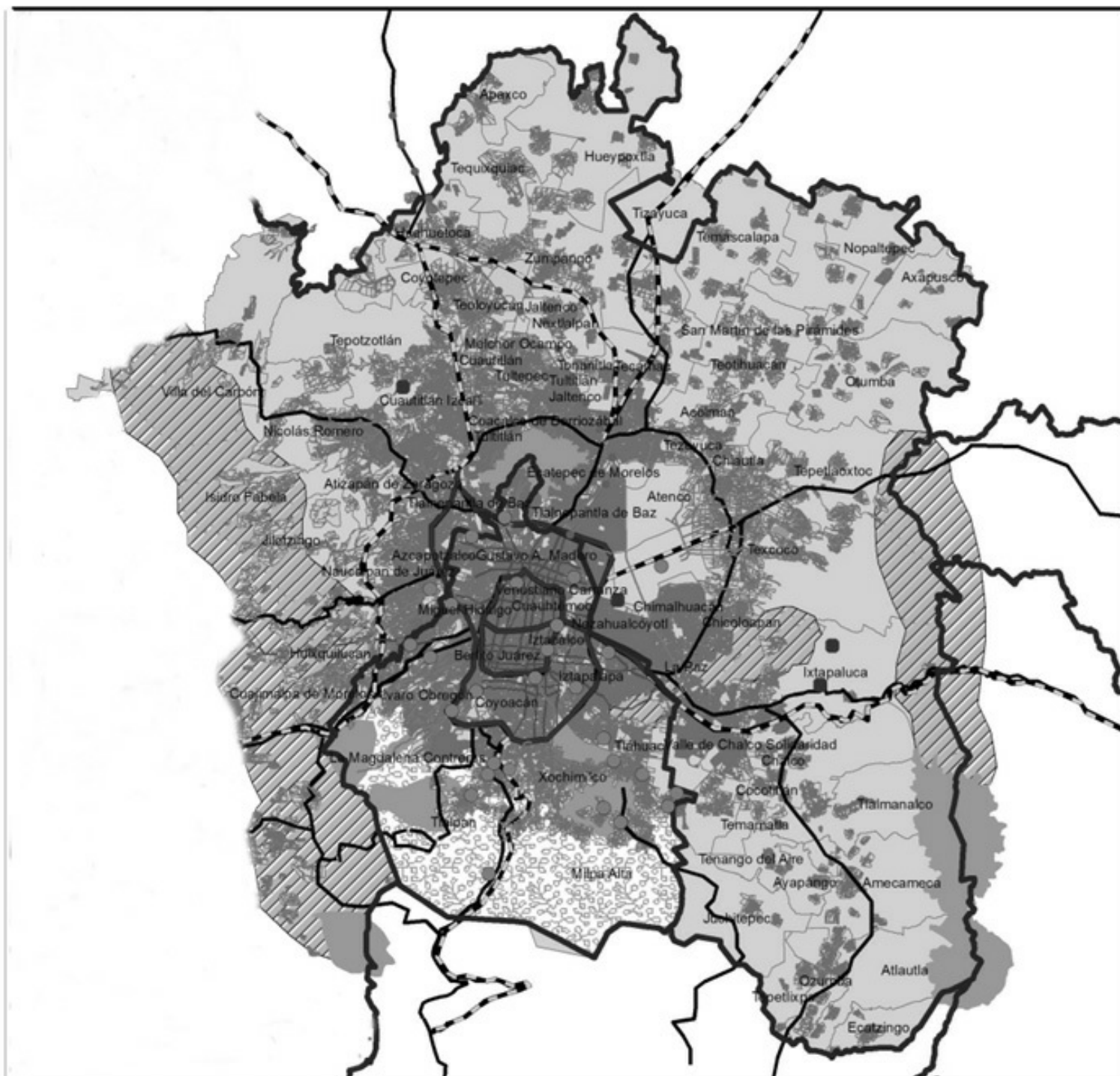
7.3.1. Áreas naturales protegidas (ANP)

En 1997 se publicó el Programa Metropolitano de Recursos Naturales (PMRN) en el que participaron la Semarnap y los gobiernos del Estado de México y del DF, con la finalidad de crear un sistema de Áreas Naturales Protegidas (ANP) para la metrópoli (Lacy, 2000). A inicios de 2014, y como se puede ver en el mapa “Áreas naturales protegidas y de valor ambiental en la ZMVM, 2013”, en la metrópoli existen alrededor de 50 ANP decretadas, algunas de ellas tan antiguas como el Desierto de los Leones (1917) o el parque Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla (1936) ubicados en el DF (Barrera, 2012). Todas las ANP ubicadas en la metrópoli son administradas tanto por la Comisión de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) como por las secretarías de cada entidad. Para el caso del DF encontramos un total de 24,⁷⁷ que en conjunto poseen una superficie de 25 078 has (Semarnap, 2005),

las cuales, además de integrarse al comentado PMRN (1997), desde 2010 se engloban dentro del Plan Rector de las ANP del DF, con el que se conforma un sistema local que sirve de guía para establecer, diseñar y actualizar sus programas de manejo (SMA-DF, 2010).

Por otra parte, en los municipios metropolitanos del Estado de México encontramos 25 ANP decretadas, además de áreas de valor ambiental (bajo un estatus diferente de conservación), siendo Naucalpan, Tlalnepantla y Huixquilucan las que más tienen (Conanp, 2013).⁷⁸ En esta entidad, el organismo público encargado de coordinar y diseñar las estrategias y propuestas para mitigar las problemáticas ambientales ha sido la Comisión Estatal de Ecología, creada como órgano desconcentrado en 1988, justo un año después de la promulgación de la LGEEPA.

Mapa 7.1.
Áreas naturales protegidas y de valor ambiental (2013)



Simbología

● Tiradero de basura	— Carreteras libres
● Plantas de tratamiento	■ Cuerpo agua
— Sistema Cutzamala	■ Cuerpo agua
● Tunel emisor oriente	■ Area Urbana
□ Limite Estatal	■ Area Urbana
— Rios	■ Area Natural Protegida
— Rios	■ Areas Valor Ambiental
— Vias acceso controlado	■ Suelo Conservación
— Autopistas	■ Municipios metropolitanos
— Ejes viales	



Escala _____ 1:800,000

Proyección _____ UTM

Fecha elaboración _____ Marzo 2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Conanp, Conagua y SMA

Tres años después de su expedición, en 1991, durante el gobierno de Ignacio Pichardo Pagaza, el Estado de México aprobó la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable, la cual sentó las bases para conformar, en 1992, la Secretaría de Ecología (SEEM). Dicha Secretaría ha buscado sustentar la formulación y diseño de normas de protección y restauración del ambiente, así como la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, destacando la expedición de la legislación y el diseño de programas locales y regionales de ordenamiento ecológico para la entidad (GEM, 1993^a).

Aunque en años recientes los diversos instrumentos de política ambiental como programas de ordenamiento ecológico, de manejo y aprovechamiento en áreas de valor ambiental y naturales protegidas del Estado de México y el DF, se han ido pervirtiendo y modificando sustancialmente respecto de la permisividad de actividades socioeconómicas con incidencia ambiental,⁷⁹ al tiempo que se han diluido sus estrategias y deformando físicamente sus polígonos de acción (Barrera, 2012).

Lo anterior tiene que ver con el hecho de que no existe una unificación de criterios, ya que cada entidad está facultada para diseñar sus propios instrumentos de política ambiental, por lo que la mayoría de las ANP terminan reduciéndose únicamente a sus límites territoriales, lo que diluye y fragmenta las estrategias y acciones de conservación, al circunscribirse política y administrativamente únicamente a sus respectivas demarcaciones (Barrera, 2013). Pese a existir una diversidad de instrumentos de ordenamiento ecológico en la ZMVM, ha imperado la descoordinación y la falta de integración de las secretarías de diferentes entidades competentes en materia de planeación ambiental, lo que ha repercutido en débiles y limitados instrumentos para generar procesos de conservación de la naturaleza, así como para permitir la participación de las comunidades autóctonas.

En este sentido, poblaciones pertenecientes a comunidades y ejidos ubicados dentro de áreas de valor ambiental, tanto del DF como del Estado de México, se han visto presionadas y cooptadas por intereses privados, lo cual ha implicado intimidaciones por parte de la misma policía o golpeadores pagados y ofertas jugosas de dinero que trae consigo la especulación del suelo para diversos proyectos de infraestructura, desarrollos habitacionales y comerciales, clubes campestres, etc., como en el caso del Parque Otomí-Mexica, en donde comunidades otomíes mantienen una lucha continua en contra del proyecto de la autopista Naucalpan-Toluca, impuesto por el gobierno del Estado de México (Pérez, 2011); se trata de una vialidad que pone en riesgo de mayor deterioro a la naturaleza de la Sierra de las Cruces, ecosistema de gran valor ambiental que divide a las metrópolis de Toluca y Valle de México, debido a que es una de las zonas donde se dan las mayores precipitaciones y recarga de acuíferos para la CVM (Barrera, 2012).

7.4. Políticas de desechos sólidos

Para entender la magnitud del problema de la basura en la metrópoli, basta señalar que sólo en 2009 en el DF se generaron en promedio al día 12 000 toneladas (54% del total de la metrópoli) de residuos sólidos urbanos o desechos provenientes de las viviendas, comercios y edificios públicos, los cuales representan una quinta parte de la recolección nacional; mientras los 58 municipios conurbados del EM (sin considerar a Tizayuca, municipio de Hidalgo) desecharon 10 500 toneladas, es decir, 46% de la basura que se genera diariamente en la ZMVM (CVCCCM, 2009). Asimismo, la mayor parte de los residuos sólidos urbanos es orgánica (residuos de alimentos en descomposición), mientras que la fracción restante es inorgánica,⁸⁰ compuesta principalmente por: pet, papel, cartón, vidrio transparente, plástico rígido, lata, vidrio de color, aluminio y fierro (SMA-DF, 2010). En este sentido, se estima que de las más de 22 000 toneladas que genera la metrópoli diariamente, dos quintas partes tiene potencial reciclable (CAM, 2010).

En el caso del DF, la basura que es recolectada por los camiones que recorren sus más de 2 000 colonias es llevada a las 13 estaciones de transferencia, destacando las delegaciones Iztapalapa (3 533 ton), Gustavo A. Madero (2 965 ton), Cuauhtémoc (2 192 ton), Venustiano Carranza (1 200 ton), Coyoacán (1 136 ton) y Álvaro Obregón (1 095 ton), como las que mayor cantidad de toneladas generan al día, respectivamente (SMA-DF, 2010).

Por su parte, en el Estado de México encontramos basureros a cielo abierto en su mayoría provisionales, siendo Naucalpan, Tepotzotlán, Cuautitlán, Chimalhuacán, Huixquilucan, Valle de Chalco, Tenango del Aire, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl, Ixtapaluca, Juchitepec, Tultitlán, y San Martín de las Pirámides, los que han experimentado una paulatina transformación de su territorio (Suberza, 2010: 14), principalmente de zonas agrícolas dedicadas a la siembra de cultivos tradicionales, a usos del suelo más rentables⁸¹ como vivienda, zonas comerciales, parques industriales y, por supuesto, basureros a cielo abierto, en donde los principales agentes son administraciones municipales-delegacionales y concesionarios privados. Ejemplos de éstos son las empresas concesionadas como Waste Co. México, S.A. de C.V.; Mantenimiento y Servicios Ambientales, S.A. de C.V.; Tecnologías Medioambientales del Golfo, S.A. de C.V.; Tecnosilicatos de México, S.A. de C.V.; Biosistemas Sustentables, SAPI de C.V.; Proactiva México S.A. de C.V.; entre otras, que disponen de los residuos en tiraderos, rellenos sanitarios y sitios controlados y no controlados situados en Tecámac, Nezahualcóyotl, Cuautitlán-Izcalli, Tlalnepantla, Juchitepec, Tultitlán, Ixtapaluca, San Martín de las Pirámides, Nicolás Romero y Tlalnepantla (Izabal, 2013).

Asimismo, varios tiraderos de basura han experimentado una reconversión en el uso del suelo. Destaca el proyecto de Ciudad Jardín, el cual implicó el cierre de los tiraderos Neza I y II, abiertos desde 1945, ubicados al oriente de la metrópoli, y que fueron utilizados para la construcción de centros comerciales, cines, deportivos y áreas verdes, y que requirió de una inversión de más de 200 millones de dólares para la “reconversión ecológica” de la zona (Cortés, 2009: 21). También se han cerrado con anterioridad algunos otros como el relleno sanitario Santa Cruz Meyehualco, en 1983,

con 40 años de operación; el Relleno Sierra de Guadalupe con un periodo de actividad entre 1978 y 2013; y Santa Fe, con más de 35 años de vida y clausurado en 1987, en donde hoy se yerguen oficinas y corporativos de las principales trasnacionales y empresas nacionales con operaciones e intereses económicos en el país. En este sentido, es visible la utilización e inversión en saneamiento de terrenos que fueron tiraderos, no por intereses ambientales o en beneficio ecológico para la cuenca y la ciudad, sino más bien con objetivos socioeconómicos como los desarrollos comerciales y habitacionales que se han llevado a cabo en Santa Fe, e igualmente en el proyecto de Ciudad Jardín.

Otro ejemplo importante se localiza en Nezahualcóyotl, donde se encontraba el Bordo Poniente, clausurado en 2010, uno de los basureros más grandes de la metrópoli y en operación desde 1945, sobre una superficie de 360 000 m²; éste fue administrado y operado por el gobierno capitalino desde 1985 (Ramón, 2011: 38), y se estima que acumulaba un total de 72 millones de toneladas de residuos anuales (Gómez, 2010: 32), además de generar 1.8 millones de toneladas de bióxido de carbono (*El Economista*, 2012).

Su cierre ha dado paso a un proceso de rehabilitación y reconversión del uso del suelo con miras a utilizar su superficie para el proyecto México Ciudad Futura (MCF), el cual contempla la construcción del nuevo aeropuerto de la ZMVM y que pretende utilizar terrenos de Texcoco y Chimalhuacán donde, además de existir basureros clandestinos, hay áreas naturales de gran importancia ecológica por contribuir con la recarga de mantos acuíferos como el lago Nabor Carrillo, de modo que el suelo blando y fácilmente inundable hace inviable la construcción de pistas aéreas sobre dicha zona (Fernández, 2014: 6).

México Ciudad Futura (MCF), además de incluir la construcción de un nuevo aeropuerto, considera desarrollos comerciales y habitacionales, así como la implantación de industrias sobre territorio de los municipios de Texcoco y Atenco, particularmente sobre una gran extensión de humedales, así como zonas que antiguamente han sido tiraderos a cielo abierto y en donde el suelo se encuentra altamente contaminado. De este modo, las consecuencias y afectaciones ambientales de estos ex tiraderos al ser utilizados para el crecimiento urbano son más que evidentes. La contaminación del suelo y los mantos acuíferos por los lixiviados generados por las miles de toneladas de basura, aunada a la constante y volumétrica generación de metano que se produce donde ha habido basureros como Santa Fe o Santa Cruz Meyehualco (Sánchez, 2013: 5), son consecuencias peligrosas para la población, y para las características y sostenibilidad ecológica de la cuenca.

Así, la gestión de los residuos sólidos urbanos cobra una gran relevancia ambiental, en virtud de las afectaciones que ella tiene sobre los ecosistemas terrestres y acuáticos, con impacto sobre la flora, la fauna y la vida urbana, además de ser una fuente importante de generación de gas metano que influye en el calentamiento del planeta, al ser un gas de efecto invernadero (Sarukhán *et al.*, 2009).

Por otra parte, el cierre de estos basureros ha significado la búsqueda de nuevos espacios que permitan depositar las miles de toneladas de desechos que se generan diariamente en la metrópoli, destacando en la actualidad los tiraderos de Xonacatlán, Cuautitlán-Izcalli, Ixtapaluca y Tecámac en el Estado de México (*Excélsior*, 2012), y el tiradero de Cuautla, en el estado de Morelos

(Guadarrama, 2011: 8). De igual forma, se ha buscado generar mecanismos para disminuir los volúmenes de basura que llegan a los tiraderos por medio de la separación y reutilización de la misma.

7.4.1. Manejo, separación y reciclaje de la basura

A partir de 2003, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, el GDF puso en marcha ciertos cambios en la política ambiental en relación con el manejo de la basura, buscando un manejo más integral. Derivado de esto, en ese mismo año se publicó la Ley de Residuos Sólidos del DF (LRSDF) orientada a establecer una serie de actividades dirigidas a lograr un mejor manejo y tratamiento en el DF. Mientras que en el Estado de México, al parecer, siguen aumentando los basureros clandestinos (Izabal, 2013)

A partir de esta ley se han establecido programas de separación de residuos sólidos en las más de 2 000 colonias del DF; la elaboración de un inventario de generación de residuos, el desarrollo de un sistema de información, la instrumentación de planes de manejo; el diseño e implantación de programas de difusión y capacitación para personal operativo y público en general; favorecer la valoración, reúso y reciclaje de los residuos, así como la adquisición de vehículos nuevos (SMA-DF, 2010); aspectos que hasta la fecha continúan vigentes, aunque la participación de la población todavía no ha sido la esperada, por ejemplo, en el tema de la separación de basura orgánica e inorgánica, e igualmente del personal de limpia que suelen revolver la basura previamente separada en los contenedores de los camiones.

Además, en 2010, durante la jefatura de Marcelo Ebrard, fue publicado en la *Gaceta Oficial* del DF el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Derivado del Plan Verde, como se verá más adelante, el cual ha tenido como objetivos mejorar la calidad de vida y el medio ambiente en la ciudad, garantizar la efectiva cobertura y eficacia del servicio público de limpia, y minimizar la generación y disposición a través de una gestión integral, moderna y eficiente, con capacidades tecnológicas, técnicas y operativas que busquen afrontar la problemática que representa el tratamiento de la basura en la metrópoli (SMA-DF, 2010). Sin embargo, el agotamiento del espacio para verter y acumular desechos sólidos en el DF y en municipios metropolitanos, y la poca participación de la gente en programas de separación de basura, ha desatado una búsqueda tanto de nuevos territorios como de otras alternativas para la disposición final (Izabal, 2013).

Esta política, a su vez, ha puesto en evidencia la pertinencia de la construcción de plantas de separación de residuos, así como de compostaje, que permitan su aprovechamiento y reúso, en las industrias que pueden incorporar estos materiales en sus procesos productivos, o pueden ser utilizados como fertilizantes y nutrientes en las áreas verdes de la ciudad (parques, camellones, jardinerías). Asimismo, se han derivado campañas de recolección de residuos “especializados” (pilas, electrónicos, residuos hospitalarios) como el recicladrón, campaña de acopio de residuos electrónicos y eléctricos fomentada por la SMA-DF.

Evidentemente, estas campañas “en pro de la sustentabilidad” representan una opción para reutilizar los residuos de manejo especial, y fomentan hábitos de separación y reúso en la ciudadanía. Aunque es importante señalar que se vuelven mecanismos que permiten integrar “materias primas” a los procesos de producción industrial, como en los respectivos parques industriales de las zonas metropolitanas de Toluca (ZMT) y del Valle de México (ZMVM), a donde son enviados estos materiales (SMA-DF, 2014). Lamentablemente, los procesos industriales arcaicos de estas fábricas, carentes de tecnologías capaces de mitigar los efectos y daños ambientales, se encuentran cercanas a zonas de gran valor ecológico, e igualmente descargan sus aguas grises a ríos como el Lerma (en la ZMT), o Los Remedios en el caso de la ZMVM, dos de los más contaminados del país (Dávila, 2008: 18); en el caso del primero, pese a que desde 1993 se presumen las enormes inversiones por parte de industriales “para el tratamiento primario de sus afluentes” (GEM, 1993^a: 28).

Pero la gran mayoría de los desechos peligrosos no son reutilizables. En este sentido destaca la existencia del “cementerio nuclear” en el municipio de Temascalapa, el cual ha servido como un confinamiento de residuos radioactivos que ha estado en función desde hace más de 40 años, ubicado a sólo 75 kilómetros del DF, a donde sería trasladada la capsula de cobalto 60, robada en diciembre de 2013 (Pérez-Stadelmann, 2013: 10). Estos cementerios nucleares, además de contaminar elementos naturales como agua, suelo y aire, ponen en riesgo la salud de las poblaciones cercanas, y de los mismos trabajadores y pepenadores que recolectan la basura para su sustento.

Se estima que en el país existen más de 400 000 pepenadores, trabajadores que están dentro del rubro de la informalidad, y que en el caso de la ZMVM representan más de 4 000 personas, distribuidas en las plantas de selección y aprovechamiento de residuos: “San Juan de Aragón”, “Santa Catarina” y “Bordo Poniente” (Gómez, 2011: 8). Con el cierre de este último tiradero, en 2010, grupos de trabajadores dedicados a la “pepena” y que están afiliados a organizaciones o uniones como Rafael Gutiérrez Moreno, A.C. o el Frente Único de Pepenadores, ejercieron una presión política hacia el GDF y los municipios mexiquenses, tanto para evitar el cierre del Bordo, como para reubicar las más de 1 800 personas en otras actividades (Ramón, 2011: 38).

De acuerdo con el jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera, una buena parte de los pepenadores del Bordo Poniente serían integrados a la nueva planta de reciclaje de energía en San Juan de Aragón, lo que permitirá garantizar su trabajo (Gómez, 2013^d), además de que recientemente el gobierno federal anunció la incorporación (en términos nacionales) al régimen de contribuyentes de los más de 400 000 pepenadores que laboran en el país, con lo cual se pretende gravar con el ISR e IVA a las empresas que utilizan materiales reciclados provenientes de las plantas de separación, no a los recolectores de basura (Cardoso, 2014).

Finalmente, el cierre de estos basureros también ha representado una oportunidad económica para ciertas empresas, no sólo inmobiliarias y constructoras, como en el caso de Ciudad Jardín en el municipio de Nezahualcóyotl o el Bordo Poniente, donde a partir de 2014 la empresa BMLMX Power Company, integrada por cuatro empresas mexicanas y dos españolas, será la encargada de la captura y utilización del biogás de dicho relleno, con una inversión de 2 121 millones de pesos (*El*

Economista, 2012).

El agua es un elemento vital para las actividades humanas; en el caso de territorios metropolitanos, no disponer de agua sería simplemente impensable. En México, su uso irracional por las sociedades urbanas y rurales para las actividades económicas (primarias, secundarias, terciarias) implica en la mayoría de los casos desperdicio y contaminación, lo que incide directa e indirectamente en el resto de los ecosistemas y en la biodiversidad que los habita, poniéndolos en muchos casos en riesgo.

La escasez del agua en diversas regiones del país se debe a que su sobreextracción para canalización, suministro y uso, responde a intereses socioeconómicos geográficamente polarizados, como en las grandes urbes o regiones agroindustriales tecnificadas, donde la magnitud de las actividades socioeconómicas determina los proyectos hidrológicos y, obviamente, su disponibilidad por medio de infraestructura.

En el caso de la ZMVM, el suministro de agua potable es fundamental para sus actividades socioeconómicas. La alta densidad de población ha generado una fuerte demanda de agua, lo que se ha traducido en una grave problemática agudizada por la insuficiencia de las fuentes de abastecimiento locales, y la consecuente importación de agua de cuencas vecinas, derivando en proyectos sectoriales que tienen una dimensión regional, como el caso del Sistema Cutzamala (Delgado, 1998).

Este sistema constituye un proyecto hidráulico que inicia a partir de 1942 con la finalidad de traer agua proveniente de otras cuencas al Valle de México (Legorreta, 2006). El proyecto se dio en un periodo de transición hacia un cambio de modelo económico por sustitución de importaciones buscando incentivar el desarrollo regional en las distintas geografías del país, para lo cual se crearon comisiones específicas que ponen en marcha distintos proyectos carreteros, aeropistas, equipamiento urbano, obras hidráulicas y eléctricas, etc., en varias de las cuencas más importantes (Garza, 2003).

En 1951, durante la administración del presidente Miguel Alemán, se concluye la primera etapa del sistema consistente en la conducción de agua del río Lerma, ubicado geográficamente en la cuenca del mismo nombre, a la ciudad de México (Delgado, 1998) por medio del túnel Atarasquillo–Dos Ríos, terminando en el cárcamo de Dolores, en la segunda sección del Bosque de Chapultepec (Legorreta, 2006). En 1976 el presidente, en ese entonces José López Portillo, inició la segunda etapa que incluyó una serie de presas interconectadas, algunas ubicadas dentro de la cuenca del río Lerma y otras en la cuenca del Cutzamala (río Balsas), con la finalidad de aumentar el volumen de agua para la metrópoli (Delgado, 1998).

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional del Agua (Conagua, 2011), en dicho sistema operado por la misma comisión, se invirtieron anualmente 1 600 millones de pesos para transportar 14.4 m³/s de agua a la ciudad de México. Cada litro recorre por los acueductos y las tuberías una distancia de 140 kilómetros superando, gracias a un costoso sistema de bombas, un desnivel de 1 366 metros, y aporta 30% del agua que se consume en la metrópoli. Entre otras fuentes de abastecimiento

de agua para la ZMVM se encuentran las subterráneas del DF y del Estado de México, las cuales contribuyen con 67%,⁸² y las provenientes de fuentes superficiales como ríos y manantiales (3%).

Por otro lado, el deterioro ambiental que implica la construcción de megaproyectos hidrológicos como las presas, sistemas de suministro o perforaciones subterráneas en mantos acuíferos y zonas montañosas, implica afectaciones que son irreversibles por la alteración y destrucción de los ecosistemas, contaminación de las cuencas hidrológicas, obstrucción de recarga de mantos acuíferos, hundimientos de tierra, riesgo de inundaciones, baja calidad, conflictos socioculturales, y escasez por el uso ineficiente del agua. De acuerdo con datos de la Conagua (2011), la cuenca del Valle de México (CVM) ha perdido numerosos ríos y lagunas, así como muchos de éstos presentan altos niveles de contaminación, como los ríos Cuautitlán, Los Remedios, San Juan, Becerra, Magdalena, entre otros, muchos de ellos utilizados como vertederos de residuos sólidos y líquidos.

Recientemente, en 2012, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex) que administra el líquido en el DF, ha puesto en marcha un proyecto hidráulico con un costo de 40 millones de pesos, consistente en realizar un pozo a más de 2 000 metros de profundidad sobre suelo de la delegación Iztapalapa, con la finalidad de encontrar nuevas fuentes de agua para la demarcación (Guzmán, 2012: 16). Se estima que dicha obra permitirá abastecer de agua a cientos de colonias que actualmente resienten una gran escasez en la ciudad, especialmente en Iztapalapa. De acuerdo con Sacmex, este pozo podría surtir de agua al DF por 100 años (Royacelli, 2013^a: 18), aunque los costos ambientales todavía no han sido evaluados en su totalidad debido al corto periodo de vida del proyecto.

La realidad es que en las últimas décadas se ha constatado el hundimiento paulatino de la ciudad a causa de la extracción desmedida de agua de los mantos freáticos. Especialistas de la UNAM consideran que la ciudad de México se ha hundido en los últimos 100 años al menos 10 metros, fenómeno que se ha dado en toda la capital, e incluso en toda la cuenca, tanto en municipios como Ecatepec, Coacalco, Cuautitlán, San Salvador Atenco, Nezahualcóyotl, Texcoco y otros. El problema es que esto ha ocurrido de manera diferenciada en intensidad, por lo que el hundimiento es “chueco”, lo que ha ocasionado daños en la infraestructura urbana y patrimonial (Olivares, 2007: 26). Asimismo, la desecación del subsuelo incide negativamente en las relaciones ecológicas, debido a que la ausencia de agua y humedad afecta y pone en riesgo a los organismos que cohabitan y que son parte de la biodiversidad de la metrópoli (flora y fauna “urbana”).

Otro aspecto importante es el negocio que representa el agua para ciertos agentes sociales, fundamentalmente privados. Sacmex cobra aproximadamente una tarifa de 1.50 a seis pesos el m³ de agua, dependiendo el consumo y la zona habitacional (popular, baja, media y alta). En promedio, un hogar en el DF consume de 30 a 40m³ bimestrales (Sacmex, 2012). En cambio, una empresa refresquera paga aproximadamente la misma tarifa por metro cúbico, pero vende una bebida de 600 ml a ocho pesos, lo que muestra un uso desigual, así como el lucro que se hace del agua.

En relación con la pérdida de agua por fugas en la metrópoli, ésta se encuentra relacionada con sistemas de suministro deficientes y sin mantenimiento (35% del agua suministrada tan sólo al DF se pierde por fugas), lo cual pone en evidencia las contradicciones de los proyectos hídricos, mismos

que satisfacen determinados intereses, dejando a su suerte a grupos desfavorecidos y vulnerables como las comunidades indígenas de otras cuencas y regiones hidrológicas o poblaciones urbanas de colonias marginadas (Conagua, 2011).

En el caso de la ZMVM, resulta complicado satisfacer la demanda de más de 20 millones de habitantes, por lo que su carencia en algunas delegaciones como Iztapalapa, Tláhuac, Coyoacán, Azcapotzalco, etc., y municipios conurbados como Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, y otros, es cada vez más notable. Todo esto repercute en una tensión social y, por supuesto, ambiental, que requiere de acciones en conjunto para superar una problemática que pone en riesgo de colapso a los sistemas urbanos-metropolitanos, en gran medida por la sobreexplotación y deterioro de los ecosistemas, y la incapacidad y la falta de una coordinación entre gobiernos estatales y municipales que permita formular estrategias, mecanismos y acciones para afrontar las diversas problemáticas en torno al agua en la metrópoli: escasez, inundaciones, hundimientos, tratamiento, elitismo, etcétera.

7.5.1. Plantas de tratamiento y sistema de drenaje en la metrópoli

De acuerdo con datos de la SMA-DF (2007), del total de agua que se suministra al interior de la cuenca, 64.7 m³/s se utilizan para uso público urbano (79%); 4.6 m³/s para uso industrial (6%); y 12.6 m³/s para uso agrícola (15%). Del caudal de uso público urbano se estima que 38% se pierde en las redes primarias y secundarias. La contaminación de los cuerpos de agua superficiales y del subsuelo, así como la sobrecarga del drenaje, se relacionan con la escasa capacidad para el tratamiento de aguas residuales.

En la metrópoli existen 28 plantas de tratamiento en el DF y ocho en los municipios de Texcoco, Chimalhuacán, Tlalnepantla, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Acolman; dichas infraestructuras de saneamiento de agua alcanzan a tratar sólo 7% de las aguas negras de la metrópoli (SMA-DF, 2007). Prácticamente, la totalidad de las aguas residuales son expulsadas de la Cuenca del Valle de México y utilizadas, sin previo tratamiento, para riego en el Valle del Mezquital en el estado de Hidalgo (DOF, 2012). De este modo, el manejo del agua residual por medio de un sistema de drenaje en la metrópoli conlleva impactos ambientales también fuera de la Cuenca en donde se encuentra la metrópoli.

Hay que destacar el proyecto del Túnel Emisor Oriente (TEO) como parte del sistema de drenaje metropolitano, compuesto por 26 lumbreras que en conjunto tienen una longitud aproximada de 62 km, siete metros de diámetro y una capacidad de desalojo de hasta 150 m³ de aguas residuales por segundo, el cual inició su construcción en 2008 y se prevé que esté terminado en 2016 (Conagua, 2013).

Entre las instancias de gobierno presentes en su construcción están el gobierno federal⁸³ y los gobiernos del DF, del Estado de México y de Hidalgo. El monto calculado de inversión fue de 14 230 millones de pesos, recursos provenientes de los programas: K000-Proyectos de Inversión, Programa Especial de Gobierno Federal, Recursos del Programa de Estímulos Fiscales (PEF) y del

Fideicomiso 1928, este último creado para apoyar el Proyecto de Saneamiento del Valle de México (Conagua, 2013). El TEO, la obra más grande del mundo en su tipo (*El Universal*, 2013: 13), tiene como objetivo aumentar la capacidad de drenaje de la cuenca del Valle de México. En temporada de lluvias funcionara de manera simultánea al drenaje profundo actual, y en época de estiaje operará de forma alternada para permitir su mantenimiento. De este modo, el sistema de drenaje de la ZMVM se enmarca en una perspectiva regional que compete a las entidades inmersas en estas temáticas, debido a que la metrópoli enfrenta dos cuestiones de gran relevancia. Por un lado, la necesidad de traer agua de otras cuencas con el costo enorme que representa, así como las fugas que se generan por sistemas de infraestructura obsoletos o por el continuo hundimiento del suelo que los daña paulatinamente; y, por el otro, las temporadas de sequías en el estiaje o las inundaciones en época de lluvias, que ahora con la construcción del TEO se podrán desalojar millones de metros cúbicos de agua, en lugar de diseñar e invertir en proyectos enfocados en su aprovechamiento por medio del tratamiento y saneamiento, teniendo en cuenta que la metrópoli cada vez se puede dar menos el lujo de desaprovechar este vital líquido (Legorreta, 2006).

Para lograr esto, es necesaria una planeación, inversión, mantenimiento y gestión compartida, concertada y coordinada entre organismos e instituciones de las entidades y municipios involucrados, al igual de requerir una sociedad mejor informada y convencida de la importancia del agua para las actividades urbanas.

7.6. Plan Verde de la ciudad de México (2007)

En 2007, durante la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard, se diseñó el Plan Verde (PV) como una política que, desde la visión del GDF, buscaba atender las diversas problemáticas ambientales de la ciudad desde una visión “sustentable”. El PV se planteó, desde su creación, un horizonte de planeación a 15 años con la idea de alcanzar un desarrollo social, económico y ambiental para la ciudad. En este sentido, es importante aclarar que como muchas otras políticas (no sólo de índole ambiental), el PV se redujo únicamente a los límites políticos administrativos del DF.

Dicho documento exalta siete ejes esenciales: hábitat y espacio público,⁸⁴ energía, movilidad, aire, residuos sólidos, agua, cambio climático y suelo de conservación; cuestiones a las que ha apostado el gobierno del DF como prioritarias con miras a generar alternativas de desarrollo urbano, aprovechamiento de recursos y energía, así como movilidad en la ciudad de México (SMA-DF, 2012). Las políticas para cubrir y atender estos ejes temáticos, por un lado, tienen relativamente poco tiempo de haberse puesto en marcha, por lo que su evaluación resulta complicada y, por el otro, parecen ser acciones y estrategias que se quedan cortas, debido en gran medida a la visión territorial y la falta de conjunción entre entidades involucradas en el fenómeno metropolitano, por lo que resultan chatas en cuanto a sus alcances, además de ser un tanto abstractas para atender las problemáticas a una escala metropolitana, como se verá más adelante.

Un ejemplo de lo anterior es el impulso al transporte público en la ZMVM, el cual podría diferenciarse entre el transporte que se está poniendo en marcha en el DF y el Estado de México. Básicamente el PV (2007) se reduce a políticas dentro del DF, por lo que sus objetivos de mejorar los traslados de las personas y disminuir la contaminación por medio de infraestructuras y unidades con tecnologías amigables en términos ambientales, únicamente se enmarcan dentro de sus límites territoriales.⁸⁵

En este sentido, destaca el impulso al transporte público en la ciudad como la construcción de la Línea 12 del Metro, las primeras cuatro líneas del Sistema Metrobús, el diseño del primer sistema de bicicletas públicas en América Latina por medio de las "ecobicis", y el mejoramiento de los Centros de Transferencia Modal (Cetram) (SMA-DF, 2012). Tanto el Metrobús, como los Cetram y las ecobicis son servicios de transporte e infraestructuras concesionados;⁸⁶ esta última es operada por la empresa Clear Channel Outdoor México (Castillejos, 2012: 25).

Aun cuando el GDF ha puesto en marcha programas para alentar el uso de la bicicleta como “Muévete en bici” o el “ciclotón”, construido bici-estacionamientos, y presumido la extensión paulatina de ciclovías en la ciudad, estos programas han quedado limitados por diversas cuestiones. Para nadie es un secreto la falta de cultura cívica, principalmente por parte de la mayoría de los conductores, quienes no tienen respeto por los ciclistas, lo cual dificulta la consolidación de estos programas al tiempo que resquebraja el ánimo de las personas para sumarse al uso de este transporte no contaminante. Asimismo, existen delegaciones en la ciudad de México en donde las personas se han movido por medio de la bicicleta desde hace mucho tiempo como en Tláhuac, Xochimilco o

Iztapalapa (Pino, 2011), pero donde no se ha invertido en la infraestructura necesaria (Juárez, 2012: 35); de igual modo, en ciertas zonas se presumen “mas” ciclovías, lo cual resulta casi una burla, debido a que sólo se pinta una línea sobre la calle, sin que esto implique verdaderamente una inversión en infraestructura acorde a las necesidades reales de los ciclistas, mismos que necesitan espacios seguros y bien delimitados para su movilidad.

Es un hecho que en los últimos años se han implementado diversas estrategias tanto para ampliar la oferta de transporte con unidades eficientes, menos contaminantes y con alternativas no motorizadas, como las ecobicis o, más recientemente, los taxis eléctricos, así como infraestructuras para agilizar el desplazamiento y la convivencia multimodal, como los Cetram. Aunque también es un hecho que estos proyectos están más determinados por las ganancias económicas que representan tanto para el gobierno como para agentes privados, que por las necesidades de la población. Ligado a esto, la participación de la gente por la vía de consultas públicas, queda muchas veces en segundo plano, como en el caso de la instalación de parquímetros (Contreras, 2014: 20), la construcción de autopistas o la misma Línea 12 del Metro.

En cuestión del aire en la ciudad, el PV destaca la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por todas las acciones vinculadas al Programa de Acción Climática 2008-2012, este último desprendido del Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012 y del mismo PVV, que suman 7.7 millones de toneladas de CO², siendo el DF una de las principales entidades del mundo en hacerle frente al cambio climático, al adherirse al Pacto Climático Global de Ciudades, convenio que fue presentado durante la Cumbre Climática Mundial de Alcaldes (CCLIMA) en la ciudad de México, el 21 de noviembre de 2010. Esto, a la postre le serviría a Marcelo Ebrard para presidir en 2012 la Red Global de Ciudades Seguras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como reconocimiento por los logros alcanzados en materia de seguridad ciudadana, procuración de justicia, medio ambiente, y disminución de violencia urbana (Teresa, 2012: 40), y a la cual renunciaría a inicios de 2014 por motivos políticos (como la búsqueda de la presidencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (*Proceso*, 2014).

Aun cuando se han llevado a cabo diversas estrategias como apostarle a un transporte público más moderno o mejorar la composición química de las gasolinas (política federal) con el objetivo de mitigar la contaminación atmosférica, el incremento del parque vehicular en toda la ZMVM ha resultado uno de los principales problemas, auspiciado por las grandes obras viales que incentivan aún más el uso de automotores.

En lo concerniente al suelo de conservación, es visible su deterioro en las últimas décadas, debido en gran parte a la permisividad del gobierno para con ciertos grupos y sectores sociales en la ciudad, a quienes ha permitido su ubicación en áreas de valor ambiental, muchas veces resultado de presiones políticas o intereses electorales y partidistas. De igual forma, los instrumentos de planeación territorial en el DF, como los planes parciales (PP) han significado la regularización de asentamientos ubicados en suelo de conservación (Schteingart y Salazar, 2005), entre los que destacan: Agua Bendita, Loma del Padre, San Lorenzo Acopilco, San Mateo Tlaltenango, Zentlapatl, Cerro de la Estrella, Santa Catarina, Héroes de 1910, Tlalpuente, entre otros (Seduvi, 2014), que

además de resultar anacrónicos debido a que su instrumentación ya no corresponde a las necesidades para los que fueron creados, la fuerte especulación del suelo ha significado su expansión excesiva fuera de su respectiva poligonal. Esto, aunado al incremento de servicios e infraestructuras cercanas, ha permitido la consolidación de construcciones y su posterior legalización, sin dejar de señalar que una buena parte de los habitantes que conviven dentro de los límites contemplados por los PP pertenecen a estratos sociales medios y altos.

En los últimos años se han realizado acciones de contención y desalojo de asentamientos irregulares como resultado del diseño del Plan Rector de las Áreas Naturales Protegidas del DF en diversas delegaciones, aunque de manera aislada, sin que esto represente una rehabilitación o combate total a los procesos ilegales de ocupación del suelo de conservación. Cabe señalar que durante las últimas administraciones del GDF, se han llevado a cabo acciones de desalojo y expropiación en zonas donde existen asentamientos irregulares. En el caso de la administración de Andrés Manuel López Obrador se expropiaron 61 000 m² donde había asentamientos cercanos a poblaciones como Progreso, San Miguel Topilejo, La Candelaria, Los Reyes, Ave Real, Olivar del Conde, Héroes de Padierna, Jesús del Monte, Amado Nervo, Santa Cruz Xochitepec y San Andrés Ahuayucan, los cuales estaban distribuidos en siete delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco (Llanos, 2006: 19).

Por su parte, en las administraciones de Marcelo Ebrard y Miguel Mancera, a partir de las cuales se aplica el PV, también se han llevado a cabo acciones de control de asentamientos irregulares, como los ubicados sobre la carretera Picacho-Ajusco, en donde se recuperaron 60 hectáreas (Servín, 2013: 40), o a inicios de 2014 en la reserva ecológica conocida como Zacatepec, en los límites de Tláhuac e Iztapalapa (Servín, 2014: 42).

Aunque también es cierto que algunas de estas acciones, más que responder a cuestiones de conservación y preservación, responden a exigencias de ciertos grupos de terratenientes particulares cuyos intereses son afectados. Ejemplo de esto lo encontramos en el desalojo del 15 de mayo de 2013, el cual fue resultado, al parecer, de la invasión de los predios a un particular con razón social Belvedere, A.C., protegido por el amparo 656/75 (Servín, 2013: 40), y en donde casi inmediatamente se aplicó la ley.

De manera desligada del PV, pero en sintonía con acciones de recuperación de áreas naturales, durante el gobierno de Eruviel Ávila se han realizado en ciertos municipios metropolitanos desalojos de más de 400 viviendas irregulares, como en la Sierra de Guadalupe, principalmente en las zonas conocidas como Tierra Blanca, La Agüita y Tablas del Pozo, en el municipio de Ecatepec (Fernández, 2013: 14). De igual forma, se desalojó el asentamiento Hidalgo y Carrizo, ubicado en el municipio de Texcoco, por ser zona considerada como reserva ecológica por la Conagua (Salinas, 2012: 40), y donde se pretende realizar el proyecto México Ciudad Futura.

En lo referente al tema del agua, el problema es cada vez mayor, debido a la pérdida de áreas naturales, zonas en donde se generan las mayores precipitaciones y la recarga de acuíferos de la cuenca (Legorreta, 2006). El azolve del drenaje, la implementación de siete macro sectores en la red de agua potable y la rehabilitación de 795 kilómetros de tuberías, la sustitución de 1.3 millones de

medidores de agua (SMA-DF, 2012), los grandes proyectos hidráulicos como el Sistema Cutzamala o el pozo en Iztapalapa, no resuelven la problemática del agua que impera en el DF y en toda la metrópoli. Las fugas y el desperdicio, así como la poca capacidad de aprovechamiento, resultan una cuestión que exige una perspectiva que integre a las secretarías ambientales, comisiones de agua y organismos de cuenca (Legorreta, 2006).

Las políticas ambientales que se han llevado a cabo en la ZMVM, a simple vista nos dejan ver una gran problemática: su carácter sectorizado y acotado a límites político-administrativos bien definidos. Resultan raras las políticas que se enmarcan en un nivel de diseño y gestión compartido entre entidades y por supuesto, demarcaciones metropolitanas. A excepción de los programas para mejorar la calidad del aire que han recaído en la Comisión Ambiental Metropolitana, los asuntos del agua, residuos sólidos, protección de áreas naturales, incluso transporte “sustentable”, continúan atendándose desde una visión parcializada en donde las secretarías e instituciones competentes en abordar estas temáticas únicamente diseñan propuestas y estrategias ubicadas dentro de su territorio.

Por otro lado, como se ha visto, existen innumerables instrumentos de política ambiental aplicables en toda la metrópoli, pero pareciera ser que son realizados por secretarías e instituciones con visiones diversas, creadas espontáneamente, en donde los objetivos muchas veces son quebrantados por el cambio de administración de cada gobierno tanto en el DF como en el Estado de México, sin que prevalezca una tendencia clara respecto del abordaje, seguimiento y solución de problemáticas específicas como el PGOEDF (2000), el mismo Plan Verde (2007), el Plan Rector de las Áreas Naturales Protegidas del DF (GODF, 2010^a), entre otros.

La mayoría de los instrumentos de política ambiental en la metrópoli, adoptan conceptos como el de sustentabilidad para legitimar, ante todo, que los proyectos económicos llevados a cabo por los gobiernos son “garantía” de satisfacer las demandas sociales e involucrar la protección ambiental, cuando en la realidad distan mucho de preocuparse por la conservación del ambiente. En este sentido, la naturaleza (desde esta visión “sustentable”) resulta un capital más que es necesario conservar para hacer sostenibles en el tiempo los procesos de producción económicos; la naturaleza importa y requiere ser conservada en función de la dependencia del ser humano para con ésta (Leff, 1998).

En relación con los instrumentos de ordenamiento ecológico (OE), tanto del DF como del Estado de México (programas ambientales, zonas sujetas a conservación, ANP) introducen una delimitación por polígonos poco claros, con dimensiones diversas y vértices muchas veces sin criterios claramente definidos (Barrera, 2012). Asimismo, el ordenamiento ecológico, al fragmentar en partes la naturaleza y todo el conjunto de relaciones que se puedan dar dentro de un ecosistema específico, acotándolos a simples polígonos sujetos a “conservación”, nos muestra una visión política e institucional tremendamente contradictoria, que denota cierta ignorancia respecto del tema ambiental y, específicamente, en relación con la ecología y el complejo entrelazamiento de sus sistemas vivos (Barrera, 2013).

Finalmente, los instrumentos de política ambiental en la ZMVM no han logrado los objetivos esenciales de preservación de la naturaleza, mitigación de la contaminación atmosférica, tratamiento de basura y del agua, en gran medida, por la visión territorial misma que tiende a fragmentar y acotar

las estrategias y acciones de conservación implícitas en los instrumentos de política ambiental, al circunscribir su gestión a los límites políticos-administrativos de cada entidad e incluso a nivel de cada demarcación, al tiempo que estos instrumentos se han ido pervirtiendo y modificando sustancialmente debido a la permisividad de actividades a su interior (Barrera, 2012). En la visión política y económica de las administraciones, tanto del DF como del Estado de México, más que importar el tema ambiental, importa el negocio y aprovechamiento desmedido de los recursos naturales. Asimismo, pareciera ser que la tecnología y su inserción dentro de las actividades urbanas es la forma de contrarrestar muchas de las problemáticas, pero no todo es ingeniería, diseño y buena voluntad, también se requiere de acciones sociales que se vuelvan una realidad en los procesos de conservación y mitigación de los problemas ambientales en la metrópoli.

8. Las políticas de participación ciudadana⁸⁷

En términos generales, las políticas de participación ciudadana tienen el objetivo de democratizar la gestión pública en el marco de la institucionalidad del Estado, y sirven también como coadyuvantes para la implementación de otras acciones. Así, las políticas de participación ciudadana pueden implicar procedimientos legislativos e institucionales para incorporar la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones y promover su colaboración en la planeación, ejecución y supervisión de los proyectos y programas de gobierno.

Otro de los objetivos implícitos de las políticas de participación ciudadana es la regulación de los conflictos sociales, mediante la definición de las reglas para plantear controversias ante las acciones de gobierno y la creación de estructuras de representación ciudadana diferentes a los partidos políticos, vinculadas territorialmente a zonas de identificación de los ciudadanos como barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales.

Para el análisis de las políticas de participación ciudadana se plantean dos líneas de investigación interrelacionadas: la primera consiste en el seguimiento de los cambios en las estructuras gubernamentales y las legislaciones para responder a las exigencias ciudadanas de un gobierno más democrático, tales como la conformación de instancias de representación y leyes de participación ciudadana; en la segunda línea se estudian programas y proyectos de gobierno donde la participación ciudadana se ha planteado como un objetivo relevante.

Ante la diversidad de procesos, el análisis se enfocará en áreas de políticas donde la participación ciudadana es determinante, aunque no siempre se le haya asignado la misma importancia en la planeación del desarrollo urbano y en los presupuestos participativos.

El estudio de estos procesos se plantea a partir de un seguimiento cronológico de los periodos gubernamentales, ya que las políticas de participación ciudadana han tenido cambios notorios dependiendo de los métodos de gestión adoptados por los diferentes gobiernos. En este sentido, cabe destacar la influencia que tiene la administración pública en las políticas de participación ciudadana, ya que aunque éstas se encuentren definidas en las leyes y manuales de operación, su aplicación efectiva es un proceso a llevar a cabo en distintos niveles de gobierno, por lo que depende de los objetivos adoptados por los funcionarios y la burocracia.

Es necesario puntualizar que las acciones de participación ciudadana analizadas se limitan a las formas de acción colectiva institucionalizadas, donde los actores, mecanismos de interacción y ámbitos de actuación se encuentran definidos o se contuvieron mediante un proceso de negociación política, ya que las expresiones trasgresoras de participación ciudadana se consideran parte del ámbito de los movimientos sociales, cuestión analizada en el segundo volumen de esta investigación (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^b: cap.3).

8.1. La crisis y los cambios gubernamentales en los ochenta: el rompimiento del modelo clientelar y el incremento de las demandas por democratización (1982-1988)

Durante la mayor parte del siglo XX el Distrito Federal careció de figuras democráticas de representación. De 1928 a 1997 el gobierno del DF estuvo bajo la dirección del presidente de la república, quien nombraba y removía sin restricciones al jefe del Departamento del Distrito Federal. La llamada "Regencia" se apoyaba en una estructura de gobierno en la que destacaban los delegados y subdelegados enfocados sobre todo a coordinar los servicios públicos locales. La representación política ciudadana estuvo conformada desde 1929 hasta 1973 por el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y un consejo para cada delegación, los cuales estaban integrados por representantes de diferentes sectores de la población económicamente organizados y seleccionados por el delegado correspondiente (Mellado, 2001: 39-43). Debido a sus funciones restringidas, los consejos fueron figuras protocolarias subordinadas a la manera corporativa en que estaba organizado el sistema político en su conjunto.

A partir de esta estructura política autoritaria, han sido necesarias diversas reformas a lo largo de varias décadas para dotar a los ciudadanos de representación y capacidad de decisión en cuanto a las políticas públicas que los afectan. Los primeros cambios se dieron en 1972, cuando se otorgó a las delegaciones cierta autonomía operativa y, en 1977, cuando la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) estableció las modalidades para el registro de organizaciones políticas nacionales dependiendo de su escala (ya fuera como partidos o como organizaciones políticas) y el sistema de asignación de representaciones por mayoría relativa y por representación proporcional. Adicionalmente, la reforma política de 1977 planteó los derechos de referéndum y la iniciativa popular para el DF; sin embargo, estas instancias no llegaron a concretarse en un reglamento y fueron eliminadas.

En 1978 se promulgaron cambios a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF) con el objetivo de establecer un sistema de nuevas instancias de participación ciudadana: el nivel más básico eran los "comités de manzana", que conformarían asociaciones de residentes, y a escala delegacional las "juntas de vecinos" y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México conformado por los presidentes de las juntas de vecinos. La primera elección de los comités fue en 1980 y perduraron hasta 1995; sus únicas atribuciones fueron consultivas y de opinión ya que el Congreso de la Unión se encargaba de las funciones legislativas para el DF. A causa de estas limitadas atribuciones y ante el poder concentrado en las autoridades, las juntas de vecinos se convirtieron en la mayoría de los casos, en instrumentos de legitimación y gestión, manipulados por los delegados; además, carecieron de representatividad ya que en la última elección de las mismas únicamente participó 2% del padrón electoral.

La crisis económica de inicios de la década de los ochenta, vinculada a las reestructuraciones

económicas internacionales, afectó especialmente a México debido a factores como el agotamiento del modelo productivo de sustitución de importaciones, una deuda externa agobiante y la reducción de los precios del petróleo. Esta situación condicionó al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) a establecer reformas dictadas por los acreedores del capital financiero internacional.

En estas reformas se redefinió el papel del Estado en la economía para limitar su presencia en el aparato productivo y su papel como propietario de empresas; también se inició un proceso de desmantelamiento de las regulaciones arancelarias y de protección a los productores nacionales (Labastida, 2001: 203). El objetivo, de acuerdo con los tecnócratas, era propiciar la eficiencia y competitividad en las empresas nacionales, además de reducir la inflación y el gasto público; debido a esto se buscó reducir la estructura gubernamental mediante la privatización de las empresas estatales, la disminución de la planta burocrática y el abandono de las políticas sociales y asistencialistas.

Entre los diversos procesos de descentralización administrativa y transferencia de responsabilidades, destacó la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983, en la que se definieron y ampliaron las facultades y atribuciones al nivel de gobierno municipal, entre otras, la capacidad de emitir bandos de policía y gobierno y elaborar reglamentos, circulares y disposiciones para su reestructuración administrativa; y se transfirió la administración de servicios públicos a los municipios y la seguridad pública, aunque este proceso se dio en muchos casos sin la dotación de los recursos económicos con los que habían operado hasta ese momento (Nozari, 1986: 570). Otro aspecto relevante se dio en el cobro de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria: a partir de esta reforma la administración de esos recursos fue llevada a cabo por los ayuntamientos.

Los diversos procesos de cambio gubernamental representaron una transformación en el modelo del régimen priista que se legitimó durante más de cinco décadas mediante un paternalismo que corporativizaba a prácticamente todos los sectores sociales, pero sobre todo mantenía controlados a los sectores campesinos, obreros y populares, mediante la asimilación de sus líderes, la dotación de prebendas y el clientelismo electoral. Al adoptar el modelo neoliberal, el Estado mexicano redujo su capacidad efectiva para mantener este sistema y sus mecanismos de control, aunque se mantuvo en buena medida el dominio de los sectores obrero y campesino; el sector popular inició procesos de organización independiente (Moreno, 2013: 40-41).

A diferencia de las organizaciones gremiales fundamentadas en el empleo y los beneficios de los contratos colectivos y la derechohabencia, los grupos del sector popular se organizaban a partir de la reivindicación de suelo, vivienda y servicios, además de actividades económicas informales. A estos grupos se les permitió desarrollar procesos de urbanización popular mediante la invasión y la autoconstrucción que posteriormente eran legalizados mediante regularizaciones en procesos clientelares electoralmente lucrativos para el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sin embargo, desde los años setenta muchos de estos colectivos populares empezaron a establecer procesos con mayor independencia ideológica y organizativa e incluso de abierta oposición al régimen, debido a la presencia de militantes de izquierda surgidos de la lucha estudiantil y el trabajo con organizaciones civiles para el desarrollo, definidas típicamente como

organizaciones no gubernamentales (ONG). Una característica de los asentamientos populares era la necesidad de organizarse, tanto para la regularización del suelo, como también para la obtención de servicios públicos y el establecimiento de equipamientos urbanos. Estos procesos, definidos por Enrique Ortiz como "producción social del hábitat", favorecieron la aparición de habilidades de autogestión y de liderazgos sociales entre las organizaciones. Un hecho indicativo de este cambio fue la autodefinición de las organizaciones sociales independientes como Movimiento Urbano Popular (MUP) y su vinculación con sus similares de otras ciudades en una coordinadora nacional. Pese a la amplitud que alcanzó el movimiento, éste se encontraba limitado a las periferias urbanas y encontraba diversos problemas para negociar con el sistema institucional debido a sus contradicciones ideológicas.

Un punto de inflexión ocurrió en 1985 cuando dos eventos sísmicos dañaron múltiples viviendas y vecindades en la zona central del Distrito Federal. El plan original de reconstrucción propuesto por el gobierno implicaba la reubicación de los sectores populares afectados hacia las periferias, sin tomar en cuenta la importancia de los vínculos económicos, culturales y sociales de los habitantes con su territorio; esto propició la creación de una nueva generación de colectivos que se organizaron en la Coordinadora Única de Damnificados, misma que contó con la solidaridad de variados grupos sociales, por lo que gozó de legitimidad y de unión en sus demandas y el poder de negociación suficiente para influir en la política de reconstrucción. Su participación se tradujo en los programas denominados "Rehabilitación Habitacional Popular", que permitieron a los damnificados seguir habitando en la misma zona y lograr la participación ciudadana para influir en las características y modalidades de la reconstrucción.

Estas organizaciones tuvieron particularidades que definieron su forma de actuación: su demanda era primordialmente vivienda, dado que las zonas centrales disponían de equipamientos y servicios, por lo que una vez obtenido el inmueble muchos damnificados dejaron de participar en las organizaciones; dada la situación apremiante, los vínculos entre los miembros de los grupos no tuvieron tiempo de consolidarse, por lo que las organizaciones funcionaron de manera vertical con liderazgos definidos. La forma de negociación de las organizaciones fue pragmática, así que aunque la mayoría de los grupos simpatizaban con un discurso de izquierda y protestaban contra la consecuencias sociales de la política neoliberal; esto no fue obstáculo para negociaciones con las autoridades, los partidos y las ONG, aun de otras tendencias políticas (Moreno, 2013: 86-87), a diferencia de los grupos sociales independientes surgidos en la década anterior.

Al terminar la reconstrucción, los líderes aprovecharon su experiencia en la gestión con las autoridades y continuaron captando adherentes entre los solicitantes de vivienda, lo que incrementó de manera importante el número de miembros de estas organizaciones y su fuerza política. Ante el crecimiento de estas organizaciones y la debilidad de las finanzas públicas, las estructuras gubernamentales se vieron rebasadas para absorber estos movimientos, lo que evidenció una vulnerabilidad en el sistema político.

Reforzados por estos procesos diversos grupos y partidos políticos demandaron reformas al sistema de gobierno capitalino y propusieron que el DF funcionara como un Estado más de la

federación y que los gobernantes a todos los niveles fueran elegidos. En 1986 los partidos PAN,⁸⁸ PSUM,⁸⁹ PDM,⁹⁰ PRT⁹¹ y PMT,⁹² presentaron una iniciativa de decreto para reformar y derogar diversos artículos de la Constitución General de la República, a fin de que el DF se constituyera en el Estado de Anáhuac, se restableciera el derecho de elegir a sus poderes y se creara una constitución propia que definiera su régimen interno. Dicha reforma fue rechazada por la mayoría priista. Sin embargo, en el mismo año el secretario de Gobernación anunció el acuerdo presidencial sobre una reforma política para el gobierno del DF y convocó al foro sobre “La renovación política-electoral y participación ciudadana en el DF”. La consulta se organizó a partir de varias audiencias públicas en las que se convocó la participación de grupos políticos, asociaciones académicas y ciudadanos en general a los foros de consulta popular denominados: “Participación ciudadana en el Gobierno del DF” (Mellado, 2001: 64). Al avanzar las propuestas se establecieron dos vertientes principales: *a*) transformar radicalmente al Distrito Federal en el estado 32 de la república con todas las implicaciones que eso representaría en cuanto a legislación y cargos de elección popular, opinión sostenida en su mayoría por los partidos de oposición; o *b*) la propuesta gubernamental apoyada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que buscaba mantener al DF como sede de los poderes federales, sin alterar drásticamente su régimen político, pero introduciendo reformas para incorporar representantes ciudadanos. Esta última tendencia prevaleció dadas las condiciones inequitativas de la negociación, por lo que, como parte de la reforma electoral de 1986, el presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales que incluía la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En 1987 se aprobó el establecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) como órgano de representación de la ciudadanía, con facultades para normar aspectos limitados de la administración del Distrito Federal y representar a su población; sus pocas atribuciones propiciaron críticas desde la oposición; sin embargo, dichos reclamos fueron desdeñados por el gobierno y el PRI, efectuándose las elecciones de representantes para la asamblea en julio de 1988, simultáneas a las de presidente de la república y diputados federales.

Pese a las diversas estructuras partidistas y gubernamentales para conservar al PRI en el poder, la elección de 1988 fue excepcional debido a que una corriente disidente, en conjunto con diversos partidos minoritarios de izquierda y las organizaciones del MUP conformaron el Frente Democrático Nacional (FDN), mismo que estuvo a punto de arrebatarse el poder al PRI por la vía electoral. Esta situación obligó al sistema político a reformarse para atenuar tanto la tensión social provocada por las políticas económicas neoliberales, como para retomar el control de los sectores populares.

8.2. La reestructuración del gobierno y el uso estratégico de los programas sociales (1988-1994)

El inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari estuvo enmarcado en una crisis de legitimidad y en diversos conflictos poselectorales; Salinas, perteneciente al grupo tecnocrático que buscaba mayores reformas neoliberales, estableció diversas estrategias para lograr una estabilidad política y la relegitimación.

En el ámbito electoral, el gobierno estableció negociaciones con el PAN, en las denominadas “concertaciones”, lo que permitió diversas victorias electorales de esta oposición. Adicionalmente, se expidió una nueva ley electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe); misma que fue posible gracias a una serie de reformas constitucionales, las cuales lograron su aprobación mediante el apoyo que le brindó al gobierno la mayoría de los diputados del PAN y de los partidos pequeños, que recuperaron su relación de clientelismo con el régimen priista y abandonaron al Partido de la Revolución Democrática, fundado a partir del FDN. El Cofipe aprobado en 1990 fue diseñado para disgregar el apoyo a los partidos de oposición. De esta manera, para las elecciones intermedias de 1991 el número de partidos aumentó a 10, al incluirse dos nuevas organizaciones: el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Ecologista Mexicano, posteriormente Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Simultáneamente, para recuperar el apoyo de la opinión pública, se mantuvo el control de los medios de comunicación, los cuales se cerraron a la oposición. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se convirtió en un pilar del discurso gubernamental y suplantó en muchos casos la maquinaria partidista del PRI (Villamil, 1995: 66). El Pronasol fue utilizado estratégicamente en las zonas donde el FDN había obtenido una mayor votación y en las regiones involucradas en procesos electorales. Los mecanismos se crearon para atender selectivamente cada colonia o localidad, desalentando las relaciones horizontales y la generalización. Tenía el claro objetivo de obtener votos para el PRI, pero sin involucrar directamente a las organizaciones corporativas en procesos que diversificaron las formas de control corporativo y los agentes involucrados en el ejercicio de ese control, subordinados al Estado y al Ejecutivo federal (Patiño, 1994: 11). El programa promovía explícitamente la organización de las comunidades en “comités de solidaridad”, lo que generó conflictos con algunos gobiernos locales y dio origen a una estructura paralela de clientelismo corporativo que se salió de los marcos y las instancias tradicionales (Rivera, 1998, 16-17). Incluso, se convocó a la creación de una Coordinadora Nacional de Colonias Populares, sustentada en los “comités de solidaridad” (Rodríguez, 2002, 13-14). En lo referente a la atención de necesidades básicas (incluida la infraestructura urbana y la vivienda) toda acción en colonias populares se identificó con el Pronasol, desarrollando métodos rentables, económica y políticamente, para el Estado, razón por la que, en los sexenios posteriores, se mantuvieron programas asistencialistas similares, aunque incorporando los enfoques particulares de cada presidencia.

Como la demanda de vivienda representaba una de las presiones más importantes, con un déficit de entre 1.5 y dos millones de viviendas en el DF (Farrera, 1994: 184-185), se favoreció una extensa invasión y urbanización de los terrenos de Valle de Chalco y Chimalhuacán en el Estado de México, los cuales se regularizaron mediante los tradicionales mecanismos corporativos y clientelares del PRI.

Estas políticas tuvieron como objetivo las elecciones federales de 1991 en las que se eligió una nueva Cámara de Diputados, 32 senadurías, siete gubernaturas, 209 municipios y la segunda ARDF; en estas elecciones, el PRI ganó prácticamente la totalidad de los puestos en disputa (Villamil, 1995: 64). Pese a la recuperación priista, la oposición obtuvo algunos cambios, sobre todo en el Instituto Federal Electoral, en el que se creó en 1993 la figura de los consejeros ciudadanos dentro de su Consejo General, para buscar garantizar la imparcialidad de las autoridades encargadas de organizar las elecciones (Cadena, 2004: 183). Además, se creó el Tribunal Federal Electoral y se modificaron aspectos como: las representaciones proporcionales, el financiamiento de partidos, los topes a los gastos en las campañas políticas, y el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Empero, el avance más importante se dio en la reforma del sistema político que regía al Distrito Federal.

8.2.1. La primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal

En las elecciones de 1988, además del presidente de la república, se eligieron 66 asambleístas para el primer periodo de tres años, que inició en noviembre de 1988. El PRI aprovechó una “cláusula de gobernabilidad” establecida en el Código Federal Electoral que aumentó su bancada en 10 curules por la vía de la representación proporcional, con lo que sumó 34 representantes; en tanto que el PAN triunfó en 13 distritos por la fórmula de mayoría relativa y obtuvo cinco más por la vía plurinominal. El PMS,⁹³ el PFCRN,⁹⁴ el PPS,⁹⁵ y el PARM,⁹⁶ también obtuvieron curules, por lo que la primera ARDF tuvo una composición plural con representantes de seis partidos políticos, pero bajo la injusta hegemonía del PRI. Esta composición se dio pese al gran apoyo obtenido por el fdn en su conjunto, lo que se explica porque la única candidatura que se presentó unificada fue la de presidente. Las candidaturas de diputados federales y miembros de la Asamblea de Representantes se perdieron en su mayoría por la fragmentación del voto de la izquierda entre los diversos partidos, por lo que el FDN consiguió sólo tres distritos electorales. Es de destacar la falta de conocimiento que muchos de los representantes tenían sobre los problemas de la ciudad, debido, sobre todo, a su origen político, ya que varios habían formado parte de la burocracia del PRI, habían sido políticos de escala nacional o eran representantes gremiales, por lo que su capacitación en los problemas de la ciudad y en los procedimientos de la administración local era insuficiente (Mellado, 2001: 68).

Aunque la primera ARDF se constituyó como un órgano a semejanza de un congreso local, no tuvo la capacidad de legislar; sólo le correspondió emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. En el ámbito de la gestión pública, la ARDF atendió peticiones, denuncias y quejas que

se le presentaron para mejorar los servicios públicos, así como para participar en labores de gestoría ante el gobierno de la ciudad, aunque únicamente estaba facultada para emitir recomendaciones.

En cuanto al gasto público, la ARDF tuvo la posibilidad de proponer prioridades relacionadas con el presupuesto de egresos de la ciudad. Para los propósitos de supervisión del ejercicio de gobierno y de la obra pública tuvo facultades para citar a los funcionarios con el fin de obtener información más amplia de sus actividades. Adicionalmente, recibió los informes trimestrales de las autoridades administrativas del gobierno central de la ciudad sobre la ejecución y cumplimiento de presupuestos y programas aprobados, dentro de lo que se conoció como “el ejercicio del control parlamentario de los órganos de gobierno” (Bassols, 2000: 691).

Otra de las funciones que efectuó la primera ARDF fue como gestora de demandas ciudadanas e interlocutora política ante otras instancias de poder, ya que coadyuvó a destrabar negociaciones entre organizaciones de colonias y el gobierno de la ciudad (Bassols, 2000: 691). De esta manera, la Asamblea ayudó a gestionar los conflictos sociales que se habían incrementado desde los sismos de 1985, ya que los grupos ciudadanos demandantes pudieron apoyarse en una institución representativa que tenía la capacidad de interlocución con la Regencia del Distrito Federal (Moreno, 2013: 100).

8.2.2. La segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal

La primera y segunda Asamblea de Representantes fueron controladas por el poder central del presidente Carlos Salinas, y bajo la influencia que ejerció durante los primeros cinco años de su existencia el regente del DDF, Manuel Camacho Solís. Como consecuencia de la estrategia política establecida por el régimen de Salinas, en las elecciones de 1991, para la segunda ARDF, el PRI recuperó una parte importante de su votación al mejorar su imagen pública. En 1991 el PRI ganó 40 distritos por el principio de mayoría relativa, mientras que otros cinco partidos se repartieron los 26 escaños de representación proporcional. En esta segunda ARDF, el PRD incrementó su presencia respecto del lugar del PMS en la primera ARDF; el PAN redujo su influencia y el PFCRN, el PPS y el PARM, estuvieron a punto de desaparecer y tuvieron una participación mínima. Las organizaciones del movimiento social, como la Asamblea de Barrios, sólo lograron colocar a algunos de sus candidatos como parte del PRD en la ARDF, gracias al lugar que tuvieron en las listas de representación proporcional.

La segunda ARDF operó en condiciones muy similares a la primera; también la jefatura del DDF, así como los delegados políticos, siguieron dependiendo del nombramiento del presidente de la república y las organizaciones vecinales (consejo consultivo, presidentes de juntas de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana), las cuales además de ser muy poco útiles para la población capitalina atrajeron un número muy reducido de ciudadanos en su elección de 1989, esto es, menos de 10% de la población del DF.

En el primer semestre de 1992 fracasaron nuevamente las elecciones de organizaciones vecinales, ya que votó menos de 10% de los electores. Por esta razón el jefe del DDF inició una serie de reuniones con los partidos políticos en las que se reconoció que la representación ciudadana tenía que cambiar, por lo que se convocó a los partidos políticos, la sociedad civil y al gobierno a la discusión sobre una nueva reforma política, estableciéndose los trabajos en una "mesa de concertación". Las audiencias públicas que se realizaron entre octubre de 1992 y enero de 1993 se organizaron alrededor de cuatro temas: 1) formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 3) hacienda pública, aspectos financieros y económicos del DF; y 4) procuración y administración de justicia (Martínez Assad, 2000: 679).

En diciembre del mismo año, nueve asambleístas de distintos partidos políticos a título personal convocaron a un plebiscito. Para su ejecución se formó el Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano, independiente de cualquier partido político o autoridad de gobierno: "integrado aproximadamente por 500 ciudadanos, entre intelectuales, políticos, empresarios, artistas, representantes religiosos y dirigentes sociales a través de organizaciones ciudadanas como Alianza Cívica" (Mellado, 2001: 73). En este plebiscito realizado en marzo de 1993 y al que asistieron 331 367 ciudadanos, se pusieron a consideración tres temas: *a)* si se estaba de acuerdo con la conversión del DF en el estado 32 de la federación; *b)* si los gobernantes del DF debían ser elegidos mediante voto universal y secreto; y *c)* si se estaba de acuerdo con que el DF contara con poder legislativo propio (Martínez Assad, 2000: 679). Los resultados indicaron una fuerte tendencia a favor de la reforma política y de la dotación de derechos plenos a los ciudadanos del DF.

Los resultados del plebiscito fueron una presión para el gobierno, y en abril de ese mismo año el regente Manuel Camacho, ante la ARDF, propuso que ésta fuera, en efecto, un órgano legislativo que se estableciera un "gobierno especial" para la ciudad y que se diera paso a la "elección de jefe de Gobierno de la Ciudad de México".

En 1993 se aprobó una reforma política limitada que amplió las funciones de la asamblea; la propuesta del gobierno era la elección indirecta del jefe de gobierno a partir de una terna presentada por el presidente a la asamblea, que estaría constituida de los asambleístas del partido que triunfara en las elecciones. En el mismo año una alianza entre el PAN y el PRD permitió desterrar la fórmula de gobernabilidad de la reforma de 1985, además de introducir una forma de representación proporcional para el Senado; una regulación más estricta de los presupuestos para los partidos; y algunos requisitos para optar por la presidencia de la república (Labastida, 2001: 212).

A partir de esta reforma, en julio de 1994, la asamblea adquirió la facultad de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la entidad, al tiempo que se le reconocían facultades legislativas, compartiendo dicha atribución con el Congreso de la Unión. También se le asignó la responsabilidad de convocar a la elección de la nueva figura de Consejos Ciudadanos delegacionales para las elecciones de 1994: "que fungirían como espacios de intermediación entre ciudadanía y gobierno e intervendrían en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, en la consulta o aprobación de programas de la administración pública local" (Álvarez, 2004: 108). Por

ende, a partir de la Tercera Asamblea de Representantes (1994-1997) se le denominó Primera Legislatura del Distrito Federal (Bassols, 2000: 695). Esta nueva Asamblea de Representantes carecía de la autonomía de un congreso local puesto que seguía dependiendo del Congreso de la Unión en todas las cuestiones no asignadas expresamente.

En cuanto a las reformas para el gobierno del DF, los diputados del PRI, del PAN y del PARM en la Cámara de Diputados, aprobaron reformas constitucionales que establecían, entre otros acuerdos, que la Cámara de Diputados expediría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la ARDF aprobaría al jefe de gobierno propuesto por el presidente de la república, quien lo seleccionaría entre los representantes, diputados y senadores elegidos en el DF. Estas reformas se establecieron pese a la oposición del PRD, del PPS y del PFCRN; sin embargo, nunca llegaron a aplicarse puesto que fueron nuevamente modificadas en 1996.

En cuanto a la relación directa con el movimiento urbano, el regente Manuel Camacho Solís desarrolló una exitosa política, desde el punto de vista gubernamental, basada en el apoyo individualizado y selectivo a las organizaciones del MUP por medio de prebendas y concesiones que aprovecharon algunos grupos para mantenerse funcionando y desarrollar sus proyectos. Con estas acciones se consiguió dividir a los grupos sociales y se generó una mayor dependencia de varias organizaciones urbano-populares respecto de los apoyos del gobierno.

8.2.3. Las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado

La apertura comercial del periodo 1988-1994 y la consiguiente entrada de corporativos de la economía trasnacional en el ámbito nacional obligó, según Hernández (2006: 122-123), a ampliar los inmuebles laborales del sector terciario, por lo que se generó un crecimiento inmobiliario en nodos estratégicos de la ciudad. Sin embargo, la mayoría de las zonas propicias para los nuevos desarrollos estaban ocupadas por residentes de altos ingresos, lo que generó conflictos.

Ante el fracaso general de la planeación normativa y la instauración de la política neoliberal, se rechazó la renovación de los programas de desarrollo para regular los nuevos cambios; en su lugar, se crearon las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec) como instrumentos de intervención en zonas con problemáticas específicas. Se utilizaron, en un principio, para responder a las demandas de las organizaciones vecinales de clase media y alta, que pedían poner freno al acelerado incremento de los cambios en el uso del suelo y evitar el deterioro de la calidad de vida en sus colonias (Sánchez y Álvarez, 2003: 241). En este sentido, se buscaba mediar entre las demandas de vecinos, movimientos sociales e inversionistas ante los cambios urbanos provocados por la expansión del mercado inmobiliario (Hiernaux, 2000: 709). Así, las 25 Zedec urbanas se enfocaron en la gestión de servicios urbanos, usos de suelo, definición de densidades, defensa del patrimonio histórico y normatividad, en zonas tales como Polanco, Barranca de Tarango, San Ángel, el Centro Histórico de Coyoacán, y en las colonias Del Carmen, Romero de Terreros y Coyoacán (Ziccardi, 2000: 684-686).

Posteriormente, se crearon otras 19 Zedec en suelo de conservación, en las que las autoridades consolidaron y regularizaron los asentamientos humanos irregulares y las colonias populares con la condición de que los pobladores no siguieran ocupando nuevas áreas (Hernández Esquivel, 2006: 125). Esta estrategia fracasó puesto que propició la creación de nuevos asentamientos irregulares en las proximidades de las zonas recién regularizadas.

En cuanto a los procesos de gestión entre la autoridad y los pobladores, los programas representaron un intento de planeación local negociada directamente con la población afectada, con el objeto de llegar a acuerdos precisos sobre la gestión urbana, el ordenamiento y la regulación del desarrollo urbano de las zonas en crecimiento y las deterioradas. Las organizaciones de vecinos en las zonas urbanas de altos ingresos tuvieron una importante capacidad de negociación de manera independiente, en tanto que las organizaciones populares en suelo de conservación presentaron la conducción de líderes y la influencia de los partidos políticos (Hernández Esquivel, 2006: 126). La estrategia funcionó en la mayoría de los casos para neutralizar las protestas locales, sin embargo, muchas de las negociaciones llevaron a acuerdos que contravinieron las normatividades, entrando en contradicción con un adecuado desarrollo urbano a una escala más amplia.

Al comenzar 1994, el último año de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o TLC) con los Estados Unidos y Canadá, que implicó la abierta incorporación de México al sistema neoliberal global y al proyecto que fundamentaba sus expectativas en un crecimiento económico sustentado en la inversión extranjera y la apertura comercial. Dentro de la cúpula de gobierno y del PRI, el grupo de políticos neoliberales encabezado por Salinas había desplazado a la vieja clase política en un proceso iniciado desde principios de los ochenta. Aun así, no podía considerarse que las nuevas estructuras políticas y sociales del proyecto del gobierno estuvieran consolidadas, como lo demostró el conflictivo proceso de sucesión presidencial en el que se fracturó la unidad del grupo en el poder, e incluso fue asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la república; la rebelión indígena en Chiapas se inició al mismo tiempo que entraba en operación el TLC; y había una presencia cada vez más importante de la oposición política institucionalizada en el PRD que se identificaba con la sociedad civil afectada por los cambios económicos (Meyer, 2001: 141-142). Uno de los sexenios que más expectativas había generado concluyó en medio de una crisis política; sin embargo, su herencia más nefasta fue de tipo económico.

8.3. Crisis y medidas democratizadoras para reducir la presión social (1994-2000)

En las elecciones presidenciales de 1994 el ganador de la elección con un porcentaje arriba de 50% fue Ernesto Zedillo; sus opositores denunciaron que se trató de un proceso irregular e inequitativo (Villamil, 1995); la victoria de Zedillo se explicó por factores como el funcionamiento efectivo de la estructura salinista del Pronasol, el control de los medios de comunicación, la división en la oposición y el miedo a la inestabilidad que los recientes acontecimientos habían generado en el electorado.

Como parte de la crisis del sistema, apenas iniciado el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en diciembre de 1994 una importante crisis económica y una devaluación monetaria confirmaron la debilidad intrínseca que el neoliberalismo había impuesto al país. El nuevo presidente, más tecnócrata que político, tomó distancia política de su predecesor e, igualmente, se alejó del PRI: renunció incluso a la designación de un sucesor. Pese a esto, continuó con la incorporación de los principios del neoliberalismo: se debilitó al Estado y se redujo la política social, transfiriendo las responsabilidades y los proyectos a la iniciativa privada y a la sociedad civil (Moreno, 2013: 126). En este contexto de reformas neoliberales, la política urbana del DF se enfocó en la generación de legislaciones, y la puesta en marcha de "megaproyectos", la mayor parte de los cuales se detuvieron detenidos al agudizarse la crisis.

La reforma política para el DF aprobada en 1993 nunca llegó a aplicarse. En 1996 se promovieron nuevas reformas a los artículos 44 y 122 constitucionales, que permitieron que la ARDF se convirtiera en la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en diciembre de 1997, y que el jefe de gobierno de la capital fuera elegido por voto universal, directo y secreto (Rodríguez, 2000: 656-657). Al ampliar las funciones al ámbito legislativo, la siguiente asamblea (que hubiera sido la tercer ARDF) se llamó "la primera Legislatura" (1994-1997). Esta reforma electoral intentó mantener aspectos de inequidad y retener ventajas para el PRI, pero el crecimiento de la oposición implicó la pérdida de control del gobierno del DF (Meyer, 2001: 150).

En el periodo 1997-2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) aún tuvo vedadas las materias que no le fueron asignadas expresamente (seguridad pública, procuración de justicia, responsabilidades de servidores públicos, etc.). Por esta razón se continuó solicitando una nueva reforma al artículo 122 constitucional, para revertir el precepto de que las materias que no estuvieran explícitamente conferidas al Congreso de la Unión serían en todo caso propias de la Asamblea Legislativa.

Pese a estas deficiencias, las reformas de 1996 establecieron un cambio que puede considerarse trascendental pues, además de otorgar el carácter de diputados a los integrantes de la ALDF, acrecentó sus atribuciones al incluir la expedición de las disposiciones normativas para las elecciones locales, que más tarde darían origen al Instituto Electoral del Distrito Federal.

Una de las primeras tareas de la nueva Asamblea Legislativa de 1997 fue presentar una iniciativa

de reforma al Estatuto de Gobierno, vigente desde julio de 1994, con la finalidad de regular la organización y funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo locales. La iniciativa, presentada en noviembre de 1997, fue aprobada por unanimidad de todas las fracciones parlamentarias. En el nuevo estatuto se incrementaron las facultades del jefe de gobierno hasta un nivel semejante al de gobernador, pero aún con importantes limitaciones, y se establecieron nuevas figuras de participación ciudadana (Bassols, 2000: 695).

El Estatuto de Gobierno promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994, y su modificación del 4 de diciembre de 1997, constituyó el equivalente —o el sustituto— a una constitución local. Mientras el gobierno de la entidad dependía del jefe del Ejecutivo federal, la Ley Orgánica del DDF bastaba para regir las funciones de gobierno. En ella se enumeraban las diferentes atribuciones administrativas mediante las cuales el jefe del DDF ejercía sus funciones. Con el Estatuto se derogaron todas las disposiciones de la Ley Orgánica que lo contravinieran pero sin suprimir la ésta, con la intención de mantener sus atribuciones sobre la administración interna del aparato de gobierno (Garza, 2000^b: 697). Una aportación relevante del Estatuto fue dotar a la Asamblea Legislativa de capacidades legislativas, ya que el Estatuto establecía que ella y el Congreso de la Unión podrían dictar leyes aplicables al DF; pero se dejó al arbitrio del Congreso de la Unión cuestiones sustanciales como la aprobación de los montos de endeudamiento.

En un proceso de amplios debates en torno al futuro del DF y con la presión de los partidos de oposición, el estatuto fue reformado para dotar a la Asamblea Legislativa de mayores atribuciones, además de posibilitar la creación de un tribunal y un instituto electoral autónomos (Garza, 2000: 698). También se establecieron disposiciones para la elección de los titulares de las delegaciones políticas por voto universal para 2000, y la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir todas las disposiciones relativas a la participación ciudadana en la entidad (Álvarez, 2004: 110).

Los anteriores elementos constituyeron un avance para la búsqueda de representación ciudadana mediante el pleno funcionamiento de una asamblea legislativa. Sin embargo, este organismo aún tenía restricciones puesto que, a diferencia de los congresos locales, todas aquellas materias que no estuvieron expresamente conferidas a la Asamblea se entendieron reservadas al Congreso de la Unión, incluyendo la facultad de reformar el mismo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, las atribuciones del presidente de la república siguieron siendo amplias en comparación con otras entidades federativas, lo cual redujo la capacidad de maniobra y autonomía del gobierno capitalino. Por ejemplo, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno, si el jefe de Gobierno del Distrito Federal era removido, el presidente podía proponer al Senado de la República un sustituto que concluyera el mandato; esto no lo permitían las constituciones estatales. El presidente, además, a partir de 1997 contaba con la atribución de enviar al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento del DF, que debía aprobarse en la Cámara de Diputados.

En cuanto a la administración pública, el Estatuto de Gobierno sentó los cimientos para un nuevo marco estructural que normó la relación entre gobernantes y población en el DF; su proceso de aprobación fue conflictivo: “Los principales puntos de conflicto giraron en torno de tres aspectos básicos: 1) La participación de los partidos políticos en la contienda electoral para los consejeros

ciudadanos; 2) Las atribuciones y funciones de los consejos; 3) La fecha de la elección” (Álvarez, 2004: 109).

En el Estatuto se plantearon formas de participación ciudadana como la iniciativa popular y el plebiscito: *a)* la figura de iniciativa era un método por el que los ciudadanos podrían iniciar un proceso ante la ALDF para la formación, modificación, reforma o adición, e incluso para abrogar o derogar una ley. Sin embargo, pese a que la iniciativa popular era un derecho planteado por el Estatuto, aún debía originarse mediante una Ley de Participación Ciudadana para establecer los requisitos de forma y número de solicitantes, así como los procedimientos específicos; y *b)* el plebiscito consistía en que los ciudadanos podrían expresar su opinión respecto de los actos del Ejecutivo, y partía de la intención de vincular a la autoridad con las demandas sociales. Una restricción que se le impuso al plebiscito fue que el jefe de Gobierno tendría la decisión acerca de qué tema podría someterse a opinión. Ni la iniciativa popular ni el plebiscito estaban incluidos en la Ley de Participación Ciudadana de 1995 y fueron añadidos hasta la versión de 1998.

Un punto importante del Estatuto respecto de la división territorial y su gestión era la posibilidad de incrementar el número de demarcaciones en caso de ser pertinente, así como aumentar la autonomía de las mismas. Buscar este cambio en la división territorial del DF tenía que ver con el intento de mejorar la racionalidad administrativa. Se trataba de redimensionarlas y otorgarles atribuciones semejantes a las de los municipios, en particular la organización de cabildos. Esta propuesta no prosperó ante la elevada concentración en la administración del DF: el PRI se impuso sobre el conjunto de los partidos de oposición (PAN, PRD, PVEM y PT) y, por tal motivo, no se aceptó la autonomía municipal con el argumento de que administrativamente conduciría a una mayor conflictividad.

En cuanto a las relaciones sociedad-gobierno, el Estatuto de Gobierno estableció la necesidad de la participación ciudadana para “la solución de los problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad”; sin embargo, no existían los mecanismos para la representación de las manzanas, colonias, barrios o unidades habitacionales. El primer intento para establecer estos mecanismos fueron los “consejos ciudadanos” instituidos por la nueva versión de la Ley de Participación Ciudadana.

8.3.1. La Ley de Participación Ciudadana de 1995

Con la Ley de Participación Ciudadana, promulgada el 9 de junio de 1995, se buscó orientar institucionalmente las acciones participativas de la población, acercando la gestión pública en el DF a los ciudadanos, como respuesta ante la ausencia de instancias de participación.

Esta ley instauró, según Martínez Assad (2000: 680), obligaciones que la autoridad debía cumplir puntualmente como: la audiencia y difusión públicas, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal y la instancia de quejas y denuncias, así como la obligatoriedad de recorridos periódicos del delegado y de los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio y unidad

habitacional. Asimismo, establecía la posibilidad de que los ciudadanos propusieran la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos, que pudieran decidirse por consulta vecinal, a la autoridad delegacional. Lo que se buscaba, siguiendo al autor citado, era dar alivio a los problemas de los residentes mediante un diálogo estrecho con los delegados. Uno de los puntos más importantes de la ley fue la creación de los "Consejos de Ciudadanos", los cuales fueron 16 —uno por delegación—, integrados por consejeros ciudadanos electos en las 365 áreas vecinales en que se subdividió al DF. La existencia de dichos consejos fue definida en una reforma al artículo 122 constitucional, que planteó su función: “intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del DF para las demarcaciones que determinen las leyes correspondientes”. Como consecuencia los consejos no fueron únicamente consultivos, sino que tuvieron facultades de aprobación, supervisión y control de los programas de la delegación respectiva.

En esa elección no pudieron participar los partidos políticos; condición impuesta por el PRI anticipando una derrota dado el clima favorable en la ciudad para el PRD. Los partidos de oposición impugnaron dicha condición sin lograr que el PRI la desechara ante su mayoría simple. La exclusión de los partidos políticos en los consejeros provocó dudas entre los ciudadanos y los militantes de los partidos. Ante la imposibilidad impuesta a los partidos políticos para participar en las elecciones para los consejeros ciudadanos, éstos diseñaron una estrategia de participación por medio de la promoción de sus candidatos en ciertas organizaciones civiles que fueron creadas en función de las elecciones. De esta suerte, finalmente, con una fachada civil los partidos tomaron parte en los comicios. Para este efecto el PAN constituyó la asociación Alianza Vecinal; el PRD el Movimiento Ciudadano y el PRI Ciudadanos Unidos; otra agrupación que se formó en apoyo al PRI fue Fuerza Ciudadana (Álvarez, 2004: 109).

Pese a que la ley establecía que las elecciones se realizarían al mismo tiempo que las federales, por esa única ocasión se convocarían para junio de 1995. Posteriormente, el PRI decidió que propondría la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal para 1997, mientras que la de los consejeros ciudadanos fue pospuesta para el 12 de noviembre de 1995 (Martínez Assad, 2000: 680).

Para registrarse como candidato, según Varas (1998: 122), se pedían las firmas de 4% del padrón electoral de la zona correspondiente, pero no se solicitaba una plataforma programática mínima, declaración de principios ni programa de trabajo con los cuales se llamara a la población a votar por ellos.

En la jornada electoral votaron 1 125 878 ciudadanos de un padrón de 5 441 782, lo cual significó una participación de 20.7%: “En estas elecciones el PRI ganó la mayor parte de las posiciones: 254 consejeros, el PRD 71, el PAN 32, el PVEM y el PT uno, y sólo hubo ocho candidatos independientes” (Álvarez, 2004: 109). Los consejos se establecieron como lo dictaba la ley y trataron de abrir espacios para supervisar las tareas de los delegados y reforzar la calidad ciudadana en la ciudad (Martínez Assad, 2000: 680). Al excluirse los partidos políticos, el PRI logró evitar que los consejos ciudadanos estuvieran ligados a ellos, por lo que pudo controlarlos. El funcionamiento fue claramente desigual, en algunos casos se ha considerado incluso deplorable (Mellado, 2001:

105), pero todos cumplieron con la tarea de estudiar, consultar y aprobar los programas de desarrollo urbano delegacionales (uso del suelo); asimismo, pudieron responder a ciertos reclamos ciudadanos y enfrentar problemas que, de otra forma, hubieran quedado a la discrecionalidad del delegado respectivo, gestionando directamente las demandas vecinales, supervisando los programas urbanos y organizando sus comunidades (Martínez Assad, 2000: 681; y Villamar, 1998: 91). Los consejeros también supervisaron el ejercicio del gasto público y el cambio de uso del suelo.

Así, algunos consejeros se concentraron en gestiones delegacionales, lo que les ganó “la animadversión de gestores, coyotes y otros grupos de interés”, (Villamar, 1998: 91); esto, sumado a la obstrucción de los partidos, sobre todo los de la oposición que se dedicaron a descalificarlos y al desconocimiento de la ciudadanía, provocó que la figura de los consejos no pudiera sobrevivir. Apenas se les dejó funcionar un año y siete meses, eliminándose su figura sin permitir la evaluación de su funcionamiento y capacidad de manejar la relación entre las autoridades delegacionales y los vecinos (Martínez Assad, 2000: 680-681). El 13 de noviembre de 1996, en el contexto de la negociación de la reforma política, el Congreso de la Unión determinó que los consejos de ciudadanos desaparecerían en 1997. Así que, cuando se preparó la elección del jefe de Gobierno del DF, reformándose nuevamente el artículo 122 constitucional, se suprimieron los artículos referidos a los consejos ciudadanos sin precisar ningún órgano que los supliera.

Una vez cancelados los consejeros ciudadanos, y después de la elección y toma de posesión del jefe de gobierno y de la nueva ALDF en diciembre de 1997, se debían realizar elecciones vecinales en marzo de 1998. No obstante, su elección fue pospuesta por la nueva Asamblea Legislativa que contaba con una mayoría perredista, la cual decidió posponer los tiempos del calendario político, dejando a la ciudad sin una representación vecinal local por más de un año y medio hasta julio de 1999 cuando, después de la aprobación de una nueva ley de participación ciudadana, se eligieron los comités vecinales.

Es de notar que la Ley de Participación Ciudadana de 1995 no logró comprometer al conjunto de la sociedad, puesto que la desaparición de las representaciones no generó ninguna protesta amplia. Pueden mencionarse algunas de las causas principales de su irrelevancia: las lagunas legales, la falta de atribuciones para los representantes, el desconocimiento de la ciudadanía sobre los consejos ciudadanos, y la falta de una vinculación con las corrientes y organizaciones políticas predominantes. Esta falta de vinculación de las legislaciones y las formas de acción ciudadanas también fue patente en los diversos intentos por involucrar la participación ciudadana en la planeación territorial y en la aplicación de las normas de protección ambiental.

8.3.2. Las elecciones de 1997 en el DF

Para la ciudad de México, el año de 1997 significó un hito en su historia. El 6 de julio los habitantes pudieron elegir democráticamente a su gobernante por primera vez, resultando electo Cuauhtémoc Cárdenas, quien había sido candidato a la presidencia en 1988 y 1994. Su documento inicial *Una*

ciudad para todos. Otra forma de gobierno, presentado y discutido en múltiples foros, enriquecido con nuevos planteamientos asumidos por el candidato y miles de propuestas provenientes de muy distintos individuos y organizaciones de todo tipo, tuvo el carácter de propuesta para construir colectivamente una ciudadanía y un gobierno democráticos. Representaba también un esbozo de proyecto de ciudad, de largo plazo, propuesto a la ciudadanía como direccionalidad de su acción presente y futura (Pradilla, 1997^d).

Respecto de las organizaciones, el documento planteaba como eje de su propuesta la restitución del tejido de la sociedad a partir del respeto a la estructura interna de las agrupaciones, las cuales podrían tener una colaboración sin subordinación a las autoridades, por medio de una transferencia de poder a la sociedad en sus distintas formas de organización, participación y expresión.

Sin embargo, el gobierno de Cárdenas enfrentó barreras generadas por la incipiente estructura de gobierno en tanto carecía de facultades para actuar en la política económica, la ausencia de medios de coordinación con el Estado de México, la permanencia de la estructura legal y administrativa atrasada y opuesta al cambio, así como la oposición representada por el sindicato de trabajadores del DF dominado por el PRI (Pradilla, 1998^c); también enfrentó diversas estrategias del gobierno federal destinadas a desprestigiar el gobierno perredista, por lo que se disminuyó aún más los limitados recursos gubernamentales con un recorte del presupuesto federal asignado al DF.

Pese a la oposición, se buscó una nueva relación entre el poder político y la comunidad mediante la creación de diversas instancias de participación ciudadana como consejos consultivos en las secretarías y consejos de participación ciudadana en los programas de gobierno, que fueron constituidos sectorialmente para cada una de las líneas de gobierno. Estos consejos, pese a sus limitantes normativas, resultaron ser espacios de colaboración genuina y eficiente, principalmente en el ámbito del gobierno central, y pudieron perdurar hasta la siguiente administración cuando se consolidaron en la Ley de Desarrollo Social en 2000 y 2004 (Sánchez y Álvarez, 2006: 216-217). Otras instancias de participación ciudadana fueron: la Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México y el Grupo de Trabajo sobre Organizaciones Civiles.

Adicionalmente, se crearon espacios de deliberación y cooperación dentro de la Secretaría de Gobierno, como la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que se mantuvo particularmente activa hasta el siguiente periodo de gobierno, cuando fue relegada (Sánchez y Álvarez, 2006: 221); y, la Coordinación General de Participación Ciudadana y Gestión Social.

Igualmente, se ampliaron las atribuciones y la continuidad de los consejos técnicos consultivos, además de establecer la coordinación del proceso de planeación como un cuerpo colegiado de toma de decisiones en el que estuvieron representadas las instancias normativas y operativas del gobierno, así como la sociedad civil, las cuales se estructuraron como un Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del Gobierno del DF, que inició, por medio del Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, la revisión del Programa General de Desarrollo Urbano.

Por su carácter consultivo y asesor, estos consejos se limitaron a recoger opiniones y propuestas, a realizar estudios y a analizar los programas y proyectos promovidos por el gobierno. Además, la compleja y densa estructura administrativa del GDF, altamente centralizada, limitó las posibilidades

de desarrollo e implementación de programas conjuntos (Sánchez y Álvarez, 2006: 220). Por otra parte, estas estrategias resultaron más coherentes con la forma de operación y acciones de las organizaciones civiles que con las organizaciones de tipo urbano o gremial.

Adicionalmente, se establecieron programas piloto novedosos que involucraban el apoyo gubernamental en coordinación con grupos sociales para dotar de financiamiento y apoyo técnico a los procesos de autoproducción de vivienda. Estos programas fueron: el Programa de Mejoramiento de Vivienda, surgido de la iniciativa de la Coalición Hábitat México, en coordinación con la Seduvi y el Instituto de la Vivienda, para apoyar la autoproducción de vivienda mediante el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el Programa de Vivienda Nueva en Lotes Familiares. Este conjunto de experiencias se realizó de forma paralela a las formas representativas de participación ciudadana, como la ALDF, en donde por primera ocasión el PRD se convirtió en la bancada mayoritaria.

8.3.3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Primera Legislatura 1997-2000)

Los equipos de gobierno del DF con los que la ARDF había tenido que tratar habían sido del PRI; la Legislatura de 1997-2000 encontró otras condiciones, al constituirse la primera jefatura de gobierno de la ciudad elegida democráticamente. Esto representó un cambio importante para la ALDF puesto que se volvió más autónoma; como muestra basta decir que del conjunto de las iniciativas presentadas en su seno entre diciembre de 1997 y abril de 1999, sólo 10% provino del gobierno de la ciudad (Bassols, 2000: 693).

En 1997, el PRD se convirtió en la mayor fuerza de la ALDF, el efecto de “arrastre” de las preferencias electorales que provocó Cárdenas hizo que el PRD llegara a contar con 38 asambleístas elegidos por mayoría relativa. Los resultados electorales también ocasionaron que la bancada del PRD fuera mayoritariamente inexperta en cuestiones legislativas, integrándose la fracción por una amplia gama de dirigentes sociales de la UPNT, la AB, la CCP, y la UPREZ, puesto que, al igual que en 1994, el PRD destinó 30% de las listas de mayoría a candidatos externos (Cedeño, 1998: 41).

Con el fin de mejorar la gestión pública y con el apoyo de la ALDF, se realizaron ajustes a la legislación, entre los que destaca el aumento de las atribuciones a las delegaciones, con la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, “[...] en la que se otorga a éstas mayor capacidad de decisión en materias como usos del suelo, seguridad pública, transporte, servicios urbanos, vialidad y medio ambiente” (Álvarez, 2004: 117). También se aprobó la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) como producto de una iniciativa elaborada por organizaciones civiles y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000). Esta ley permitió institucionalizar los programas de coinversión, y en el siguiente gobierno el programa con NOVIB se amplió y se transformó en el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social (Sánchez y Álvarez, 2006: 224). Adicionalmente, en 1999 se aprobaron leyes como la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano y

Vivienda.

En esta asamblea fueron impulsados algunos elementos pendientes de la reforma política, aunque no incluyeron la total autonomía de la entidad: en febrero de 1998 se creó la Mesa Central de la Reforma Política del DF con tres líneas de trabajo: 1) para el consenso de la Ley Electoral; 2) la correspondiente a una nueva Ley de Participación Ciudadana; y 3) para la organización jurídica y política de la ciudad (Mellado, 2001: 108). Las mesas correspondieron con los logros legislativos y políticos centrales de este periodo: la Ley Electoral (Código Electoral del Distrito Federal, aprobado en diciembre de 1998), la aprobación de una nueva Ley de Participación Ciudadana (aprobada en noviembre de 1998), y las reformas para la elección directa de los 16 delegados que se programaron para coincidir con las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000.

8.3.4. La Ley de Participación Ciudadana de 1998

En la negociación para la nueva Ley de Participación Ciudadana que ocurrió en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea Legislativa en junio de 1998, el PRI propuso utilizar las figuras de participación que ya aparecían en la ley de 1995 (audiencia pública, consulta pública, informes de la autoridad y la instancia de quejas y denuncias) y en el Estatuto (iniciativa popular y plebiscito), únicamente actualizándolas y haciendo los ajustes correspondientes. Adicionalmente, proponía la “Afirmativa ficta social”, que sería un mecanismo por el cual los ciudadanos, organizados únicamente para peticiones colectivas, podrían reclamar de la autoridad una respuesta a una demanda social, siempre y cuando hubieran cumplido los requisitos que marca la ley (Aguilera, 1998: 56-57).

En cuanto a las figuras de representación vecinal, los priistas defendieron que su característica más importante debería ser que estuvieran totalmente desligadas de los órganos de gobierno, de forma que sus integrantes de ninguna forma pudieran ser considerados como servidores públicos, con decisiones de carácter vinculatorio pero sin facultades de autorización. También plantearon que los partidos políticos no deberían intervenir en ningún proceso de integración de los comités, como en la elección de los consejeros ciudadanos de 1995. Entretanto, el PRD propuso la adición del plebiscito, el referéndum, la audiencia obligatoria, la rendición de cuentas, la iniciativa popular y la revocación de mandato, intentando abrir nuevos espacios y fórmulas de cogestión que no solamente se remitieran al campo de lo administrativo o al ámbito ejecutivo, sino también al plano legislativo y judicial.

La Comisión de Participación Ciudadana de la ALDF y la Dirección de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal convocaron en 1998 a consultas sobre el contenido de la futura Ley de Participación Ciudadana, las que tuvieron algunos defectos, como no presentar un texto a debate, y que los consultados carecían de la información necesaria, por lo que las reuniones tuvieron una participación efectiva mínima. La ALDF requirió un año para llevar a término su propuesta de participación ciudadana, y seis meses más para ponerla en práctica, periodo en que el DF no contó con instancias de participación ciudadana.

La Ley de Participación Ciudadana aprobada en noviembre de 1998 incorporó elementos nuevos y avanzó en lo relativo a los instrumentos de consulta (Álvarez, 2005: 119), intentó nuevamente incentivar la participación democrática en la gestión urbana, alentó la expresión de necesidades y demandas, y promovió la vigilancia y evaluación de la acción del Poder Ejecutivo local en su interacción con el Poder Legislativo (Mellado, 2001, 109-110). Las adiciones más importantes fueron el referéndum y el plebiscito, los recorridos del delegado, la colaboración vecinal, los derechos a presentar quejas y denuncias relativas a la prestación de servicios públicos y a recibir información amplia sobre la gestión pública. Se le presentaron una serie de problemas al no aprovechar las características positivas de las experiencias previas, esto aunado a que se mantenían pendientes del proceso anterior: el otorgar mayores atribuciones a los comités vecinales, así como permitir la participación abierta de los partidos políticos en su conformación. Estas cuestiones, que fueron dos de las críticas más conspicuas a las elecciones de 1995, no fueron tomadas en cuenta por los legisladores y los resultados fueron insatisfactorios en cuanto a las atribuciones, al dar a sus funciones un carácter vinculatorio sólo hacia el comité vecinal y no con las autoridades (Martínez Assad, 2000: 682):

Si bien en la ley se establece como derecho de los ciudadanos participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad, no se definen con claridad los mecanismos para ejercer ese derecho, principalmente en lo que se refiere a la gestión cotidiana local (delegacional) (Álvarez, 2004: 119).

La Ley de Participación Ciudadana de 1998 no ofreció canales de comunicación adecuados con las autoridades ni un poder local efectivo puesto que a los comités vecinales se les limitó a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos, además de organizar y gestionar los problemas de la comunidad con una “ausencia de reglamentación para participar en la toma de decisiones, ausencia de atribución para supervisión del desempeño de autoridades y para exigir la rendición de cuentas” (Álvarez, 2004: 119).

Por otra parte, los nuevos instrumentos propuestos no ofrecían garantías plenas para su uso democrático; por ejemplo, el novedoso mecanismo del plebiscito tiene la problemática del planteamiento de las preguntas, puesto que ellas pueden manipularse, generando una tendencia a favor o en contra de una acción o decisión.

En relación con las elecciones de los comités vecinales que sustituirían a los consejos ciudadanos, tampoco se avanzó en cuanto a la regularización abierta de la participación de los partidos políticos, puesto que éstos se involucraron de manera oculta y, cuando el domingo 4 de julio de 1999 se eligieron 1 352 comités vecinales, compuestos por 14 097 miembros, de 5 534 secciones electorales, el PRI logró integrar más planillas y dejó en desventaja al PAN y al PRD, cuando este último era el que gobernaba la capital (Martínez Assad, 2000: 682).

Cabe destacar que ésta fue la primera elección organizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal —un órgano planteado por el Comité Central de Integración de los Consejos de Ciudadanos

en 1995—, instituido para suplir la inexistencia de una instancia electoral propia, como en el resto de las entidades federativas (Martínez Assad, 2000: 682). Cerca de 500 000 personas acudieron a las 10 993 mesas de votación. Es decir, participó únicamente 9% de los ciudadanos empadronados, en contraste con 20% que lo había hecho en la elección de consejos de ciudadanos en 1995 (Martínez Assad, 2000: 682).

El proceso reveló una serie de carencias: el presupuesto no fue suficiente para establecer una adecuada información entre la población, los habitantes fueron apáticos y manifestaron desconfianza dados los antecedentes de las representaciones vecinales anteriores.

Los comités vecinales no funcionaron como se había programado. En vista de las pocas atribuciones que varios miembros de los comités comenzaron a desertar (Casas, 2000). El trabajo de gestión, supervisión y evaluación ante las autoridades delegacionales no dio los resultados esperados (Mellado, 2001: 115). En diciembre de 1999 estaban constituidos 1 301 comités vecinales, de los cuales sólo 85% había tomado protesta y 79% mantenían algún vínculo con las delegaciones por medio de relaciones coordinadas (Sánchez y Álvarez, 2002: 505). En 2000 el siguiente jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, propuso la aprobación de una nueva ley de participación, prometiendo dotar de más atributos a los comités vecinales; sin embargo, finalmente se promovieron en su lugar las asambleas ciudadanas.

8.3.5. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU)

El gobierno del DF 1997-2000 buscó establecer una planeación más eficaz y específica con la propuesta de 26 Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU), que se incrementaron hasta 31. Los PPDU buscaban articular diversas políticas de desarrollo urbano y vivienda en áreas consideradas prioritarias, tratando de enmarcarlas en el desarrollo integral del territorio y tomando en cuenta las dimensiones del medio ambiente, el empleo, la cultura y la política social (Seduvi, 1998^a). Sus áreas de actuación sumaron 11 753 hectáreas, con una población de 2 045 863 habitantes, que representaban 27% de la población total del DF (Hernández, 2006: 129). Estas áreas fueron clasificadas en: *a*) áreas con potencial de mejoramiento y alto porcentaje de población de escasos recursos; *b*) suelo de conservación; *c*) patrimonio, arraigo y redensificación; *d*) reciclamiento e impulso a la inversión; y *e*) potencial de Desarrollo Industrial.

Uno de los objetivos de los PPDU fue integrar la participación ciudadana en propuestas que generaran insumos para las delegaciones, por lo que se propició la participación coordinada entre el gobierno, las organizaciones sociales, las no gubernamentales, empresariales, gremiales, académicas, vecinales y la ciudadanía en general (Seduvi, 1998^a; y Seduvi, 1998^b).

El esquema del proceso de planeación participativa tenía como objetivo la coordinación entre el proceso técnico de planeación y el de participación ciudadana, lo que implicaba la incorporación de propuestas y demandas ciudadanas y la coordinación intersectorial; basado en estas metodologías, se buscó la identificación y ejecución de acciones detonadoras, así como la coordinación intersectorial

entre la Seduvi y todos los demás sectores en acciones conjuntas (Sandoval *et al.*, 1999). La incorporación de la participación ciudadana se dio en dos etapas principales: *a)* talleres de participación ciudadana y *b)* consulta pública.

En cuanto a los talleres de participación ciudadana, se buscó establecer un espacio de planeación participativa entendido como “proceso de interacción efectiva entre la sociedad y el gobierno para establecer las líneas de acción sobre las problemáticas específicas de la ciudad que ambos agentes deben concertar, promover, ejecutar y evaluar en los próximos años” (Seduvi, 1998^a). Con base en este concepto se intentó crear una estrategia de comunicación con la ciudadanía dentro del marco legal y de planeación en que actuaba el gobierno.

Los talleres se pensaron como espacios para desarrollar autodiagnósticos y propuestas de solución a los distintos problemas locales, además de atender interrogantes que planteaba la ciudadanía, proporcionando la información y orientación necesarias para que los ciudadanos comprendieran la utilidad y los alcances de la planeación. Se buscaba que al derivarse las propuestas concretas de las demandas de los habitantes, éstos se convertirían en protagonistas y destinatarios de las acciones de la planeación urbana.

Pese a los objetivos planteados por la Seduvi, la participación social se aplicó de diferente forma dependiendo de la estrategia adoptada por cada uno de los grupos consultores entre los que se contaban universidades públicas, ONG, asociaciones civiles y oficinas privadas de consultoría. Además, los procesos de planeación participativa se vieron afectados por las características específicas de los agentes en las áreas de actuación de los programas. Un problema estructural fue que las distintas dependencias gubernamentales y las delegaciones políticas no se involucraron en los procesos de elaboración de los programas debido a diferencias tanto administrativas como de tiempos y objetivos (Hernández, 2006: 136).

El proceso de consulta pública se dio en la fase terminal de la planeación participativa y constituyó una prueba para saber si los proyectos habían alcanzado coherencia en sus objetivos y estrategias. La elaboración de los PPDU culminaba en tres etapas: *a)* una consulta pública, que incluía la promoción, audiencias públicas y una reunión con el delegado; *b)* el análisis y evaluación de la consulta pública, para el procesamiento de las propuestas y la incorporación de las observaciones procedentes, y *c)* la presentación del proyecto de Programa Parcial ante la ALDF. Una diferencia principal respecto de los talleres fue que la entrada era libre y cualquier ciudadano podía opinar sobre el proyecto.

En la práctica, la elaboración de los PPDU tuvo dificultades debido a que los vacíos jurídicos llevaban a la imposibilidad de tomar acciones concretas; asimismo, las limitaciones financieras, la incapacidad para aplicar las normas y la lentitud administrativa de la ALDF (Hiernaux, 2000: 710-711) propiciaron que la consulta pública retardara el proceso de planeación. En muchos casos, la participación de los habitantes fue de abierta oposición a los programas, por lo que se retrasaron los procesos de planeación; resultado final de ello fue que sólo un poco más de la mitad fueron aprobados, la mayoría de los cuales tuvieron en común que eran zonas con proyectos inmobiliarios privados.

Los PPDU constituyeron una de las pocas experiencias de planeación participativa en la ZMVM. Sus planteamientos se hicieron en un contexto político que buscaba establecer una relación de colaboración con los ciudadanos; su escala respondía de mejor manera a los intereses locales y permitía una mayor precisión en los proyectos propuestos. Enfrentaron, no obstante, la oposición e incomprensión de la estructura burocrática y de las organizaciones vecinales, lo que impidió llegar a resultados inmediatos; por ello, este modelo fue abandonado por las administraciones siguientes.

8.3.6. La reforma constitucional sobre los municipios de 1999

Mientras el DF trataba de adquirir las atribuciones de un estado de la federación y dotaba a sus delegaciones de mayores facultades para aproximarse a la forma de operación de los municipios, a nivel federal se realizaron reformas orientadas a descentralizar y redistribuir las competencias, las responsabilidades y el ejercicio del gasto público a los niveles más locales de la administración pública.

Para esto fue fundamental la reforma al artículo 115 constitucional que reconoció formalmente al municipio como un ámbito de gobierno con autonomía jurídica. Adicionalmente, los cambios constitucionales dotaron a los municipios de facultades para aprobar bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas para organizar la administración pública municipal y “asegurar la participación ciudadana y vecinal”.

Esta modificación también aumentó las atribuciones de los ayuntamientos en la gestión del desarrollo urbano, ecología y planeación regional al otorgárseles participación en la formulación de planes de desarrollo regional y facultárseles para manejar y controlar el uso del suelo, y para autorizarlo (Martí, 2005: 220). Esta modificación fue especialmente relevante en los municipios conurbados de la ZMVM ya que legitimó la autorización de un gran número de proyectos inmobiliarios por parte de las autoridades locales, en muchos casos sin tomar en cuenta los impactos regionales.

En cuanto a la participación ciudadana y vecinal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM), promulgada en abril de 1993, ya había establecido los consejos de participación ciudadana en su artículo 64 que, de manera similar a los consejos del Distrito Federal, podían proponer al ayuntamiento modificaciones a los planes y programas municipales. Pese a esto sus funciones estaban muy limitadas ya que operaban como órganos de supervisión municipal limitados a cinco vecinos electos por la comunidad, sin derecho a reelección en un siguiente periodo de gobierno, y no como un mecanismo abierto de captación de las inquietudes de los ciudadanos (Martí, 2005: 233).

Con fundamento en esta legislación, diversos municipios han establecido sus propios reglamentos de participación ciudadana, en los que se establecen las modalidades de elección de los consejos y se definen sus atribuciones, las cuales, de acuerdo con el artículo 74 de la LOMEM (1993), son:

1. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;

2. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
3. Proponer al ayuntamiento las acciones tendentes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
4. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
5. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Como puede observarse, las atribuciones de los consejos de participación ciudadana han sido muy limitadas; sin embargo, la organización municipal en su conjunto presenta características que le permiten una mejor representatividad y supervisión por parte de las diversas fuerzas políticas, ya que además de un presidente municipal cuentan (dependiendo de la magnitud de la población) con un número proporcional de síndicos y regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa y por representación proporcional. Adicionalmente, las autoridades municipales pueden delegar algunas atribuciones en autoridades auxiliares como delegados y subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana. La LOMEM también establece la promoción de organizaciones sociales de carácter popular para participar en el desarrollo vecinal y la definición de la Comisión de Participación Ciudadana como instancia de apoyo en “los conflictos que se generen en materia de desarrollo urbano y uso de suelo” (artículo 77).

Pese a la variedad de cargos de participación que propone, la LOMEM carece de mecanismos de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Además sus instancias de participación tienen atribuciones de colaboración pero no de supervisión efectiva, por lo que los municipios del Estado de México presentan una situación divergente: por una parte, una mejor representatividad de fuerzas políticas formales en la conformación de los ayuntamientos; pero al mismo tiempo, una carencia de mecanismos de participación no partidistas.

8.4. Transición democrática y profundización del proyecto neoliberal (2000-2006)

En la elección de 2000 se contendió por la presidencia de la república, por la jefatura de gobierno y por las jefaturas delegacionales de las 16 demarcaciones del DF, así como por la renovación de la ALDF. En el DF, Andrés Manuel López Obrador, propuso, entre sus promesas de campaña mecanismos como “la creación de contralorías ciudadanas en las diversas instancias de gobierno, en las cuales la gente tenga la posibilidad de fiscalizar el manejo y destino de los recursos públicos” (Llanos, 1999). Además, prometió enviar una iniciativa de ley para dar a los comités vecinales “la facultad de ejecución y evitar que sólo se queden como gestores”, buscando “distribuir el poder y los recursos” siendo necesario “descentralizar para que el pueblo se gobierne a sí mismo” (Alcántara, 1999). Adicionalmente, prometió no impulsar megaproyectos ni obras faraónicas: “Más que impulsar megaproyectos urbanos, primero está la gente” (Grajeda, 2000), señalando que durante su administración no impulsaría grandes proyectos urbanísticos y, en cambio, daría prioridad a la gente que carecía de servicios públicos.

Los comicios realizados en 2000 dieron como resultado un gobierno plural, ya que los cargos se asignaron a candidatos de diferentes partidos políticos: en la presidencia, Vicente Fox del PAN; en la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador del PRD; y Arturo Montiel Rojas del PRI era gobernador del Estado de México desde 1999, por lo que dentro de la ZMVM coexistieron, a distintos niveles, tres dirigentes con agendas divergentes. También a nivel delegacional y municipal hubo diversidad de partidos, situación que complicó los proyectos y la gestión metropolitana.

8.4.1. La reforma política y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Segunda Legislatura (2000-2003)

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) de 2000-2003 el control estuvo en manos de una coalición de oposición al PRD, pues su integración definitiva fue dividida: el partido que ganó el Poder Ejecutivo local, el PRD, tuvo 19 diputados en el órgano legislativo, apenas 28.8% de los escaños (Becerra, 2005: 350), por lo que este partido no contó con la mayoría absoluta ante la suma de diputados del PAN y del PRI. El aumento de los diputados del PAN se debió, entre otras cosas, a la popular candidatura para la presidencia de Vicente Fox y a que, de acuerdo con el Tribunal Electoral, el PRD no satisfizo las condiciones de la cláusula de gobernabilidad por haber concurrido en coalición con otras fuerzas políticas (Favela y Martínez, 2003: 32). Sin embargo, el control por la oposición fue coyuntural y no perduró en la Legislatura 2003-2006, en la que el PRD recuperó la mayoría en la ALDF.

Debido a que la mayoría de la ALDF era contraria a la jefatura de gobierno, se efectuaron acciones como una auditoria al gobierno capitalino y se hicieron ajustes a los presupuestos de forma contraria a lo solicitado por el jefe de gobierno. Sin embargo, López Obrador pudo controlar a la oposición de los diputados locales del PRI y del PAN, que no pudieron bloquear la mayoría de los programas del perredista al ser promovidos en forma de bandos.

En enero de 2000 la ALDF convocó a una consulta sobre el uso de la vía pública para conocer la opinión ciudadana sobre un reglamento a las marchas y manifestaciones. Esto generó la protesta de varias organizaciones sociales. Por su parte, el gobierno de López Obrador entró en una dinámica de consultas para legitimar las decisiones:

1. La primera consulta efectuada en 2000 fue sobre la pertinencia de implantar el horario de verano en la ciudad de México; la consulta se realizó vía telefónica y fue impugnada por los problemas de organización que la hicieron poco representativa.
2. Se efectuó una consulta telefónica en enero de 2002 sobre si se estaba a favor o en contra de la construcción del segundo piso en el periférico y, posteriormente, se efectuó un plebiscito sobre el mismo tema, solicitado por los ciudadanos mediante el número de firmas exigido legalmente.
3. También en 2002 se consultó telefónicamente sobre la tarifa del transporte público con una participación de 47 835 personas (Sánchez y Álvarez, 2006: 215).
4. En 2002 y 2004 se efectuaron consultas telefónicas sobre la permanencia de López Obrador como jefe de Gobierno (Ramírez, 2002).

Dichas consultas fueron impugnadas por la oposición y por el mismo IEDF, por falta de representatividad. En el aspecto de generación de una gestión participativa y una sociedad democrática, las consultas telefónicas no pudieron reemplazar a los procesos de consulta y diálogo, puesto que la definición arbitraria del tema a tratar y la falta de debate convirtieron a estos ejercicios en simulacros de participación ciudadana.

8.4.2 La reforma política y la ALDF, Tercera Legislatura (2003-2006)

En las elecciones de 2003 se eligió a los delegados en el DF y a los diputados de la ALDF; en éstas el PRD retomó el control de la ALDF con 43.3% de los votos para diputados y el triunfo en 37 de los 40 distritos electorales, representando 56.06% del total de las curules (Becerra, 2005: 351-352), y de 13 de las 16 delegaciones. Pese a esto, la situación dividida al interior del partido y la falta de liderazgo generaron enfrentamientos entre las corrientes perredistas; sin embargo, en general, la fracción del PRD siguió las disposiciones que la autoridad del jefe de gobierno le impuso, como lo demostró la adecuación acrítica al Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) de 2003, el cual tuvo que ser ajustado en función del Bando 2, la aprobación en diciembre de 2003 de la Ley de Austeridad enviada por el jefe de gobierno capitalino y el bloqueo a las auditorías solicitadas por la

oposición. Una de las iniciativas que provocó más debate fue la nueva Ley de Participación Ciudadana.

8.4.3 La Ley de Participación Ciudadana de 2004

Pese a algunas excepciones, los comités vecinales planteados en la Ley de Participación Ciudadana de 1998 tuvieron poco éxito en cuanto al objetivo de funcionar como un enlace entre las autoridades y las comunidades. Entre las causas que impidieron un funcionamiento efectivo se encuentran: *a)* la carencia de infraestructura (líneas telefónicas, fax, páginas de la internet); *b)* la falta de trabajo de los órganos electos que se reunieron esporádicamente, ya que de los 1 262 comités vecinales que se eligieron en 1999 556 no se reunían, 217 lo hacían una vez al mes, 138 una vez a la semana, y 110 una vez cada tres meses (Martínez, 23 de mayo de 2004); y *c)* los aplazamientos de nuevas elecciones para los comités (que serían en 2002 pero se cancelaron), hicieron que dichos órganos permanecieran en funcionamiento demasiado tiempo, lo que ocasionó desintegración y problemas entre sus miembros e incluso una mayor resistencia a involucrarse en los asuntos públicos (Tejera, 2007: 70).

De acuerdo con un estudio de la Dirección de Participación Ciudadana, en 2003 operaban 1 171 comités de los 1 352 originales, con 4.5 miembros en promedio; sólo en la mitad de los comités sus miembros fueron elegidos, los demás se incorporaron posteriormente. Se debe destacar que ese año 55% de los integrantes de los comités se declararon simpatizantes o miembros del PRD, 28% del PRI y 7.5% del PAN (Sánchez y Álvarez, 2006: 241), lo que contrastaba con los resultados de las elecciones de 1999, cuando el PRI logró integrar más planillas simpatizantes.

Para reemplazar, en abril de 2004, a la Ley de Participación Ciudadana de 1998, se discutió y aprobó por parte de la fracción mayoritaria del PRD en la ALDF una nueva Ley de Participación Ciudadana con dos adiciones principales: la Red de Contralores Ciudadanos y la Asamblea Ciudadana. Respecto de la Red de contralores, se inició en 2001 un Programa de Contralores Ciudadanos con el fin de integrar a miembros de la sociedad civil a las funciones de contralores en los consejos de administración, así como en los comités y subcomités de obras y adquisiciones del gobierno. Estos contralores ciudadanos tuvieron dificultades dada la especialización y naturaleza de su labor; sin embargo, se consolidó su presencia al ser reconocida la Contraloría Ciudadana como un instrumento de participación por la Ley de Participación Ciudadana (Sánchez y Álvarez, 2006: 223). En el tema de las elecciones vecinales, la nueva ley canceló la elección programada para agosto de 2004, difiriéndola para abril de 2005; dicha elección, empero, no se realizó debido a diferentes problemáticas en sus nuevos instrumentos.

Uno de los temas que generaron controversia respecto de dicha ley fue la creación del instrumento de participación denominado Asamblea Ciudadana, misma que contaría con facultades para incidir en la aplicación del presupuesto dentro de su comunidad, creando una especie de cuarto nivel de gobierno.

Los nuevos comités ciudadanos estarían integrados por nueve personas y se elegirían mediante asambleas ciudadanas electivas, celebradas entre septiembre y octubre de 2005, y representarían por tres años a cada una de las 1 400 unidades territoriales en las que se dividió el DF. La asamblea sólo podría realizarse con la asistencia de 0.5% del total de los ciudadanos del padrón. Entre las funciones del Comité Ciudadano estaría la de ser un instrumento de representación vecinal; elaborar y proponer proyectos de desarrollo comunitario; diagnosticar elementos vanguardistas para la elaboración del presupuesto; además de supervisar el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana. Representaría un poder que rebasaría los derechos de los ciudadanos no participativos, pues las asambleas podrían estar constituidas por una mínima cantidad de vecinos, quienes acordarían con el jefe delegacional temas que afectarían a todas las colonias de la demarcación sin que existiera posibilidad de revertirlas; ello debido a que toda decisión que tomara esta figura de representación se volvería obligatoria, tanto para los vecinos de la unidad territorial correspondiente como para su comité ciudadano (Flores, 2004).

En el mismo sentido, se encontraba el instrumento denominado "consulta vecinal". En la propuesta de la ley se establecía que podían ejecutarse las acciones una vez que se aprobaran en la consulta, independientemente del número de vecinos que hubieran participado, por lo que una mayoría no participativa podía quedar a merced de las decisiones de grupos pequeños con alta participación.

Los legisladores del PAN criticaron estos elementos, promoviendo una acción de inconstitucionalidad; también fue promovido un conjunto de amparos vecinales en diversas colonias apoyados por el PAN (Cuenca, 2004). Se acusó que la ley fue diseñada para controlar a los vecinos y encauzar sus esfuerzos a la eventual campaña presidencial de López Obrador, además de representar las siguientes carencias:

1. Se continuaba restringiendo la vinculación a los partidos políticos, pese a que dicha situación había sido recurrente.
2. Al quedar restringida al ámbito vecinal, la participación ciudadana normada por esta ley resultaba excluyente de otras formas de participación, como las organizaciones sociales y civiles (Sánchez y Álvarez, 2006: 243).
3. De acuerdo con los panistas se trataba de una ley que reglamentaba la estructura organizativa de la corriente Izquierda Democrática Nacional del PRD, con la que se promoverían votos para el proceso electoral (Flores, Cancino y Simón, 2004).

Dado el nivel de controversia alcanzado por las reformas, se propusieron adiciones a la Ley de Participación Ciudadana en un periodo extraordinario de sesiones en 2005. Sin embargo, los desacuerdos ente los legisladores generaron que la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos se retrasara hasta 2010.

8.5. Consolidación del proyecto neoliberal (2006-2012)

Entre las políticas seguidas por el gobierno del DF en este sexenio, se aprecia el uso de mecanismos de tipo privatizador y de fomento al capital inmobiliario, como exenciones fiscales a la construcción de edificios y centros comerciales en la zona central y la promoción de proyectos como los segundos pisos de cuota, construidos y operados con capital privado, además de la construcción de grandes obras de infraestructura como la Línea 12 del Metro. En ninguno de estos proyectos se tomó en cuenta la opinión de los habitantes. Adicionalmente, el nuevo jefe de gobierno electo en 2006, Marcelo Ebrard, no dio continuidad a los programas establecidos con las organizaciones sociales, con una casi nula participación del MUP, las ONG, la ALDF y la sociedad en general, en el diseño de las políticas de gobierno, lo que se tradujo en protestas que sólo en contadas ocasiones detuvieron los proyectos.

8.5.1. La reforma política y la ALDF, IV, V y VI Legislaturas (2006-2015)

A partir de la cuarta Legislatura y hasta la sexta la ALDF perdió el dinamismo que había caracterizado sus primeros años, dado el control que ejerció el PRD tanto en la jefatura de gobierno como en las delegaciones, la ALDF estuvo supeditada en buena medida al control político del jefe de gobierno, lo que impidió la existencia de iniciativas plenamente autónomas.

En la IV Legislatura de la ALDF (2006-2009), el grupo parlamentario con mayor número de integrantes continuó siendo el PRD (34 diputados), seguido por el PAN (17), el pri (4), el Partido Nueva Alianza (Panal) (4), el PVEM (3), el Pasc⁹⁷ (2), el PT (1) y Convergencia (1). De esta composición destacó el incremento en la pluralidad de corrientes en comparación con la III Legislatura, ya que se incorporaron cuatro nuevos grupos parlamentarios.

En la quinta ALDF (2009-2012), el PRD continuó dominando el trabajo legislativo ya que contó con los mismos 34 diputados, muy arriba del segundo grupo parlamentario que correspondió al PAN (15), el PRI (8) y el PT (5), el PVEM (3) y el Panal (1). Para la sexta ALDF (2012-2015), los porcentajes fueron muy similares: PRD, 34 diputados; PAN, 13; PRI, 9; Movimiento Ciudadano, 4; PT, 3; y PVEM 2; de esta manera, ni con una coalición de los partidos de oposición era posible bloquear una iniciativa presentada por el PRD; sin embargo, las propuestas presentadas por el PRD estuvieron más enfocadas en aspectos administrativos que en la promoción de legislaciones vanguardistas.

No obstante, entre las leyes para los derechos ciudadanos que se aprobaron en este periodo destacó la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, que otorgó el reconocimiento legal a las sociedades formadas por los adultos de cualquier sexo o género sin parentesco consanguíneo o por afinidad. Esta ley había sido presentada desde la II Legislatura, pero no se había aprobado debido a que los medios de comunicación la presentaron como un intento de equiparar las

relaciones homosexuales al matrimonio.

Otras leyes importantes relacionadas con la equidad y género fueron las reformas al Código Penal y la Ley de Salud para permitir la interrupción legal del embarazo antes de la doceava semana de gestación; la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres; la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley de Apoyo a las Mujeres Solas del DF. En cuanto a la calidad de vida, se aprobaron las leyes de Protección a la Salud de los No Fumadores y una para regular el uso de bolsas de plástico.

Una constante que se ha planteado en cada legislatura ha sido la ley para regular las manifestaciones públicas, apoyada principalmente por la fracción panista; sin embargo, ésta ha sido bloqueada dadas sus incongruencias con la libertad de expresión y sus problemas de operatividad.

El anquilosamiento en la propuesta perredista y su separación de la ciudadanía quedó de manifiesto en las elecciones de 2015 cuando sufrió una derrota electoral. Un nuevo partido denominado Morena,⁹⁸ organizado en torno a la figura carismática del ex jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador y conformado principalmente por ex perredistas, ganó 22 diputados contra 19 del PRD, en tanto que las otras fuerzas políticas, muy fragmentadas, tuvieron un desempeño a la baja: PAN (10), PRI (7), PVEM (2), Encuentro Social (2), Movimiento Ciudadano (1), PT (1) y Partido Humanista (1). Esta composición plantea la necesidad de acuerdos para aprobar cualquier iniciativa y la importancia que pueden adquirir los representantes de los partidos minoritarios.

El triunfo de Morena fue definido por varios factores. Un aspecto que destaca en primera instancia es el simple aprovechamiento de la fuerza del PRD, ya que los grupos que se separaron de este partido para conformar el nuevo llevaron con ellos sus contingentes simpatizantes y clientelares. Por otra parte, muchos de los perredistas que se fueron a Morena eran conocidos por la ciudadanía y pertenecían a la estructura del PRD, pero en ese partido se les había bloqueado la posibilidad de acceder a una candidatura debido a las cuotas y disputas entre las “tribus”. En ese sentido, Morena aprovechó la presencia de figuras de izquierda ya reconocidas.

Un aspecto clave en la debacle perredista vino de su incapacidad para conformar una verdadera opción de izquierda, ya que las políticas de gobierno, especialmente en el periodo de Mancera, no sólo no se pueden considerar de izquierda, sino que fueron abiertamente neoliberales; asimismo, se dejó de tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, pese a la existencia de las instituciones y mecanismos para ello. El PRD y sus diputados en la ALDF dejaron de ser identificados como la opción partidista que representaba a los ciudadanos, vacío que fue aprovechado por Morena. Cabe destacar que al nuevo partido se le ha criticado un excesivo control vertical y la ausencia de un equilibrio de poderes que permita el debate, lo que pone en duda su capacidad para encauzar las necesidades de una sociedad que sigue demandando espacios de representación efectivos.

8.5.2. La Ley de Participación Ciudadana de 2010

Esta ley promulgada por la ALDF en su V Legislatura (2009-2012) incorporó varias precisiones, entre las que destaca la definición de participación ciudadana establecida en el artículo 2:

Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno (ALDF, 2010^a).

La ley puso énfasis en la creación de una cultura democrática y la gobernanza, con el planteamiento de los “principios de la participación ciudadana”, y agregó las “organizaciones ciudadanas” como instrumentos de participación ciudadana; éstas se definieron como todas aquellas personas morales sin fines de lucro cuyo ámbito de actuación está vinculado con los intereses de una de las colonias del Distrito Federal, y que tuvieran como objetivos:

[...] estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos; gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del Distrito Federal los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general, y promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana (ALDF, 2010^a).

A las organizaciones ciudadanas se les asignó, entre otros derechos, participar en las reuniones de las asambleas ciudadanas, por medio de un representante con voz y con voto, y formar parte de los consejos ciudadanos, opinar y presentar propuestas respecto de los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno.

Además, se agregaron como órganos de representación ciudadana al Consejo del Pueblo (para los pueblos originarios, con prácticamente las mismas atribuciones que el comité ciudadano), y el representante de manzana (con atribuciones limitadas), que se sumaron al Comité Ciudadano y al Consejo Ciudadano de la ley anterior (2004). A nivel delegacional, se establecieron los consejos ciudadanos delegacionales integrados con el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos, los coordinadores de concertación comunitaria de los consejos del pueblo, las autoridades tradicionales y los representantes de cada una de las organizaciones ciudadanas debidamente registradas en la demarcación territorial que corresponda.

Para solicitar el plebiscito, referéndum e iniciativa popular se estableció como requisito reunir cualquiera de las siguientes condiciones: *a)* 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; *b)* el equivalente a 10% de los comités ciudadanos; o bien, *c)* al menos ocho de los consejos ciudadanos delegacionales.

Se mantuvieron las asambleas ciudadanas, pero se retiró su definición como “instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter

social, colectivo o comunitario”, y el carácter obligatorio de las resoluciones de la Asamblea Ciudadana para los vecinos de la unidad territorial.

En la sección de organización y funciones de la Asamblea Ciudadana se incluyó el planteamiento del presupuesto participativo y sus recursos, sin una vinculación formal clara a dichas funciones:

En el Distrito Federal existe el presupuesto participativo que es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal (ALDF, 2010^a).

El presupuesto participativo se incluyó mejor como otro instrumento de participación ciudadana; además, su vinculación a la Asamblea Ciudadana es nula en tanto se plantea en el artículo 84 que:

[...] el Instituto Electoral convocará el segundo domingo de noviembre de cada año la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, cuyo objeto será definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal inmediato en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal (ALDF, 2010^a).

Se destaca en la Ley de Participación Ciudadana de 2010 la existencia del título noveno que establece el funcionamiento y operación de los comités ciudadanos, definiendo la instalación de los comités, la organización interna, las coordinaciones de trabajo, la capacitación, los apoyos materiales y la relación con la Asamblea Ciudadana, a la que se define como el máximo órgano de decisión en cada una de las colonias.

Igualmente, se define la participación de los comités ciudadanos en los instrumentos de participación ciudadana y en el presupuesto participativo; para este último también se define la participación del jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales.

En conjunto, se observa una mayor precisión en las funciones de los comités pero también una inclusión forzada del presupuesto participativo en el conjunto de la Ley de Participación Ciudadana. No obstante, la propuesta resulta interesante en tanto se asigna a la población la posibilidad de opinar sobre el destino de una parte de los recursos públicos. Otro aspecto controvertido de la ley es la imposición de las formas de organización ciudadana y la imposibilidad de los ciudadanos para enfrentar las decisiones verticales de los delegados políticos y el jefe de gobierno, ya que no estableció mecanismos de rendición de cuentas ni evaluación a las políticas de gobierno.

Con la nueva ley, en octubre de 2010 se realizaron finalmente las elecciones de comités

ciudadanos y consejos de los pueblos; en éstas hubo una participación de 8.87% (IEDF, 2010), lo que representó un porcentaje menor que en las elecciones de 1999, cuando fue de 9.5%. Así, finalmente se reemplazaron los comités luego de 11 años. No hubo fórmulas registradas en 75 de 1 815 colonias y pueblos. Los representantes ciudadanos continuaron sin recibir remuneración económica, pero se acordó entregarles una credencial para viajar gratis en el transporte público del DF.

Sin embargo, muchos de los comités incumplieron con sus funciones ya que de acuerdo con el informe final del Seguimiento del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2013, en su último año (2012-2013) sólo 644 de 1 734 entregaron al menos un documento (Royacelli, 2013^b), por lo que se puede afirmar que un porcentaje importante no tuvo un funcionamiento satisfactorio.

En 2013 se estableció un artículo transitorio a la Ley de Participación Ciudadana, a fin de empatar las elecciones de comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013-2016, con una consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo.

Para la promoción de las fórmulas contendientes se permitió la difusión mediante propaganda impresa, en forma de trípticos; módulos de información fijos; reuniones celebradas en domicilios particulares, y redes sociales. También se mantuvo la prohibición de hacer alusión a siglas o denominaciones de partidos políticos, así como la utilización del nombre, imagen o cualquier referencia religiosa, de servidores o programas públicos y locales.

En la elección vecinal de 2013 votaron 880 759 ciudadanos, con lo que aumentó el porcentaje de participación en torno a 12% del padrón electoral, y se recabaron las opiniones de la consulta, que alcanzó 11.96% de participación (Bolaños, 2013). Los proyectos más exitosos fueron las obras y servicios, seguido de prevención del delito, con menores participaciones en los rubros de equipamiento, infraestructura urbana y actividades recreativas.

Diversas controversias han acompañado las elecciones vecinales. Entre las más recurrentes están la influencia oculta que los partidos tienen en la conformación de las planillas y la vinculación de muchos de los miembros de los comités con los proyectos políticos de los jefes delegacionales, lo que se ha prestado a procesos clientelares, a la eliminación de la crítica y a la manipulación de los ciudadanos, dado que las organizaciones independientes no cuentan con los recursos para competir con las planillas apadrinadas por los funcionarios.

8.6. Conclusiones parciales

En las últimas dos décadas se han creado diversos métodos y formas institucionales de representación para la participación ciudadana en la ZMVM, que dotan a la sociedad civil de mecanismos para interactuar con el gobierno a nivel local; no obstante, persisten deficiencias importantes en estas figuras.

Los comités vecinales y ciudadanos han sido formas de representación y organización impuestas desde las instituciones de gobierno con leyes y procedimientos burocráticos que no han servido para dar cauce a las necesidades participativas de la sociedad, ya que la participación es variada en formas de organización, objetivos y procesos. Por ello, en lugar de crear un conjunto de mecanismos burocráticos para sistematizar la participación ciudadana, una solución podría ser crear formas de gobierno más abiertas y flexibles que permitan responder a las demandas ciudadanas.

En cuanto a los mecanismos que plantean las leyes de participación ciudadana como la consulta, el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular, se han realizado pocas, o ninguna, consultas ciudadanas, la mayoría de las cuales fueron planteadas por López Obrador para legitimar sus proyectos o su posición política. También las consultas han sido utilizadas para legitimar medidas impopulares; por ejemplo, el jefe de Gobierno del DF, Marcelo Ebrard, planteó una consulta sobre el incremento del costo del pasaje del metro de dos a tres pesos y su sucesor, Miguel Ángel Mancera, al enfrentar el mismo problema en 2013, decidió realizar una controvertida encuesta con la que legitimó el aumento de hasta cinco pesos.

En general, la aplicación de las consultas presenta diversos problemas técnicos: *a)* el tiempo, esfuerzo y recursos requeridos a las organizaciones para plantear una consulta, referéndum o iniciativa; *b)* la supuesta ineficacia que representan las negociaciones entre intereses contrapuestos de grandes grupos sociales; y *c)* la definición de la agenda de los temas con prioridad.

Debido a esto se destaca que se han privilegiado las formas de democracia electoral o de "delegación" sobre las de democracia participativa o "directa". La democracia directa implica que las cuestiones trascendentales sean planteadas ante todo el electorado; en cambio, el sistema que conocemos plantea la delegación del poder sobre algunos individuos, incluso en el caso de los comités ciudadanos. El voto por un representante continúa siendo el único derecho ciudadano para influir en la política ya que la participación ciudadana institucionalizada no da voz a los ciudadanos que no obtienen un puesto de representación.

Pese a las trabas mencionadas, las instituciones que ejercen el poder se enfrentan cada vez más a la supervisión y protesta pública por parte de organizaciones pertenecientes a prácticamente todos los diversos sectores sociales, lo que empieza a forzar al sistema representativo a generar mecanismos para interactuar de nuevas formas con las diversas organizaciones.

Un tema pendiente es el alcance efectivo del poder local ciudadano y su capacidad para influir en las políticas públicas. La participación social fomenta la corresponsabilidad social y el fortalecimiento del tejido social a nivel local. Además se ha observado que el poder ciudadano, en ciertos momentos coyunturales, ha adquirido la suficiente influencia para transformar las decisiones

tomadas desde las instituciones de gobierno y ha mejorado su efectividad (Moreno, 2013: 299-300). De la misma forma, se han dado casos en los que los objetivos locales se han enfrentado a proyectos de gran escala, necesarios para la ciudad; en este sentido, el conflicto con el Estado, en ocasiones, también es un conflicto entre los intereses individuales y los colectivos. En este marco se destaca la necesidad de la construcción conjunta de las políticas públicas, así como de entender y aceptar la participación ciudadana como un espacio de confrontación, debate y acuerdo para la generación conjunta de un proyecto de ciudad.

9. Reflexiones finales: los límites de las políticas urbanas y los caminos políticos que se juntan

Iniciemos estas breves reflexiones finales señalando que entendemos a la ciudad y a sus partes como una totalidad concreta, como la combinación compleja de elementos, estructuras y procesos diacrónicos y sincrónicos, histórico-sociales, atravesados por contradicciones múltiples, materializada en la estructura compleja de soportes materiales de la vida social; por ello la “solución” de una contradicción, problema o conflicto particular objetivo de una política pública, genera cambios en el proceso particular y en todos los demás correlacionados, dando lugar a nuevas contradicciones, problemas o conflictos en el mismo proceso o en todos o algunos de los demás. Dicho de otra forma, la “solución” de los problemas urbanos mediante las políticas públicas es siempre relativa y acotada en el tiempo y el territorio, dificultad directamente relacionada con la complejidad estructural del conjunto que es su objetivo.

En un tema tan complejo como el de las políticas públicas aplicadas para resolver o mitigar los problemas y conflictos económicos y socioterritoriales en una metrópoli del tamaño y la complejidad de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), llegar a conclusiones es una tarea que bordea lo imposible. Cada vez que construimos una frase para esbozar una conclusión, ella se hace relativa al entrelazarse con la siguiente, y se vuelve más compleja en la medida que todos los procesos metropolitanos se interrelacionan y se imbrican como en una gigantesca tela de araña. Sin embargo, a pesar de esta limitación, nos sentimos obligados a esbozar algunas reflexiones y parciales, siempre relativas, pero necesarias para tomar una posición frente a la compleja realidad.

La relatividad de cualquier reflexión sobre las políticas urbanas para la metrópoli se hace aún mayor si tenemos en cuenta que hay diversas instancias que actúan sobre los mismos territorios fragmentarios, y que cada uno de los gobiernos actúa sólo sobre un fragmento territorial, sobre una parte de la *ciudad real*, sin mecanismos de coordinación efectiva y operativa con las demás, pero todos con plena legitimidad legal e institucional.

Estas reflexiones finales tienen, como todo el texto anterior, tres puntos de vista, de partida, de posición: se parte del ejercicio más objetivo posible de la crítica hacia todas las vertientes de la política, independientemente de la ideología que explícita o implícitamente declaran los gobiernos o los actores que las constituyen; se construyen a partir de lo que se considera lo adecuado, lo conveniente para la ciudad como totalidad y la resolución *procesual* de sus problemas, contradicciones y conflictos generales y particulares, tal como se expuso cuando se abordó cada tema; finalmente, se da prioridad como punto de vista a la satisfacción de las necesidades complejas de la reproducción social de los sectores mayoritarios de la población y el mejoramiento de la calidad de vida en los territorios se localizan y que se apropian.

Nuestra primera reflexión gira en torno a la fragmentación de la gestión pública metropolitana y, por lo tanto, de las políticas públicas para su desarrollo. Esta fragmentación entre los poderes públicos federales, los de las tres entidades federativas y las 76 administraciones municipales y delegacionales que conforman la ZMVM, en ausencia de mecanismos e instancias institucionales conjuntas adecuadas, eficaces y dotadas de instrumentos suficientes para el análisis, la concertación, la elaboración, la aprobación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas para la metrópoli como un todo interrelacionado, conduce a la insuficiencia cuantitativa y cualitativa, la ineficiencia, la ineficacia, la duplicación, el despilfarro, y la confrontación o contraposición. Desde su génesis o elaboración, las políticas públicas fragmentarias carecen de potencialidad para resolver las problemáticas del conjunto, y tienden a reproducirlas y a generar otras nuevas en ese u otro campo de la realidad, en ese fragmento territorial o en otro cualquiera, o en el todo metropolitano.

La alternativa debería ser la formación de un nuevo nivel de gobierno, el metropolitano, con sus tres poderes e instituciones operativas adecuadas, democrático y participativo (Pradilla y Sodi, 2006: sexta parte); o, al menos, la creación de un mecanismo institucional de coordinación intergubernamental dotado de atribuciones decisorias y cuyos acuerdos sean obligatorios para todas las partes. Uno de estos mecanismos parece ser el punto de partida necesario, aunque no suficiente, para darle eficacia y eficiencia a las políticas públicas de la metrópoli. Sin embargo, los procesos tanto de la paulatina reforma política para el DF, como del tratamiento de la cuestión metropolitana para la ZMVM o el conjunto de las metrópolis nacionales, ocurridos hasta ahora en los órganos legislativos federales, no han arrojado avances significativos sobre lo ya legislado que permitan visualizar la solución de la fragmentación de las políticas urbanas metropolitanas.

Aunque consideramos que mientras se mantenga el actual modo de organización socioeconómica, el capitalista a la manera neoliberal, la alternancia en el poder entre distintas expresiones políticas es un imperativo democrático. Debemos señalar que el cambio de óptica político-ideológica en las políticas generales o sectoriales en cada nuevo gobierno fragmentario hace que las políticas pierdan continuidad y fuerza, y que se modifique tanto su cantidad como, y sobre todo, su calidad, entorpeciendo su capacidad de resolver o mitigar las problemáticas. En el mismo sentido actúa la falta de continuidad de las políticas urbanas causada por el cambio de gobiernos, aunque sean del mismo partido político, determinada por la “necesidad” sociopolítica de reconocimiento, popularidad y legitimidad individual, íntimamente ligada en México a la cultura y la práctica del mantenimiento, desplazamiento y ascenso de los sujetos en la burocracia política y las estructuras ejecutivas, legislativas y judiciales; a ello se une el recurrente cambio de partido político de los burócratas, lo cual añade un tinte de incoherencia o falta de sentido ideológico a las políticas adoptadas por estos "chapulines políticos". Esta discontinuidad ocasiona que las políticas y los planes urbanos, por lo general, se mantengan sólo en el corto o mediano plazo, y no en el largo, como exigiría la naturaleza del cambio positivo en los procesos estructurales y, aún, coyunturales urbanos.

Podríamos concluir diciendo que cada partido político y cada gobernante inventa “su ciudad” en cada periodo legal legislativo o de gobierno, aunque la ciudad real sea la misma y las políticas para cambiarla sólo actúen en el mediano y largo plazo. En el ámbito de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo no podemos olvidar la permanencia en el sistema político mexicano del predominio, hecho efectivo en la práctica, del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, conocido a nivel federal como el *presidencialismo*, que no ha desaparecido a pesar de la alternancia y la incompleta transición democrática. Este problema de la discontinuidad de las políticas urbanas es particularmente grave para los cuerpos legislativos estatales y los gobiernos municipales o delegacionales que cambian cada tres años.

9.2. El pragmatismo, contra la planeación

En el pasado, la esperanza de continuidad e integralidad de las políticas públicas se cifró en la planeación socioeconómica y territorial de mediano y largo plazo, dotada de legitimidad política y social en el *patrón de acumulación con intervención estatal*, aunque carente en nuestro país de instrumentos adecuados y suficientes para su aplicación consecuente y la solución satisfactoria de los problemas estructurales de las metrópolis. Pero las circunstancias antes descritas han actuado contra la práctica de la planeación, en sus diferentes ámbitos y niveles, agravando el demoledor efecto negativo sobre su legitimidad social y su práctica real, derivado del tránsito del *Estado interventor* al *Estado facilitador*⁹⁹ generado por la implantación del *patrón neoliberal de acumulación de capital*. En la práctica, durante el periodo de análisis, en los fragmentos político-administrativos que forman la metrópoli, los programas de desarrollo urbano locales elaborados y aprobados no han tenido la continuidad ni seguido la regularidad temporal establecida por la legislación, y las políticas públicas aplicadas no se han desprendido de un plan o programa de desarrollo de mediano y largo plazos, sino, la mayoría de las veces, de decisiones coyunturales, pragmáticas, y en ocasiones de las ocurrencias subjetivas derivadas de la satisfacción de los intereses de sectores y actores particulares hechos relevantes tanto por la preeminencia de los imperativos del “desarrollo económico”, de las exigencias subjetivas de la competencia política, o de las prácticas corporativas y clientelares profundamente arraigadas en el sistema político mexicano y adoptadas por todas las expresiones políticas.

Aunque se reitera constantemente el discurso de la “necesidad” de la planeación de mediano y largo plazo, aunque se mantiene la legislación nacional y local que la institucionaliza y regula, mientras se siguen haciendo planes y programas de desarrollo urbano, se integran en la regulación y la ley instrumentos que la niegan o permiten su manejo coyuntural y discrecional, así como su modificación mediante procesos burocráticos centralizados. En ese sentido, operan en el DF mecanismos como los cambios de uso de suelo, la transferencia de potencialidades, la fusión de predios, los polígonos de actuación, las asociaciones publico-privadas, las áreas de gestión estratégica, etc., que permiten a los poderes Legislativo y Ejecutivo modificar según sus intereses y los de determinados actores sociales, particularmente los dominantes, lo incluido en los planes y programas que elaboró el Poder Ejecutivo y que fueron aprobados por el Poder Legislativo que los decretó.

La planeación territorial como instrumento necesario del desarrollo urbano, certeza legítima en el pasado, se ha desvanecido y ha cedido su lugar a políticas aleatorias, pragmáticas, coyunturales, operadas discrecionalmente por el Poder Ejecutivo de turno, inexistentes en los planes aprobados y vigentes, en ausencia de la participación ciudadana. Simultáneamente, los planes y programas de desarrollo de mediano y largo plazo son crecientemente desplazados y sustituidos por la sumatoria de los megaproyectos urbanos puntuales y fragmentarios, sin visión del todo urbana, manejados en función de su rentabilidad económica por el capital inmobiliario-financiero dominante, cuya magnitud e impacto urbano ha aumentado en la metrópoli en las décadas recientes. En el mismo

sentido actúan las grandes infraestructuras programadas y producidas por el sector público, autónomamente en cada uno de sus diferentes niveles —federal, estatal, local—, crecientemente asociado al privado en forma directa o indirecta.

La participación ciudadana en la toma de decisiones de política, urbana en particular, ha sido una de las reivindicaciones centrales de la sociedad civil mexicana y metropolitana en las últimas décadas; y podría actuar eficazmente como remedio, al menos parcial, a la discontinuidad de las políticas, a su carácter pragmático, a la debilidad operativa de la planeación, y a la falta de respeto a sus regulaciones. Sin embargo, su reconocimiento legal y su institucionalización han sido insuficientes, desiguales y diferenciados entre las partes de la metrópoli; además, los instrumentos de participación conquistados hasta ahora han sido poco utilizados en la práctica real,¹⁰⁰ y sus instituciones han sido poco operativas e ineficaces por su diseño, por las dificultades de operación o el desinterés de la ciudadanía en general.

La participación más significativa como manifestación de los intereses y necesidades de los habitantes de la metrópoli, como contrapeso de las acciones de los poderes estatales y medio de negociación, ha sido la del histórico movimiento urbano popular (MUP), de las organizaciones informales locales de vecinos y colonos, y de las ONG, que incluyen crecientemente a capas sociales de ingresos medios y altos. Como efecto de la creciente participación del capital inmobiliario-financiero en la definición del rumbo del desarrollo metropolitano, unas y otras organizaciones critican, debaten y se oponen a la vez a las prácticas estatales y las de los actores inmobiliarios privados, sin éxito en la mayoría de los casos.

9.3. El dominio de las razones del mercado

Casi sin distinción, las políticas de las diferentes partes de la metrópoli se han poblado de términos provenientes del lenguaje de la “nueva economía”, del pensamiento neoliberal: globalización, mercado abierto, economía del conocimiento, ciudad global, ciudad competitiva, ciudad de clase mundial, ciudad creativa, etc., que se utilizan para explicar las políticas, programas y acciones de los sectores públicos metropolitanos, independientemente del lugar en la geometría político-ideológica en el que dicen ubicarse los gobernantes. El discurso común de sustentación conduce a la similitud de las políticas y prácticas entre los actores públicos formalmente diferenciados que han gobernado en los fragmentos administrativos que forman la metrópoli.

La aceptación acrítica del proceso histórico de desindustrialización que vive la metrópoli desde hace más de tres décadas y su impacto sobre la espuria *terciarización informal* (Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a, caps. 3 y 4), han llevado a la adopción de la “vocación terciaria” de la metrópoli, que conduce a la ausencia de políticas públicas tendientes a la preservación de la manufactura existente, a su revitalización y reproducción, y a la promoción activa o pasiva de un curso de desarrollo económico dominado por el comercio y los servicios, impuesto por la evolución fetichizada del “funcionamiento del mercado”.

El que se considere al “desarrollo económico”, y no al social, como objetivo imperativo de las políticas públicas, justificándolo, entre otras razones, por la creación de empleo, un problema acuciante en la metrópoli informalizada, ha derivado en diversas implicaciones prácticas en la ZMVM. Los imperativos de la política económica, cuyas decisiones se ubican fundamentalmente en el nivel federal y no en el local, se superponen a la política social dominada por el asistencialismo de las acciones focalizadas en algunos de los sectores más vulnerables de la sociedad, siguiendo las recetas del Banco Mundial, y no en la atención estructural de las necesidades de la mayoritaria masa de pobres urbanos. Este determinismo económico lleva necesariamente a la aceptación de políticas neoliberales orientadas imperativamente a la acumulación de capital dominada en la economía abierta por los grandes monopolios transnacionales; a la mercantilización de todos los procesos sociales, incluyendo todos los elementos, estructuras y procesos urbanos; y a la privatización de los bienes comunes y los ámbitos (“espacios”) públicos. Estos procesos tendenciales están presentes y actuantes en todos los fragmentos de la ZMVM y en las políticas de todos sus gobiernos.

Justificándolo con la escasez de recursos públicos, crecientemente los distintos gobiernos metropolitanos ceden la función de satisfacer las necesidades reales de la población urbana y los procesos de producción y reproducción de lo urbano al capital privado mediante la privatización, en el marco jurídico y operativo de la asociación público-privada regida necesariamente por la lógica de la mayor ganancia empresarial al menor costo, y no de la adecuada satisfacción cuantitativa y cualitativa de las necesidades comunes de la mayoría de la población metropolitana. El papel dominante de los grandes monopolios en la economía y su control de las nuevas tecnologías lleva a

que en esa asociación sean dominantes también, pues la lógica tecnocrática lleva inevitablemente a ellos como socios necesarios e insustituibles, y por lo tanto privilegiados.

Encontramos los casos más significativos de privatización de lo público en las dos partes de la metrópoli: la concesión al capital privado nacional y trasnacional de la construcción y operación mercantil de numerosas vialidades primarias de gran importancia metropolitana y regional, tanto en el DF como en el Estado de México; la asociación público-privada en la operación de sistemas de transporte público, como los Cetram en el DF, el tren suburbano DF-Estado de México, el Metrobús y el Mexibús; y los proyectos de las Zodes en el DF, particularmente del Corredor Cultural en Avenida Chapultepec. Al diseño, la promoción y soporte público de los proyectos y la participación en la inversión se suma la concesión a largo plazo del espacio público para su utilización mercantil en beneficio del capital privado.

En la medida que el curso de la economía abierta neoliberal y las políticas de desconcentración territorial, justificadas en términos ecológicos limitados o de la búsqueda de imposibles equilibrios regionales, han llevado efectivamente a la creciente desindustrialización de la ZMVM, se ha cifrado el "desarrollo" y la creación de empleo productivo fundamentalmente en la actividad del capital inmobiliario-financiero-constructor, único sector subsistente dinámico en términos de la creación de nuevos valores, pero generador, esencialmente, de empleo estacional, sin prestaciones sociales, de baja calificación y mal remunerado. Este sector se ha convertido en el privilegiado por la política urbana de los gobiernos metropolitanos, y sus intereses rigen las lógicas de modificación de la planeación y la normatividad urbana en su conjunto, colocadas aún por fuera de una participación ciudadana efectiva.

A la determinación económica anterior se suma la ideología de la *modernización* de la imagen urbana, para justificar la política pública tendiente a facilitar, promover e impulsar las inversiones e intervenciones —en particular, los megaproyectos— del sector inmobiliario-financiero privado trasnacionalizado, mediante los instrumentos de modificación de la planeación institucionalizada citados anteriormente; y, más recientemente, en el DF con la legislación sobre las áreas de gestión estratégica, materializadas desde 2012 en las Zodes promocionadas por el gobierno capitalino, cuya escala alcanza a zonas de la ciudad importantes por su dimensión y ubicación en la estructura urbana.

Uno de los ejemplos más significativos de los efectos de la transferencia de la satisfacción de las necesidades sociales del Estado al capital inmobiliario-financiero privado lo constituye la política federal de producción de vivienda de interés social instaurada a inicios de la década de los noventa, que convirtió a las instituciones federales del ramo en organismos que financian a sus derechohabientes la adquisición de unidades producidas por las empresas vivanderas privadas. El resultado fue la construcción de cientos de megaproyectos con cientos de miles de microviviendas de interés social en la periferia norte y nororiente de la metrópoli, alejadas del perímetro urbano, aisladas y dispersas, sin infraestructuras urbanas mínimas, que han hecho crecer notablemente el área urbanizada, con todas sus implicaciones problemáticas. El Bando 2, en el DF, que buscaba la redensificación de las delegaciones centrales, fue un factor motivante adicional de este desplazamiento de la inversión en la producción de vivienda social hacia la periferia. Estas políticas pasaron de ser la solución de una necesidad apremiante, a una nueva parte del problema de la

carencia de elementos esenciales de la reproducción social de las mayorías, dando lugar a una agudización de los déficit de transporte y otras infraestructuras. Los efectos inesperados de la política llevaron a la quiebra virtual de varias de las grandes empresas "vivienderas", a su salvamento con recursos públicos, y a la modificación de la política de vivienda por el actual gobierno federal, evidenciando el entramado de los procesos metropolitanos y su vulnerabilidad ante políticas desarticuladas estructuralmente.

Las políticas de mejoramiento y modernización urbana han privilegiado abiertamente a las infraestructuras y los espacios públicos en las áreas urbanas ocupadas por los negocios del capital y la residencia de los sectores de altos ingresos, asumidas como “estratégicas” para la “competitividad” y el “desarrollo” de la ciudad, profundizando así las desigualdades inequitativas respecto de las áreas ocupadas por los sectores populares empobrecidos, que reciben sólo programas insuficientes en cantidad y calidad en cuanto a sus necesidades (muy lejos de los que se aplican en las primeras).

Las políticas públicas relacionadas con la *movilidad*, convertida junto con la *sustentabilidad* en los dos ejes político-ideológicos de moda en el discurso público, han desplazado y condenado a la marginalidad a los imperativos de la justicia social y las necesidades de la reproducción social. El dominio cuantitativo del automóvil privado, el negocio de las trasnacionales automotrices y los problemas derivados de la saturación de las vialidades, y el lento desplazamiento de los vehículos, han llevado a privilegiar las políticas de construcción de vialidades, crecientemente privatizadas, mercantilizadas y elitizadas, dejando en segundo plano al transporte público también privatizado y mercantilizado. Los mayores beneficiarios son la industria automotriz y las grandes empresas monopólicas nacionales y extranjeras en la rama de la construcción de obra pública. El resultado ha sido una mayor y continuada promoción del uso del automóvil privado y, consecuentemente, la reproducción de la problemática de la inmovilidad, aunque se afirme lo contrario.

La construcción de la Línea 12 del Metro —cuya parte superficial está fuera de operación hace más de un año por defectos de construcción—, y de las líneas de autobuses confinados BRT, el Metrobús y el Mexibús, con sustitución de microbuses, son un avance significativo en materia de transporte público. Sin embargo, el Metro no se ha conformado como un sistema estructurador del transporte metropolitano pues su penetración en los municipios conurbados, mayoritarios en población, sigue siendo limitada y sin continuidad desde finales del siglo xx. Asimismo, la implantación de rutas de Metrobús-Mexibús es lenta e insuficiente para sustituir el ineficiente sistema de transportes de baja capacidad —microbuses— y camiones obsoletos que sigue dominando el transporte público metropolitano.

La *cuestión ambiental* o de la *sustentabilidad*, de enorme importancia objetiva en la realidad, ha sido magnificada en el discurso político formal de los planes y programas públicos, pero no necesariamente en las acciones concretas. Los avances discursivos y aun legales enfrentan los problemas comunes con otras políticas en la metrópoli: fragmentación entre niveles de la administración (federal, estatal, local) y las distintas demarcaciones administrativas; sectorización entre las ramas de la administración pública; discontinuidad entre distintos gobiernos sucesivos; y falta de aplicación real de las normas y las políticas. Los campos de la problemática ambiental a

enfrentar son múltiples: destrucción progresiva del suelo de conservación; distintos componentes de la cuestión hidráulica, incluyendo el abasto de agua potable, el drenaje de agua usada y de lluvia, el reuso del agua tratada; contaminación atmosférica y su control; depósito sustentable de residuos sólidos y peligrosos; conservación de la fauna y flora, etc. Todos estos campos-procesos, cada uno de gran importancia, están articulados e imbricados en forma compleja y requieren soluciones integrales e integradas.

Las acciones en curso de la asociación público-privada, como los megaproyectos inmobiliarios urbanos y, sobre todo, los regionales como el Nuevo Aeropuerto Internacional en Texcoco, el tren suburbano DF-Toluca, o el tren de alta velocidad a Querétaro, plantean nuevos temas ambientales problemáticos a enfrentar coordinadamente por quienes realizan los proyectos y las inversiones, y por la sociedad civil; sin embargo, ha dominado la visión fragmentaria y unidimensional del gobierno federal. La exigencia ciudadana no institucionalizada, manifiesta en los movimientos sociales y las ONG's ambientalistas ha sido uno de los factores fundamentales de los limitados avances logrados hasta ahora en este ámbito del impacto ambiental de los proyectos públicos y privados. No obstante, a todas luces, sus exigencias de transparencia, participación abierta y eficiencia de las acciones no son bienvenidas por los poderes públicos y fácticos involucrados que no los consideran interlocutores válidos ni deseables; pero en su permanencia y fortaleza está la esperanza ciudadana de un presente y futuro desarrollo ambientalmente, sustentable para ésta y las futuras generaciones.

Todos los ámbitos urbanos se han poblado de publicidad mercantil (anuncios espectaculares, vallas publicitarias, mantas gigantes, gráfica monumental, murales, imágenes de marca, mobiliario urbano, autobuses y anuncios rodantes, etc.), gestionada por un sector de creciente poder, las empresas publicitarias, que desafía la normatividad para sustentar la mercantilización de la vida urbana. La metrópoli tiende a convertirse en un gigantesco supermercado contaminado visualmente por la publicidad, aun a costa de los pocos elementos de renovación medioambiental restantes en la ciudad y de la seguridad de los ciudadanos.

9.4. Los caminos políticos se juntan

Hasta 1997 las políticas urbanas para las partes de la metrópoli eran unidireccionales debido a que sus gobiernos pertenecían al mismo partido político que el gobierno federal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y como éste, desde 1983 tomaron el rumbo marcado por el neoliberalismo. La reforma política para el DF y la elección en 1997 de un gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de oposición, llevaron a la bifurcación de las políticas entre la capital y el Estado de México que ha seguido gobernado por el PRI hasta nuestros días. Pero la implacable imbricación de las lógicas económicas neoliberales dominantes en el país, en los gobiernos federales del PRI y el PAN, ha llevado, en un proceso que parece irrefrenable, a que las políticas públicas urbanas de los distintos poderes estatales locales, independientemente de las diferencias ideológicas declaradas en sus discursos formales, tiendan a ser similares, aun iguales en sus justificaciones, sus componentes, sus actores y sus resultados, poniendo como beneficiario fundamental al capital —en particular, al inmobiliario-financiero y al constructor—, y relegando a un papel secundario, subordinado o marginal, a los intereses y necesidades colectivas acuciantes de los sectores populares mayoritarios, empobrecidos e informalizados, incluso en políticas públicas secundarias como las referidas a la recuperación o mantenimiento de los espacios públicos.

El resultado de estos procesos ha sido la agudización de una contradicción estructural del sistema: la creciente centralización del poder en lo urbano, que excluye la participación ciudadana o la somete a procesos institucionales controlados por la burocracia en el poder, mientras que las regulaciones conquistadas por los ciudadanos, al menos los del DF (plebiscito, referendo, iniciativa popular, rendición de cuentas, etc.) se mantienen inactivas y inaplicadas, es decir, como letra muerta en un Estado de derecho vacío de contenido práctico.

La afectación creciente de los intereses ciudadanos por las prácticas estatales y del sector privado privilegiado por éstas, en particular por los proyectos del sector inmobiliario-financiero, o las obras públicas, están damnificando por igual a los distintos sectores sociales, incluyendo a los de ingresos medios y altos, y dando lugar al hecho de que la movilización social determinada por los impactos urbanos y ambientales de las políticas públicas y las acciones empresariales incluyen crecientemente a sectores de ingresos medios y altos que ven afectados su patrimonio y la calidad de vida en sus áreas de residencia y vida cotidiana.

Contrariamente a lo que podríamos suponer, en razón de la política neoliberal del “adelgazamiento del Estado”, en la realidad está creciendo el verticalismo de los gobiernos locales, su control patrimonialista de las prácticas urbanas y sus intervenciones, sólo que ahora no están justificadas y determinadas por el bienestar colectivo, considerado como principio populista por los neoliberales, sino por el imperativo de facilitar la acción del capital privado, particularmente el inmobiliario-financiero y en menor medida el comercial y de servicios, materializado en la orientación de las regulaciones urbanas, las políticas y acciones públicas. Es una nueva forma del intervencionismo estatal adecuada al actual patrón de acumulación de capital.

La sensación que permanece es que las políticas elaboradas por los distintos niveles de gobierno de los diversos fragmentos territoriales estatales articulados modifican los procesos y los conflictos metropolitanos, no en el sentido de su resolución en función de los intereses del desarrollo de la metrópoli y la satisfacción cuantitativa y cualitativa de las necesidades de la población metropolitana, sino en el de su profundización, su conversión en nuevos y más complejos problemas y conflictos estructurales, cuya solución, o al menos mitigación, está cada vez menos al alcance de las políticas institucionales convencionales, y que no interesan al capital privado que los generó; ello debido a que lo que prima es el proceso inmediato de acumulación de capital. Sólo se ocupará de ellos cuando permitan abrir nuevos campos a la acumulación, como ha sido el caso de la “industria verde”, del “ecodesarrollo” o de la “seguridad pública”.

En este trabajo, no hemos tenido los recursos humanos y materiales necesarios para abordar otros temas importantes de las políticas urbanas metropolitanas, como los de cultura y recreación, equidad de género, riesgos y desastres, juventud, violencia y seguridad ciudadana, entre otros, que ya son los objetos de estudio de otros investigadores mejor calificados para analizarlos, y quedarán para futuras investigaciones. Queda también pendiente el vastísimo campo de las políticas alternativas, o que se han esbozado como puntos de vista analíticos, tomas de posición, o, más estrictamente, soluciones, las cuales desde nuestro punto de vista deben ser el resultado de la reflexión y la acción colectiva y pasan necesariamente por el ámbito de la política.

Éste es el campo precisamente de las visiones y los proyectos de ciudad elaborados y hechos públicos por los movimientos políticos que se movilizan en el campo de la disputa electoral por el poder del Estado, cuya construcción, como vimos en el primer capítulo de esta obra, no ha sido asumida como una preocupación central de los partidos políticos más importantes en el pasado inmediato. Sus propuestas electorales se han limitado, en general, a la exposición de una sumatoria de políticas sectoriales no integradas para los ámbitos urbanos como tales, ni para la mayor de las metrópolis, la ZMVM. La sistematización de una propuesta integrada de futuro para la metrópoli, ha quedado básicamente como una labor de los académicos y profesionales en labores de planeación urbana, y crecientemente en las organizaciones y movimientos sociales, sobre todo en sus vertientes críticas, que por ello mismo gozan de un notorio aislamiento o rechazo por parte del poder constituido, sea el político o el económico.

Su fuerza, aún muy limitada en la democracia representativa, tendría como ámbito futuro de despliegue la democracia participativa que aún aparece como un proyecto, una utopía posible pero de muy difícil construcción en el patrón societario vigente.

Bibliografía

- ABOITES AGUILAR, Jaime (1998), “Crecimiento y crisis de la economía mexicana”, en Carlos A. Rozo (coord.), *La política macroeconómica en México*, México, Siglo XXI.
- ACOSTA, Alfredo (2014), “Privatizará GDF 5 Cetrans”, *Reforma*, Ciudad: 4, México, 18 de febrero.
- AGUILAR, Guillermo (2009), *Periferia urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992), “Estudio introductorio”, en Theodore J. Lowi *et al.*, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILERA GÓMEZ, Manuel (1998), “Participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Carlos Martínez Assad (coord.), *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, México, ¡Uníos! Frente del Pueblo y Sociedad Nacional de Estudios Regionales.
- ALCÁNTARA, Claudia (2014), “Constructoras van por el subsidio federal”, *El Financiero*, México, 4 de febrero, en línea «<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/vivienderas-van-por-el-subsidio-federal.html>», acceso 25 de abril de 2014.
- ALCÁNTARA, Verónica (1999), “Daría AMLO poder y recursos. Asegura que de llegar al gobierno capitalino otorgará facultad de ejecución a los comités vecinales”, *El Universal*, Ciudad: 7, México, 7 de noviembre.
- ALFIE COHEN, Miriam (2005), *Democracia y desafío medioambiental en México*, México, Pomares/UAM-Azcapotzalco.
- ALMADA, Carlos (1986), “Desconcentración y centralización en México”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP.
- ALMEYRA, Guillermo *et al.* (1998), *La transición difícil*, México, La Jornada Ediciones.
- ÁLVAREZ, Lucía (coord.) (2004), *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Plaza y Valdés/UNAM.
- [1998] (2005), *Distrito Federal*, México, CIICH-UNAM.
- ÁLVAREZ, Lucía *et al.* (coords.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-Azcapotzalco/Conaculta/INAH.
- (2006), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UNAM/UAM-Azcapotzalco/UACM/INAH.
- ALTVATER, Elmar y Birgit Mahnkopf (2002), “La democracia en los límites del espacio del medio

ambiente”, *Las limitaciones de la globalización*, México, Siglo XXI/UAM.

ANIMA PUENTES, Santiago y Vicente Guerrero Flores (2004), *Economía mexicana. reforma estructural, 1982-2003. Elementos para comprender la transición*, México, Facultad de Economía-UAM.

ARREDONDO, Vicente (2000), “Poder local”, en Laura Baca *et al.* (comps.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Flacso/Conacyt/Fundación Heinrich Böll.

ARREOLA AYALA, Álvaro (1995), *La sucesión en la gubernatura del Estado de México: en el vaivén de la pluralidad y el unipartidismo, 1917-1993*, Toluca, El Colegio Mexiquense.

ARROYO ORTIZ, Juan Pablo (2012), “Fundamentos y génesis de la política económica del Estado neoliberal en México”, en Ma. Eugenia Sotelo Romero (coord.), *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*, México, Facultad de Economía-UNAM.

ARTEAGA BASURTO, Carlos (2001), “Presentación”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente, *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés/UNAM.

ARVIZU, Juan (2009), “Gasolinazo beneficia a grandes empresas: Di Costanzo”, *El Universal*, Nación: 3, México, 31 de diciembre.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (ALDF) (1998^a), *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, ALDF.

————— (1998^b), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, ALDF.

————— (2000), “Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 16, México, 27 de enero.

————— (2002), “Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, GDF.

————— (2003), “Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 103 bis, México, 2 de diciembre.

————— (2008^a), “Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 3 enero.

————— (2008^b), Diario de los debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 29 de agosto de 2008, año 2, núm. 3, México, ALDF, en línea «<http://www.aldf.gob.mx/archivo-2a40c49ec9505ac6cbbfc85ae589505a.pdf>».

————— (2010^a), *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, GDF.

————— (2010^b), “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 15 julio.

AZIZ NASSIF, Alberto (2007), “El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en

México”, *Desacatos. Revista de Antropología Social*, núm. 24, México, CIESAS, mayo-agosto.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio (1989^a), “El significado jurídico de la planeación urbana en México,” en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.

————— (1989^b), “Expansión urbana y transformación de las instituciones políticas”, en Emilio Pradilla Cobos (comp.), *Democracia y desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la ciudad de México*, México, ARDF/DDF/UAM-Xochimilco.

BALLINAS, Víctor y Alfonso Urrutia (1992^a), “Hacia la democratización del Distrito Federal”, *Perfil de La Jornada*, México, 3 de marzo.

————— (1992^b), “Hacia la democratización del Distrito Federal: la perspectiva académica”, *Perfil de La Jornada*, México, 23 de marzo.

BARKIN, David y Timothy King (1970), *Desarrollo económico regional: enfoque por cuencas hidrológicas*, México, Siglo XXI.

BARRERA MEJIA, Herman (2011), “Perspectivas del proceso de metropolización en la ciudad de México. Síntesis de algunos estudios relacionados”, *Diseño y Sociedad*, núm. 30, México, UAM-Xochimilco.

————— (2012), “Deterioro socioambiental en la Sierra de las Cruces”, *Diseño y Sociedad*, núm. 32, México, UAM-Xochimilco.

————— (2013), “Ordenamiento ecológico, contradicción e ineficacia en los procesos de conservación de la naturaleza”, *Espacio Diseño*, núm. 217, México, UAM-Xochimilco, agosto.

BERRIOS, Pilar (2006), “DESC y política social en el DF”, en Lucía Álvarez *et al.* (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UNAM/UAM-Azcapotzalco/UACM/INAH.

BASSOLS RICARDEZ, Mario (1994), “Regreso al futuro de la política local en el DF”, *Ciudades*, núm. 24, Puebla, RNIU.

————— (2000), “De la Asamblea de Representantes a la Legislativa”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF/El Colegio de México.

BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier (2005), “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF/UAM.

BOLAÑOS SÁNCHEZ, Ángel (2013), “Clientelismo en elección de comités: IEDF”, *La Jornada*, México, 8 de septiembre.

- BOLAÑOS SÁNCHEZ, Ángel y Laura Gómez (2007), "Crea el GDF empresa para financiar proyectos propios", *La Jornada*, México, 20 de diciembre, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/2007/12/20>», acceso 15 de marzo de 2014.
- BOLOS, Silvia (1999), *La constitución de actores sociales y la política*, México, Plaza y Valdés/UIA.
- BRAUDEL, Fernand [1950-1960] (1970), *La historia y las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial.
- CADENA ROA, Jorge (2004), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM.
- CALCANELO, Raúl (1991), "Entrevista al gobernador Ignacio Pichardo Pagasa", suplemento de *El Nacional*, México, 2 de diciembre.
- CALIDAD DE VIDA (2014), "Historia de Calidad de Vida", México, en línea «<http://www.calidaddevidadf.com>», acceso 22 de febrero.
- CALVA, José Luis (1993), *La disputa por la tierra*, México, Fontana.
- (2004), "Ajuste estructural y TLCAN: efectos en la agricultura mexicana y reflexiones sobre el ALCA", *El Cotidiano*, año/vol. 19, núm. 124, México, UAM-Azcapotzalco, marzo-abril.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1994), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Cámara de Diputados.
- (2006), *Informes presidenciales, Carlos Salinas de Gortari*, México, Servicios de Investigación y Análisis-Cámara de Diputados.
- CÁMARA DE SENADORES (2014), *Dictamen por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la ciudad de México*, México, 14 de diciembre, en línea «<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54473>», acceso 19 de mayo.
- CANO ESCALANTE, Francisco (2002), "El desarrollo económico de la ciudad de México. La experiencia del primer gobierno electo", en Lucía Álvarez *et al.* (coords.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-Azcapotzalco/Conaculta/INAH.
- CÁRDENAS SOLÓRZANO, Cuauhtémoc (1997), *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, México, Fundación para la Democracia.
- (1998), "Mensaje a los habitantes del Distrito Federal, 1^{er} Informe de gobierno ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 17 de septiembre de 1998", *Perfil de La Jornada*, México.
- (1999), *II Informe de gobierno. Ciudad de México, septiembre de 1999*, 4 t., México,

- (2000), *Con México a la victoria. Programa de gobierno 2000-2006*, México, Alianza por México.
- CARDOSO, Víctor (2014), “Incorporará SAT a 400 mil pepenadores y recolectores de la industria del reciclado”, *La Jornada*, Economía: 30, México, 13 de febrero.
- CASA Y CIUDAD, A.C. (1999), “El derecho a una vivienda adecuada”, *Ciudades*, núm. 44, Puebla, RNIU.
- CASAR, José I. y Jaime Ros (1989), “Actividades económicas en la crisis”, en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM.
- CASAS, Lucía (2000), “Abandonan comités vecinales. La confusión sobre las atribuciones reales que tendrán a partir del próximo año, la causa de la deserción”, *El Universal*, Ciudad: 4, México, 8 de octubre.
- CASELLI, Maurizio (2000), *La contaminación atmosférica, causas y fuentes. Efectos sobre el clima, la vegetación y los animales*, México, Siglo XXI.
- CASTILLEJOS, Jessica (2012), “Exige ALDF publicar contratos de Ecobici”, *Excélsior*, Comunidad: 25, México, 27 de noviembre.
- CASTILLO MUSIÑO, María Alejandra (2013), *Informe de investigación*, doctorado en CyAD, México, UAM-Xochimilco, inédito.
- CASTILLO PAVÓN, Octavio (2012), “Urbanización y planeación urbana en México y el Estado de México”, en Francisco Rosas Ferrusca y Guadalupe Hoyos Castillo (coords.) *Una visión retrospectiva de los últimos 25 años de la planeación del territorio mexiquense*, Toluca, UAEM.
- CASTRO GUZMÁN, Martín (2009), *Política social y pueblos indígenas. Un análisis desde la participación y organización social*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- CASTRO RAMÍREZ, Ma. Eugenia (1999), “Impacto en medio ambiente por pérdida de superficies de conservación ecológica en el Distrito Federal y Área Metropolitana”, *Diseño y Sociedad*, núm. 10, México, UAM-Xochimilco.
- (2002), *El Movimiento Urbano Popular en los procesos de transformación de la ciudad de México*, tesis de doctorado, México, UNAM.
- CEDENO DEL OLMO, Manuel (1998), “Acción ciudadana, elecciones federales y agrupaciones políticas”, *Ciudades*, núm. 39, Puebla, RNIU.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (Cesop) (2006), "Antecedentes", Desarrollo Social, México, en línea «www.diputados.gob.mx/cesop/», acceso 31 de marzo.
- CENTRO VIRTUAL DE CAMBIO CLIMÁTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (CVCCCM) (2009), *Evaluación de*

los impactos de los residuos sólidos bajo cambio climático en la ciudad de México, México, Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal/Centro de Ciencias de la Atmósfera-UNAM.

CHÁVEZ GONZÁLEZ, Silvia (2008), “Anuncian aumento de transporte público en el Estado de México”, *La jornada*, México, 1 de agosto, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/2008/08/01/index.php?section=estados&article=039n1est>», acceso 13 de marzo.

————— (2011), “*Boom inmobiliario en el Edomex dejó miles de viviendas con estructuras defectuosas*”, *La Jornada*, Estados: 29, México, 13 de noviembre.

CHÁVEZ RAMÍREZ, Irma Paulina (1996), *Las cartas de intención y ajuste estructural en México: 1982-1994*, México, IIE-UNAM/BUAP.

CLAVIJO, Fernando y Susana Valdivieso (2000), *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999*, Santiago de Chile, CEPAL (Serie Reformas Económicas, 67).

COBO SUERO, Juan Manuel (1993), *Contribución a la crítica de la política social*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas.

COMERCIO EXTERIOR (1995), “Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica”, *Comercio Exterior*, México, enero.

COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA (CAM) (2010), *Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, CAM.

COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES (Corena) (2011), “Información otorgada por la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales”, México, Corena.

COMISIÓN METROPOLITANA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (Cometah) (1998), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Cometah.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (Conagua) (2007), *Estadísticas de la Región XIII*, México, Organismo de Cuenca del Valle de México.

————— (Conagua) (2011), *Estadísticas del agua en México*, México, Semarnat.

————— (Conagua) (2013), “Túnel emisor oriente”, en línea «<http://www.conagua.gob.mx/>», acceso 4 de octubre.

COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (Conanp) (2013), “Listado de ANP”, en línea , acceso 23 de febrero.

CONDE BONFIL, Carola (2000), “Finanzas públicas metropolitanas”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF/El Colegio de México.

- CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO (1992), *Ley que Transforma al Órgano Desconcentrado Denominado Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI), en Organismo Descentralizado*, Toluca, H. Legislatura del Estado, en línea «<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/mexico/ley-que-transforma-al-organo-desconcentrado-denominado-instituto-de-capacitacion-y-adiestramiento-para-el-trabajo-industrial-i-c-a-t-i-en-organismo-escentralizado.pdf>», acceso 27 de noviembre de 2013.
- (2012), “Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”, *Gaceta del Gobierno*, Toluca, GEM.
- CONGRESO DE LA UNIÓN [1993] (1999), *Ley General de Asentamientos Humanos*, México, Porrúa.
- [1996] (1999), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Disposiciones Complementarias*, México, Porrúa.
- (1999^a), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, página de Internet del Gobierno del Distrito Federal, acceso 4 de diciembre de 2000.
- (1999^b), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa.
- (1997), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Diario Oficial*, México, 4 de diciembre.
- CONNOLLY, Priscilla (2006), “La demanda habitacional”, 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.
- (2005), “Mesa 1. Antes de los sismos”, en Lorena Hernández Muñoz (coord. gral.) y Antonio Moya Fonseca (coord. de invest.), *20 años después. Los sismos de 1985*, México, PUEC-UNAM.
- CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA (Conafovi) (2002), *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*, México, Conafovi.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (Conapo) (2007), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, Sedesol/Conapo/INEGI.
- (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, Sedesol/Conapo/INEGI, en línea «http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010».
- CONTRERAS, Cintya (2014), “Habrán parquímetros en la Doctores, con o sin consulta: Alejandro Fernández”, *Excélsior*, Comunidad: 20, México, 10 de febrero.
- CORTÉS, Maricarmen (2009), “Avanza Ciudad Jardín en Neza”, *El Universal*, Opinión: 21, México, 16 de febrero.

- COULOMB BOSC, René (1986), “Organizaciones populares y planeación urbana en un barrio deteriorado de la ciudad de México”, en Jorge Alonso (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, t. I, México, CIESAS (Ediciones de la Casa Chata).
- (1991), “El impacto urbano del Programa Renovación Habitacional Popular”, en Priscilla Connolly, René Coulomb y Emilio Duhau, *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*, México, Cenvi/UAM-Azcapotzalco.
- (1994), *Vivienda en renta, dinámica habitacional y periferia urbana*, en Daniel Hiernaux y François Tomas (comps) (1994), *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades*, México, UAM-Xochimilco/Institut Français d'Amérique Latine.
- (2005), “Mesa 3. La reconstrucción”, en Lorena Hernández Muñoz (coord. gral.) y Antonio, Moya Fonseca (coord. invest.), *20 años después. Los sismos de 1985*, México, PUEC-UNAM.
- (2006^a), “La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida”, en Adriana Borjas y Mónica Bucio, *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, México, Cesop.
- (2006^b), “La democracia ciudadana, entre el barrio y la ciudad”, en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, UNAM/UAM/UACM/INAH/Plaza y Valdés.
- (2013), “Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos”, en Blanca R. Ramírez Velázquez y Emilio, Pradilla Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. II, México, UAM.
- COULOMB BOSC, René y Martha Schteingart (coords.) (2006), *Entre el Estado y el mercado, la vivienda en el México de hoy*, México, UAM-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.
- CRÓNICA (2013^a), “Inicia operaciones el Corredor Cero Emisiones”, México, 1 de febrero, en línea <<http://www.cronica.com.mx/notas>>, acceso 15 de febrero de 2014.
- (2013^b), “Pierde DF tres veces el Bosque de Chapultepec por deforestación”, Ciudad: 21, México, 11 de febrero.
- CRUZ, Alejandro y Gabriela Romero (2013), “Retoma el GDF el proyecto Ciudad de la Salud en la zona de hospitales de Tlalpan”, *La Jornada*, Capital: 42, México, 5 de diciembre.
- CRUZ, Ángeles (2013), “Contaminación ocasiona 3.2 millones de muertes prematuras en el mundo: HEI”, *La Jornada*, Sociedad y Justicia: 42, México, 27 de noviembre.
- CRUZ, Juan (2013), “Sobreviven con menos de \$4 mil al mes 6 de cada 10 trabajadores: INEGI, Proceso, Nacional: 13, México, 1 de mayo.
- CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad (1997), “Hallazgos recientes en el estudio de la tenencia de la

tierra”, en René Coulomb (coord.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, vol. II, México, Observatorio de la Ciudad de México/UAM-Azcapotzalco.

————— (2001), “El poblamiento popular y la propiedad privada: hacia una redefinición de su relación”, en Emilio Duhau (coord.), *Espacios metropolitanos*, México, UAM-Azcapotzalco/RNIU.

CUENCA, Alberto (2004), “Alistan ‘ola’ de amparos contra la ley ciudadana. Bajo la asesoría de diputados del PAN, vecinos impugnarán la norma, anuncian”, *El Universal*, Ciudad: 3, México, 17 de julio.

DAMIÁN, Araceli (2007), “Los retos en materia social en México a inicios del siglo XXI”, en José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*, México, Miguel Ángel Porrúa.

DÁVILA, Israel (2008), “Evalúan la contaminación del río Lerma”, *La Jornada*, Estados: 18, México, 28 de octubre.

DELGADO, Javier (1988), “El patrón de ocupación territorial de la ciudad de México al año 2000”, en Óscar Terrazas y Eduardo Preciat (coords.), *Estructura territorial de la ciudad de México*, México, Plaza y Valdes/DDF.

————— (1998), *Ciudad-región y transporte en el México central. Un largo camino de rupturas y continuidades*, México, Plaza y Valdés/UNAM.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (DDF) (1973), “Reglamento de Zonificación del Territorio del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México.

————— (1983), “Departamento del Distrito Federal para la prevención del ambiente”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 1 de agosto.

————— (1984), *Intervenciones y discursos de Ramón Aguirre Velázquez 1983*, México, DDF.

————— (1996), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Versión 1996*, México, Seduvi.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (DDF), Gobierno del Estado de México y Sedesol (1997), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, s/e.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (1970), *Acuerdos aprobados por la Comisión de Planificación del Departamento del Distrito Federal*, México, 17 de diciembre.

————— (1971^a), *Decreto que reforma a la Ley Orgánica del DDF*, México, 31 de diciembre.

————— (1971^b), *Decreto que reforma y adiciona a la Ley de Planificación del Distrito Federal*, México, 31 de diciembre.

————— (1976), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, 1 de enero.

————— (1978), *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, México, 31 de diciembre.

- (1979), *Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal*, México, 6 de febrero.
- (1983), *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior*, DDF, México, 28 de noviembre.
- (1987^a), *Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal*", México, 16 de julio.
- (1987^b), *Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal*, México, 16 de julio.
- (1988), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Congreso de la Unión, México, 28 de enero.
- (2012), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Secretaría de Desarrollo Social-DDF, México, 15 de diciembre.
- DÍAZ, Gloria (2013), "Suspenden obras del megaproyecto Mitikah tras el hallazgo de osamentas antiguas", *Proceso*, México, 21 de junio, en línea «<http://www.proceso.com.mx>», acceso 24 de febrero de 2014.
- DÍAZ FLORES, Laura (2009), "Políticas para asentamientos irregulares en suelo de conservación. Caso de estudio: la Comisión de Regulación Especial de Xochimilco (CREX) en Ampliación Tetlatilco, Tepexomulco Sur y Tejomulco El Huerto de Xochimilco", idónea comunicación de resultados para obtener el grado de maestría, México, UAM-Xochimilco.
- DÍAZ PÉREZ, Miguel Ángel (2012), "Evaluación de la política tributaria en México, 2007-2012", *Finanzas Públicas*, vol. 4, núm. 7, México, Centro de Estudio de las Finanzas Públicas-Cámara de Diputados, enero-junio.
- DUHAU, Emilio (1989), "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- (1993), "Planeación urbana y políticas medio ambientales", en René Coulomb y Emilio Duhau (coord.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, UAM-Azcapotzalco/Cenvi.
- (1998), *Hábitat popular y política urbana*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco.
- (1999), "Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México", *Ciudades*, núm. 41, Puebla, RNIU.
- (2008), "Los nuevos productores del espacio habitable", *Ciudades*, núm. 79, Puebla,

RNIU, julio-septiembre.

- DUHAU, Emilio y Ángela Giglia (2008), *Las reglas del (des)orden: habitar la metrópoli*, México, Siglo XXI/UAM-Azcapotzalco.
- EBRARD CASAUBON, Marcelo (2013), “Hacia la ciudad que tod@s queremos”, *Reforma*, Ciudad: 1, México, 7 de noviembre.
- ECHEVERRÍA, Luis (1973), *Tercer informe de gobierno*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- EIBENSHUTZ HARTMAN, Roberto (2009), “El futuro de la gestión metropolitana”, *Territorios Metropolitanos*, México, UAM-Xochimilco.
- EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Carlos Goya Escobedo (coords.) (2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, México, Cámara de Diputados-LX Legislatura/Sedesol/Miguel Ángel Porrúa/UAM-Xochimilco.
- EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Pablo Benlliure (coords.) (2009), *Mercado formal e informal de suelo análisis de ocho ciudades*, México, Sedesol/UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- EL ECONOMISTA* (2012), “GDF escoge a empresa que explotará biogás en Bordo Poniente”, *Empresas*: 23, México, 1 de noviembre.
- EL UNIVERSAL* (2012), “6 datos de la posible baja del Suburbano”, México, 22 de febrero, en línea <<http://www.eluniversaledomex.mx/cuautitlan>>, acceso 2 de febrero de 2014.
- (2013), “Túnel Emisor Oriente, la obra más grande del mundo”, *Metrópolis*: 13, México, 4 de agosto.
- ESPINOSA CASTILLO, Maribel (2005), “Viejas y nuevas geografías en el ex Vaso de Texcoco”, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 57, México, UNAM.
- ESPINOZA LÓPEZ, Enrique (2003), *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*, México, IPN.
- ESQUIVEL, María Teresa y Judith Villavicencio (2006), *Características de la vivienda en México al año 2000*, 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.
- EVANGELISTA RAMÍREZ, Eli (2001), “Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente, *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés/UNAM.
- EXCÉLSIOR* (2012), “Autorizan que tiraderos del Edomex reciban basura del DF”, *Nacional*: 7, México, 6 de febrero.

- (2015), “Adiós DF, hola ciudad de México; Senado aprueba reforma política”, México, 29 de abril, en línea «<http://www.Excelsior.com.mx/comunidad/2015/04/29/1021330>».
- FARRERA ARAUJO, Javier (1994), “El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México”, en Víctor Manuel Durand Ponte, *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI.
- FAVELA, Alejandro y Pablo Martínez (2003), *México: ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI*, México, Plaza y Valdés/UAM-Iztapalapa.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Federico (1991), *Las modernas ruedas de la destrucción. El automóvil en la ciudad de México*, México, El Caballito.
- FERNÁNDEZ, Emilio (2013), “Anuncian desalojo en Sierra Guadalupe”, *EL Universal*, Metrópoli: 14, México, 26 de noviembre.
- (2014), “Error, terminal aérea en Texcoco”, *El Universal*, Metrópoli: 6, México, 10 de febrero.
- FIDEICOMISO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO (FEECIME), Gobierno del Distrito Federal (2000), *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, México, Corporación Mexicana de Impresión.
- FLORES, J., F. Cancino y A. Simón (2004), “Impugnarán vecinos la Ley de Participación Ciudadana”, *El Universal*, 1ª. Sec.: 4, México, 21 de mayo.
- FLORES, José Luis (2004), “Estudian la creación de primera Ley Vecinal. Acuerdan en cinco delegaciones crear mesas de trabajo”, *El Universal*, Ciudad: 4, México, 5 de junio.
- FRANCO, Rolando (2001), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente, *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés/UNAM.
- FRECUENCIA LABORAL (2013), “Trabajadores emplazan a huelga a RTP”, en línea «<http://www.frecuencialaboral.com/rtpemplazanahuelga2013>», acceso 13 de enero de 2014.
- FUENTES, Víctor e Iván Sosa (2015), “Traerán agua al DF de Temascaltepec”, *Reforma*, Nacional: 1, México, 20 de junio.
- FUENTES, Víctor y Evelyn Cervantes (2015), “Preocupa el déficit en mantos acuíferos”, *Reforma*, Nacional: 8, México, 20 de julio.
- GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL (GODF) (1976), Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México, DDF, 7 de enero.
- (1997), *Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal*, México, DDF, 3 de diciembre.

- (2000^a), *Ley Ambiental del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa, 13 de enero.
- (2000^b), *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa, 1 de julio.
- (2009^a), “Declaratoria de necesidad para creación de la vía periférica elevada”, México, GDF, 11 de diciembre.
- (2009^b), “Declaratoria de necesidad para el otorgamiento de una concesión para explotar y administrar una vía de comunicación urbana de peaje”, México, GDF, 11 de diciembre.
- (2009^c), “Declaratoria de necesidad para la creación de una vía periférica en la parte superior de periférico sur”, México, GDF, 14 de diciembre.
- (2010^a), *Plan Rector de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa, 9 de junio.
- (2010^b), “Declaratoria de necesidad”, México, GDF, 10 de diciembre.
- GAMBOA DE BUEN, Jorge (1994), *Ciudad de México, una visión*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA, Miguel Ángel (2006), *13 años después el PROCEDE... ¿procede?*, México, Maderas del Pueblo del Sureste, A.C./Foro para el Desarrollo Sustentable, A.C., en línea «<http://www.maderasdelpueblo.org.mx/archivos/pdf/folletoprocede.pdf>».
- GARCÍA CRUZ, Pedro (2011), "Las instituciones de la política social del Distrito Federal 1997-2010", México, Evalúa DF/Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en línea «http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/inspol_sol.pdf», acceso 14 de abril de 2014.
- GARZA, Gustavo (1983), “Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)”, *Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 1(54), México, El Colegio de México.
- (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colegio de México.
- (1987), "El futuro de la ciudad de México, megalópolis emergente", en Gustavo Garza (coord.), *Atlas de la ciudad de México*, México, DDF/El Colegio de México.
- (comp.) (1988), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- (1989), “Introducción. Imagen global de la planeación territorial en México”, en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.

- (1992), “Las políticas urbano-regionales en México, 1915-1988”, en Gustavo Garza (comp.), *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México. Los parques y ciudades industriales, 1953-1988*, México, El Colegio de México.
- (1999), “La estructura socioespacial de Monterrey, 1970-1990”, *Estudios demográficos y Urbanos*, vol.14, núm.3, México, El Colegio de México, septiembre-diciembre.
- (2000^a), “Servicialización de la economía metropolitana, 1960-1998”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF/El Colegio de México.
- (2000^b), “La normatividad urbanística”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF/El Colegio de México.
- (coord.) (2000^c), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF/El Colegio de México.
- (2003), *La urbanización de México en el siglo xx*, México, El Colegio de México.
- (2013), *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción*, México, El Colegio de México.
- GARZA, Gustavo y Araceli Damián (1991), “Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento”, en Martha Schteingart (coord.), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- GARZA, Gustavo y Sergio Puente (1989), “Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978”, en Martha Schteingart (coord.), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- GASCÓN, Verónica (2014), “Sustituirán fácilmente a grandes vivienderas”, *Reforma*, Negocios: 2, México, 20 de enero.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (GDF) (2000), “Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, GDF, 1 de agosto de 2000.
- (2001), *Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS)*, México, GDF.
- (2002^a), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 2001-febrero de 2002*, México, Seduvi.
- (2002^b), *Del nudo a la red. Problemas de movilidad en la ciudad de México y soluciones integrales*, México, GDF.
- (2003^a), *3er. informe de gobierno de Andrés Manuel López Obrador*, México, GDF.
- (2003^b), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 2003*, México, Seduvi, diciembre.

————— (2007), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2007-2012*, México.

————— (2007), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 233, México, 14 de diciembre.

————— (2008), *Encuesta origen y destino 2007. Resultados* (versión PDF), México, GDF.

————— (2012), *Sexto informe de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón*, México, GDF.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (GEM) (1987), *Memoria de gobierno, 1981-1987*, Alfredo del Mazo González, Toluca, GEM.

————— (1993^a), *Cuarto informe de gobierno*, Ignacio Pichardo Pagaza, Toluca, GEM, 2 de enero.

————— (1993^b), *Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM)*, Toluca, GEM.

————— (1995), *Primer informe de gobierno*, Emilio Chuayffet Chemor, Toluca, GEM.

————— (1995), *Informe general del proceso de desincorporación de organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública del Estado de México, 1990-1994*, vol. 1, Toluca, GEM (Secretaría de la Contraloría).

————— (1996), *Segundo informe de gobierno*, César Camacho Quiroz, Toluca, GEM.

————— (2000), *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1999-2005*, Toluca, GEM.

————— (2006), *Manual general de organización del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social*, Toluca, GEM.

————— (2011^a), *Sexto informe de gobierno*, Enrique Peña Nieto, Toluca, GEM.

————— (2011^b), *Sexto informe de gobierno*, Enrique Peña Nieto. *Anexo estadístico*, t. I, vol. I, Toluca, GEM, 5 de septiembre.

————— (2013), *2º informe de gobierno*, Eruviel Ávila Villegas. *Anexo estadístico*, t. I, Toluca, GEM, 24 de septiembre.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (GEM), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Salud (Ssa) y Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2013), *Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020*, México, GEM/Semarnat/Ssa/GEM.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República.

————— (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República.

————— (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2014*, México, Presidencia de la

República.

GÓMEZ, Laura (2010), “Consortio presentará este mes el proyecto para explotar biogás en el Bordo Poniente”, *La Jornada*, Capital: 32, México, 4 de febrero.

————— (2012), “Transportistas operarán por 10 años la Línea 4 del Metrobús”, *La Jornada*, Capital: 40, México, 14 de marzo.

————— (2013^a), “Cambian uso de suelo en Vallejo; construirán un megadesarrollo”, *La Jornada*, Capital: 31, México, 12 de noviembre.

————— (2013^b), “En transportes eléctricos, la ciudad estaría a la vanguardia”, *La Jornada*, Capital: 40, México, 4 de marzo.

————— (2013^c), “Planean dar a ADO la Línea 6 del Metrobus”, *La Jornada*, Capital: 49, México, 17 de abril.

————— (2013^d), “Se invertirán \$18 millones en la *peatonización* de Moneda”, *La jornada*, México, 14 de marzo, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/2013/03/14/capital/045n1cap>», acceso 24 de febrero.

GÓMEZ, Thelma (2011), “No vamos a dejar que cierren Bordo Poniente”, *El Universal*, Metrópoli: 8, México, 30 de agosto.

GÓMEZ CRUZ, Manuel y Rita Schwentesius (2000), *Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a 10 años*, Texcoco, CIESTAAM-Universidad Autónoma de Chapingo.

GONZÁLEZ, Roberto (2014), “En el abandono, 5 millones de viviendas en el país: Hacienda”, *La Jornada*, Economía: 22, México, 17 de enero.

GONZÁLEZ POZO, Alberto (1994), “Las ciudades: el futuro y el olvido”, en Fernando González Gortázar (coord.), *La arquitectura mexicana del siglo XX*, México, CNCA.

GONZÁLEZ SERNA, Sergio Armando (2008), *Monografía política del Estado de México (1981-2008)*, México, El Colegio de México.

GORDON, Sara (2000), “Política social”, en Laura Baca Olamendi *et al.* (comps), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Flacso/Conacyt/Fundación Heinrich Böll.

GORTARI RABIELA, Hira de, Regina Hernández Franyuti y Armando Ayala (1998), *La ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.

GRAJEDA, Ella (2000), “No impulsará AMLO obras ‘faraónicas’ ni megaproyectos. Rechaza hacer gastos superfluos, por lo que no mandará remodelar el Zócalo capitalino”, *El Universal*, Ciudad: 3, México, 11 de febrero.

- (2008), “Aprueba ALDF Programa de Desarrollo Urbano de Tláhuac”, *El Universal*, México, 29 de agosto, en línea «<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/534090.html>», acceso 10 de febrero de 2014.
- GUADARRAMA, Marco Antonio (2007), “Política de gestión y dinámica del mercado en materia de suelo”, en Sergio Tamayo (coord.) *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México, GDF/Seduvi/Invi/CAM.
- GUADARRAMA, Óscar (2011), “Basura del DF llega a tiradero de Morelos”, *Excélsior*, Nacional: 8, México, 28 de diciembre.
- GUILLÉN ROMO, Arturo (1996), “Balance de la privatización en México”, *Iztapalapa*, núm. 38 (Extraordinario), México, UAM-Iztapalapa.
- [2000] (2010), *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*, México, Plaza y Valdés/UAM.
- GUILLÉN ROMO, Héctor [2005] (2007), *México frente a la mundialización neoliberal*, México, Era.
- GUZMÁN, Sharenii (2012), “Cavan pozo en busca de agua”, *El Universal*, Metrópoli: 16, México, 25 de junio.
- HERNÁNDEZ ESQUIVEL, Juan Carlos (2006), “La planeación urbana en el territorio del Distrito Federal: de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano”, en María Soledad Cruz Rodríguez (coord.), *Espacios Metropolitanos*, núm. 2, Puebla, RNIU.
- HERNÁNDEZ ROMERO, Yasmin (2006), *El tejido socioeconómico y laboral en la fábrica textil La Hortensia*, México, UAEM.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2009), “De ‘Progresas’ a ‘Oportunidades’: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Sociológica*, núm. 70, México, UAM-Azcapotzalco.
- HIERNAUX, Daniel (1989), “La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones”, en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- (1998), “Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995”, en Carlos A. de Mattos *et al.* (comps). *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2000), “Historia de la planeación de la ciudad de México”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, México, GDF/El Colegio de

México.

IMAS Ruiz, Víctor J. y Beatriz García Peralta (1997), “Desregulación y política de vivienda en México”, *Ciudades*, núm. 36, Puebla, RNIU.

INIESTRA FUENTES, Patricia y Jaime Castro Campos (2013), “Megaproyectos habitacionales vs. intereses locales”, en Enrique Soto y Héctor Padilla (coords.), *Memoria del Congreso Nacional de Vivienda 2013. Eje temático 9: Desarrollo urbano y grandes conjuntos habitacionales*, México, PUEC-UNAM.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO (IAPEM) (2005), *Estado de México: la transformación de la sociedad y las instituciones públicas. El gobierno de Arturo Montiel Rojas, 1999-2005*, Toluca, IAPEM.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (Infonavit), Alberto González Pozo y Carlos González Lobo (1988), “México en el siglo XX”, *La vivienda comunitaria en México*, México, Infonavit.

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (IEDF) (2000^a), *Plataforma política para el Distrito Federal 2000-2006 del Partido Acción Nacional*, México, IEDF.

————— (2000^b), *Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal*, México, IEDF.

————— (2000^c), *Plataforma electoral 2000-2006 del Partido Revolucionario Institucional*, México, IEDF.

————— (2006^a), *Plataforma de gobierno y legislativa del Partido Acción Nacional*, México, IEDF

————— (2006^b), *Plataforma electoral y programa de gobierno 2006-2012 del Partido de la Revolución Democrática*, México, IEDF.

————— (2006^c), *Plataforma electoral 2006 para el DF de la coalición “Unidos por la Ciudad”, conformada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México*, México, IEDF.

————— (2010), *Sistema de Consulta de Resultados de la Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010*, México, IEDF, en línea <<http://secure.iedf.org.mx/screc2010/entidad.php>>, acceso 4 de febrero de 2014.

————— (2011^a), *Plataforma electoral para el Distrito Federal 2012-2018, Partido Acción Nacional*, México, IEDF.

————— (2011^b), *Plataforma electoral 2012 – 2018 PRD-DF*, México, IEDF.

————— (2011^c), *Plataforma electoral a jefe de gobierno 2012-2018 del Partido*

Revolucionario Institucional, México, IEDF.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO (IEEM) (1999^a), *Plataforma electoral del Partido de Acción Nacional*, Toluca, IEEM.

————— (1999^b), *Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática*, Toluca, IEEM.

————— (1999^c), *Plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional*, Toluca, IEEM.

————— (2005^a), *Plataforma política 2005-2011 del Partido Acción Nacional y Convergencia*, Toluca, IEEM.

————— (2005^b), *Plataforma electoral de la coalición “Unidos para Ganar”*, Toluca, IEEM.

————— (2005^c), *Plataforma electoral 2005-2011 del Partido Revolucionario Institucional*, Toluca, IEEM.

————— (2011^a), *Plataforma electoral 2011-2017 del Partido Acción Nacional*, Toluca, IEEM.

————— (2011^b), *Plataforma electoral de la coalición “Unidos Podemos Más” PRD-PT-Convergencia*, Toluca, IEEM.

————— (2011^c), *Plataforma electoral que sostendrá el candidato a gobernador del Estado de México para el periodo constitucional 2011-2017 de la coalición denominada “Unidos por Ti”, del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México*, Toluca, IEEM.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP) (1986), “Reformas tendientes a promover la desconcentración administrativa de la administración pública federal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 67-68, México, INAP, julio-diciembre.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) (1996), *Cien años de censos de población 1895-1995*, Aguascalientes, INEGI.

————— (2011), *Micro, pequeña, mediana y gran empresa: estratificación de los establecimientos. Censos Económicos 2009*, Aguascalientes, INEGI.

————— (2013), Banco de Información, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad), varios años, en línea «<http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/>», acceso 19 de febrero.

IRACHETA, Alfonso X. (1988), “Algunas reflexiones en relación al problema del suelo para vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, en Marco A. Michel (coord.), *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, México, UAM/Sedue.

ISLAS RIVERA, Víctor (2000), *Llegando tarde al compromiso: la crisis del transporte en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.

- ISUNZA VIZUET, Georgina (2010^a), “Efectos urbano-ambientales de la política de vivienda en la ciudad de México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVII, núm. 49, México.
- (2010^b), “Política de vivienda y movilidad residencial en la ciudad de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 2, México, El Colegio de México.
- IZABAL, Caro (2013), “¿Qué pasa con la basura en la ciudad de México?”, *Haz Ciudad*, núm. 11, México.
- JARAMILLO, Samuel (1981), *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá, Bogotá*, Universidad de los Andes.
- JARQUÍN, María Teresa y Carlos Herrejón Peredo (1995), *Breve historia del Estado de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- JIMÉNEZ, Rebeca (2013), “Inicia obra de “Puerta Toreo” en la “esquina de oro”, *El Universal*, México, 4 de junio, en «<http://www.eluniversaledomex.mx>», acceso 24 de febrero de 2014.
- JOHANSON MONDRAGÓN, Steven Iván (2011), “¿Están convergiendo los partidos políticos en México? Papel del Estado y modelo de desarrollo en los documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática (1929-2009)”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVI, núm. 212, México, UNAM, mayo-agosto.
- JUÁREZ, Blanca (2012), “Desigual, el impulso a la bici en la ciudad de México: Expertos”, *La Jornada*, Sociedad y Justicia: 35, México, 16 de diciembre.
- JUSIDMAN, Clara (2002), “La política social en la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal”, en Lucía Álvarez Enríquez *et al.* (coords.), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-Azcapotzalco/INAH/Conaculta.
- LACY, Rodolfo (coord.) (1995), *La calidad del aire en el valle de México*, México, El Colegio de México.
- (2000), “La gestión ambiental”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF
- LA JORNADA (2004), “Corrupción, frivolidad y despilfarro, ejes del sexenio lopezportillista”, México, 18 de febrero.
- (2009), “Desde hoy 8 rutas de microbuses salen de Xola; sólo circulara el Metrobús”, México, 31 de agosto, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/2009/08/31/capital>», acceso 13 de febrero de 2014.
- (2013^a), “Se invertirán \$18 millones en la peatonización de Moneda”, México, 14 de marzo.
- (2013^b), “Hoy no Circula no ha logrado disminuir la contaminación del aire”, *Ciencia:*

2, México, 26 de julio.

————— (2014^a), “Hoy, segundo gasolinazo del año; Magna a \$12.41 el litro”, *Economía*: 14, México, 1 de febrero.

————— (2014^b), “Gasolina Magna costara 12.59 pesos, 9 centavos más que en marzo”, *Economía*: 14, México, 4 de abril.

LEFF, *Enrique* (1998), *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI.

LEGORRETA, Jorge (2006), *El agua y la ciudad de México, de Tenochtitlán a la megalópolis del siglo XXI*, México, UAM-Azcapotzalco.

LEGORRETA, Jorge y Ángeles Flores (1989), *Transporte y contaminación en la ciudad de México*, México, Centro de Ecodesarrollo.

LEIDENBERGER, Georg (2011), *La historia viaja en tranvía. El transporte público y la cultura política de la ciudad de México*, México, UAM/Conaculta.

LEO VARGAS, Alejandro, Salvador Adame Martínez y José Jiménez Jiménez (2012), "Comparación de los sistemas de transporte rápido de autobús articulado de México", *Ciencia Ergo Sum*, vol. 19-3, Toluca, UAEM, noviembre.

LEÓN TREVIÑO, Santiago de (2000), *Las crisis evitables de México. Un recuento de los vicios de nuestro sistema político y sus costos para el país*, México, C.V. Ediciones.

LERNER, Laura y Ana García Raggio (1991), “El discurso neoliberal en las políticas sociales: aportes para una discusión”, en Estela Grassi, Susana Hintze y María Rosa Neufeld (1994), *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo y de las políticas alimentarias*, Buenos Aires, Espacio.

LI LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO (1992), *Decreto III. Ley que Transforma al Órgano Desconcentrado Denominado Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI) en Organismo Descentralizado*, Toluca, GEM.

LINARES, Jaime (2013), “La política de vivienda ante el neoliberalismo. Efectos y contrastes en el oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010”, en Enrique Soto y Héctor Padilla (coords.), *Memoria del Congreso Nacional de Vivienda 2013. Eje temático 9: Desarrollo urbano y grandes conjuntos habitacionales*, México, PUEC-UNAM.

LLANOS, Raúl (1999), “Quiere López Obrador ganar en buena lid”, *La Jornada*, México, 25 de octubre, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/1999/10/25/cap3.html>», acceso 9 de mayo de 2006.

————— (2006), “Expropiación el GDF 61 mil m² donde existen asentamientos irregulares”, *La Jornada*, Capital: 19, México, 4 de septiembre.

- LLANOS, Raúl y Gabriela Romero (2007), “Anuncian el fin del Bando 2 en las cuatro delegaciones centrales”, *La Jornada*, México, 8 de febrero, en línea <<<http://www.jornada.unam.mx/2007/02/08>>>, acceso 24 de febrero de 2014.
- LÓPEZ, Alma (2014), “¿Y dónde está el paciente?”, *Obras*, núm. 494, México, febrero.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel (2000), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, presentado por el C. Jefe de Gobierno*, México, PRD-DF.
- (2005), *Un proyecto alternativo de nación*, México, Grijalbo.
- LÓPEZ PANIAGUA, Rosalía (2004), *Pobreza urbana y neoliberalismo en México. Formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social*, México, UNAM.
- LUGO GOYTIA, Manuel (1991), “Política de vivienda del Estado Mexicano”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, año VI, núm. 18, México.
- MANCERA ESPINOZA, Miguel Ángel (2013), “Un proyecto ciudadano”, *Reforma*, Ciudad: 1, México, 8 de septiembre.
- MAINGON, Thais (2004), “Política social en Venezuela 1999-2003”, *Cuadernos del Cendes*, núm. 55, 3ª época, Caracas, enero-abril.
- MANDEL, Ernest [1980] (1986), *Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista*, Madrid, Siglo XXI.
- MANDUJANO ARROYO, Humberto (2010), *Reconversión industrial, cambios institucionales y desarrollo urbano en México (1980-2000)*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- MANRIQUE CAMPOS, Irma (2001), “México: modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural”, en Emir Sader (coord.), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, CLACSO.
- MÁRQUEZ LÓPEZ, Lisett (2012), *Cambios en la estructura urbana y formación de un corredor urbano terciario. Paseo de la Reforma 1970-2007*, tesis de doctorado, México, Facultad de Arquitectura-UNAM.
- MÁRQUEZ LÓPEZ, Lisett y Emilio Pradilla Cobos (2004), “Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio”, *Investigación y Diseño*, núm. 1, México, DCyAD-UAM-Xochimilco.
- (2007), “Ciudad de México: el automóvil contra el transporte colectivo”, *Investigación y Diseño*, núm. 4, diciembre 2007, México, DCyAD-UAM-Xochimilco.
- MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen (2005), “La participación ciudadana en el ámbito municipal,” en Salvador Valencia Carmona (coord.), *El municipio en México y en el mundo: Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM.

- MARTÍNEZ, Alejandra (2004), “Diagnostican fallas de los comités vecinales”, *El Universal*, México, 23 de mayo, en línea «http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=59554&tabla=ciudad», acceso 22 de noviembre de 2007.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos (2000), “Avatares de la participación ciudadana”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF/El Colegio de México.
- (2005), “Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF/UAM.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Víctor Hugo (2004), “Dirigentes y fracciones del FDN y del PRD”, en Francisco Reveles Vázquez (comp.), *Partido de la Revolución Democrática. Los signos de la institucionalización*, México, Gernika/UNAM.
- MARTÍNEZ MEDINA, María Concepción y Lucía Pérez Fragoso (2003), “El análisis del Programa de Ampliación de Cobertura. Un aporte para la construcción de los presupuestos públicos desde la perspectiva de igualdad entre los géneros”, en Paloma de Villota (ed.), *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización: análisis de su impacto sobre las mujeres*, Barcelona, Icaria.
- MASTACHE, Aarón (2002), “La gestión ambiental en el Distrito Federal”, en Lucía Álvarez et al. (coords.), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-Azcapotzalco/Conaculta/INAH.
- MAYA, Augusto (1997), *Desarrollo sostenible o cambio cultural*, Cali, Corporación Universitaria Autónoma de Occidente/Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes del Valle del Cauca.
- MAYA GONZÁLEZ, Nelly (2004), “El ‘Procede’ y el ‘Piso’ en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMVM”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 56, México, El Colegio de México, mayo-agosto.
- MAYORAL JIMÉNEZ, Isabel (2011), “Los claroscuros del sexenio de Calderón”, México, CNN-Expansión, en línea «www.cnnexpansion.com», acceso 10 de marzo de 2014.
- MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto (2001), *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
- MENDEZ, Enrique y Víctor Ballinas (2011), “Desafuero de AMLO, primer acuerdo de Madrazo con PAN y Fox: Muñoz Ledo”, *La Jornada*, México, 5 de abril, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/2011/04/05/politica/015n1pol>», acceso 11 de marzo de 2014.
- MÉNDEZ BAHENA, Benjamín (2009), “Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México”, en Fernando Carrión M. y Manuel Dammert G. (comps.), *Economía política de la*

seguridad ciudadana, Quito, Flacso.

MERCADO, Alfonso y José Romero (coord.) (2010), *Las reformas estructurales en México*, México, El Colegio de México.

MEYER, Lorenzo (2001), “El modo mexicano de transformar al régimen”, en Julio Labastida Martín del Campo y Antonio Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia*, México, Siglo XXI/UNAM.

MICHELLI, Jordy (2002), “Política ambiental en México y su dimensión regional”, *Región y Sociedad*, vol. XIV, núm. 23, Hermosillo, El Colegio de Sonora.

MIER Y TERÁN, Arturo (2010), “El Mejoramiento de la vivienda: un programa del Gobierno del Distrito Federal”, en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.) *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, México, PUEC-UNAM/El Colegio de la Frontera Norte/IGLOM.

MIGUELES TENORIO, Rubén (2010), “A un año del acuerdo nacional”, *El Universal*, México, 12 de octubre, en línea «www.eluniversal.com.mx/finanzas/76529.html».

MIÑO GRIJALVA, Manuel (1998), *Historia general del Estado de México*, vol. 6, Toluca, GEM/El Colegio Mexiquense.

MIRANDA, Alan (2014), “Enfilan suburbano hacia Huehuetoca”, *Reforma*, Ciudad: 6, México, 21 de febrero.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Pedro (1999), *Despertares. Comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*, México, UIA/UAM-Iztapalapa.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Pedro y Elizabeth Anaya (1997), “Gestión social”, en Roberto Eibenschutz Hartman (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*; t. I. *Economía y sociedad en la metrópoli*, México, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrua.

MOLINA SALAZAR, Raúl Enrique, Carmen Zúñiga Trejo y Jesús Díaz Pedroza (2012), “México: exclusión y justicia social en salud”, en María Elena Flores Orendain (coord.), *Políticas públicas en México. Régimen político, finanzas y políticas sectoriales*, México, UAM-Iztapalapa.

MONTAGUT, Teresa (2008), *Política social. Una introducción*, Barcelona, Ariel.

MONTES, Rafael (2012), “Inauguran estación de recarga para vehículos eléctricos”, *El Universal*, Metrópoli: 11, México, 15 de noviembre.

MONTIEL ROJAS, Arturo (2005), “Texto íntegro: VI informe de Arturo Montiel Rojas”, *El Universal*, México, 6 de septiembre.

MORALES SALES, Edgar Samuel (1994), en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa

(coords.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, vol. II, México, UNAM/La Jornada Ediciones.

MORENO, Pedro (2006), “La política social del Gobierno del Distrito Federal: alcances y desafíos”, en Lucía Álvarez, Carlos San Juan, Cristina Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UNAM/UAM-Azcapotzalco/INAH/UACM.

MORENO, Pedro, Claudia Ortiz y Rocío Murillo (2002), “Los retos del desarrollo social para un gobierno de izquierda. Esbozo para realizar un balance de la política social del GDF, 1997-2000”, en Lucía Álvarez Enríquez, Ma. Concepción Huarte Trujillo, Cristina Sánchez Mejorada, Carlos San Juan Victoria (coords.), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-Azcapotzalco/INAH/Conaculta.

MORENO GALVÁN, Felipe de Jesús (2013), *El Movimiento Urbano Popular en el Valle de México*, México, UAM-Xochimilco.

MORRIS, Stephen D. (1991), *Corruption & Politics in Contemporary Mexico*, USA, The University of Alabama Press.

MUÑOZ LEDO, Porfirio (2013), “Perfilan proyecto de reforma política”, *Reforma*, Ciudad: 6, México, 23 de octubre.

MUÑOZ RÍOS, Patricia (2013), “Hay casi 5 millones de viviendas abandonadas en todo el país”, *La Jornada*, México, 9 de abril.

NAVARRO BENÍTEZ, Bernardo (1993), *El Metro y sus usuarios*, México, UAM-Xochimilco.

————— (1996), “Notas sobre reforma de gobierno en el Distrito Federal”, *Política y Cultura*, núm. 7, México, UAM-Xochimilco.

————— (2004), *Los taxis en la ciudad de México*, México, UAM-Xochimilco.

NOZARI MORLET, Eduardo Arturo (1986), “La reforma constitucional de 1983 y la realidad municipal”, en Jorge Madrazo (comp.), *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La reforma municipal mexicana*, año 1, núm. 2, México, UNAM.

NÚÑEZ ESTRADA, Héctor Rogelio (2005), *Reforma y crisis del sistema bancario, 1990-2000, enfoque organizacional*, México, Plaza y Valdés.

OBRASWEB (2013), “Gami gana la licitación de la Línea 5 del Metrobús”, México, en línea <http://www.obrasweb.mx/construccion/2013/03/20/>, acceso 30 de marzo.

OLAYO, Ricardo (1998), “Malos manejos del DDF en materia de vivienda”, *La Jornada*, México, 24 de enero, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/1998/01/24/vivienda.html>», acceso 17 de octubre de 2006.

- OLIVARES, Emir (2007), "El Centro Histórico se ha hundido al menos 10 metros, revela investigador", *La Jornada*, Sociedad y Justicia: 26, México, 23 de julio.
- OLIVERA, Guillermo (2005), *La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México*, Cuernavaca, CRIM-UNAM.
- OLVERA GARCÍA, Julio César (2006), *Democracia, pluralidad política y competencia electoral en el Estado de México (1993-2003)*, en Juan Carlos León y Ramírez, y Salvador Mora Velázquez (coords.), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, UNAM.
- ORDOÑEZ BARBA, Gerardo (2012), "El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México", *Polis*, vol. 8, núm. 1, México, UAM-Iztapalapa.
- ORNELAS DELGADO, Jaime (2007), "La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)", *Aportes*, año/vol. XII, núm. 34, Puebla, BUAP, enero-abril.
- ORTIZ, Enrique (2003), "Participación en espacios institucionales y políticas públicas", en Silvia Bolos (comp.), *Participación y espacio público*, México, UACM.
- ORTIZ CRUZ, Etelberto (1998), "Políticas de Estado. ¿Pueden evitar las crisis financieras?", en Carlos A. Roza (coord.), *La política macroeconómica en México*, México, Siglo XXI.
- OVILLA Mandujano, Manuel (1984), "Introducción", *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior*, México, DDF.
- PASCOE, Ricardo (2014), "¿Las auditorías... sirven para algo?", *Excélsior*, México, 14 de febrero, en línea «www.excelsior.com.mx/opinion/ricardo-pascoe/2014/02/14», acceso 15 de marzo de 2014.
- PATÍÑO TOVAR, Elsa (1994), "1988: un hito para las OPI", *Ciudades*, núm. 22, Puebla, RNIU.
- PAZOS, Francisco (2014), "Inauguran dos Cetram en Tláhuac y Periférico oriente", *Excélsior*, México, 9 de enero, en línea «www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/01/09», acceso 15 de febrero de 2014.
- PENICHE CAMACHO, Luis A. (2004), *El Centro Histórico de la ciudad de México. Una visión del siglo XX*, México, UAM-Xochimilco.
- PÉREZ, Luis (2013), "Cetram El Rosario: inversión privada mejora movilidad", *Excélsior*, Comunidad, México, 24 de mayo, en línea «www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/05/23», acceso 15 de noviembre.
- PÉREZ, María (2010), "La Línea 3 del Metrobús en 13 meses", *La Prensa*, México, 3 de marzo, en línea «<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas>», acceso 05 de febrero de 2014.
- PÉREZ, Mariana (2010), "Sistema de Protección Social en Salud: ¿avances para la realización del derecho a la salud en México?", en Mariana Pérez (coord.), *Cinco miradas al derecho a la salud. Estudios de caso en México, El Salvador y Nicaragua*, México, Fundar.

- PÉREZ, Matilde (2011), “Obliga la Procuraduría Agraria a ejidatarios a vender sus tierras a empresas particulares: COCYP”, *La Jornada*, Política, 17, 25-VII-2011, México.
- PÉREZ Matilde y Susana González (2013), “Boltvinik: el número de pobres creció en 12 millones con Calderón”, *La Jornada*, México, 29 de julio, en línea <<<http://www.jornada.unam.mx/2013/07/29/sociedad/037n2soc>>>, acceso 22 de enero de 2014.
- PÉREZ ALVARADO, Tomás (2001), “Las estrategias del gobierno federal”, en Carlos Basurto Arteaga y Silvia Solís San Vicente (coords.), *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés/UNAM.
- PÉREZ-STADELMANN, Cristina (2013), “El miedo de vivir junto a un cementerio nuclear”, *El Universal*, Sociedad: 10, México, 10 de diciembre.
- PINO HIDALGO, Ricardo A. (2011^a), “Seis fotografías para mirar a los pueblos ciclistas de México”, *Vinculando*, México, en línea (Vinculando.org) <<http://vinculando.org/articulos/sociedad_mexico/seis_fotografias_para_mirar_a_los_pueblos_bi>> acceso 31 de marzo de 2012.
- (2011^b), *Patrones de movilidad y reestructuración metropolitana. Informe etapa del proyecto de investigación*, México, UAM-Xochimilco/Conacyt, inédito.
- (2012), *Las políticas urbanas durante el largo siglo XIX*, tesis de doctorado, México, UAM-Xochimilco.
- PINO HIDALGO, Ricardo A. y Felipe de Jesús Moreno Galván (2013), “La política y la planificación urbana del Estado neoliberal”, en Blanca Rebeca Ramírez Velázquez y Emilio Pradilla Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. II, México, UAM.
- PIZ, Víctor (2013), “Crisis en vivienderas, un problema acotado”, *El Financiero*, México, 19 de junio, en línea <<<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/crisis-en-vivienderas-problema-acotado.html>>>, acceso 23 de abril de 2014.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1983), *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, SPP.
- (1989), *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, SPP.
- (1995), *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, SHCP.
- (2001), *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- (2013), *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*, México, Gobierno de la República.
- (2013), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda (PNDUV)*, México, Gobierno de la República.
- PRADILLA COBOS, Emilio (1984), *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*, México, UAM-Xochimilco.

- [1974-1985] (1987), *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, México, Fontamara.
- (1993), *Territorios en crisis. México 1970-1992*, México, UAM-Xochimilco/RNIU.
- (1994), “Cambios al artículo 27 constitucional y la cuestión agraria”, en VV AA, *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, México, Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas-Cámara de Diputados-LV Legislatura.
- (1996), “México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): el futuro en busca de presente”, en Georges Couffignal, *Los procesos de integración en América Latina*, Estocolmo, Institute of Latin American Studies-Stockholm University.
- (1997^a), “La megalópolis neoliberal: gigantismo, fragmentación, exclusión”, *Economía Informa*, núm. 256, México, Facultad de Economía- UNAM, junio.
- (1997^b), “Megaproyectos”, *La Jornada*, México, 10 de julio, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/1997/08/20/pradilla.html>», acceso 12 de agosto de 2006.
- (1997^c), “Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional urbana”, *EURE*, vol. XXII, núm. 68, Santiago de Chile, abril.
- (1997^d), “Sociedad capitalina y futuro gobierno”, *La Jornada*, México, 30 de julio, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/1997/07/30/pradilla.html>», acceso 5 de noviembre de 2013.
- (1998^a), “La ciudad de México: el largo camino de la transición democrática”, en Guillermo Almeyra *et al.*, *La transición difícil*, México, La Jornada Ediciones.
- (1998^b), “Metrópolis y megalópolis en América Latina”, *Diseño y Sociedad*, núm. 8, México, DCyAD-UAM-Xochimilco, otoño.
- (1998^c), “Un año después”, *La Jornada*, México, 11 de julio, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/1998/07/11/pradilla.html>», acceso 10 de enero de 2006.
- (2000), “La izquierda y la ciudad de México”, en PRD-DF, *Documentos de análisis para la refundación del PRD*, México, PRD-DF.
- (2001), “Zona Metropolitana del Valle de México: avances y límites de la coordinación metropolitana”, *L'ordinaire Latino Americain*, núm. 185, Toulouse, Universidad de Toulouse-Le Mirail, julio-septiembre.
- (2002), “Campo y ciudad en el capitalismo actual”, *Ciudades*, núm. 5, Puebla, RNIU, abril-junio.
- (2003), “Neoliberalismo, globalización, regiones y ciudades en crisis”, *Memoria*, núm. 169, México, marzo.
- (2005), “Los errores del Bando 2”, *Malacate*, año 1, núm. 3, México.

- (2009^a), “La mundialización, la globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 15, núm. 12, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, julio-diciembre.
- (2009^b), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, México, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- (2010), “Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina”, *Cadernos Métopole*, núm. 24, 2º semestre, Sao Paulo, Observatorio das Metrôpoles.
- (2011^a), “Zona Metropolitana del Valle de México: una ciudad baja, dispersa, porosa y de poca densidad”, en Emilio Pradilla Cobos (comp.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- (comp.) (2011^b), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- (2012), “Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina”, México, UAM-Xochimilco, inédito.
- (2013), “Las razones del mercado y las políticas urbanas en la Zona Metropolitana del Valle de México”, ponencia al Seminario Internacional “Repensar la Metrópoli, 2”, México, PUEM-UAM, 10 de diciembre.
- (2015), “De la ciudad compacta a la periferia dispersa”, *Ciudades*, núm. 106, Puebla, RNIU, abril-junio.
- (coord.) *et al.* (2015^a), *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios demográficos, económicos y territoriales*, Proyecto Conacyt-UAM, parte I, México, UAM.
- (coord.) *et al.* (2015^b), *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios sociales*, México, Proyecto Conacyt-UAM, parte II, México, UAM.
- PRADILLA COBOS, Emilio (coord.), Cecilia Castro y Alicia Peralta (1996), *Vulnerabilidad sismos y sociedad en la ciudad de México, 1985 y el futuro*, México, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, A.C.
- PRADILLA COBOS, Emilio, Felipe Moreno Galván y Lisett Márquez López (2012), “Changements économiques, sociaux et morphologiques dans la zone métropolitaine de la vallée de Mexico (1980-2010)”, en Luc-Normand Tellier y Carlos Vainer (comps.), *Métrôpoles des Ameriques en mutation*, Quebec, Presses de l’Université de Quebec.
- PRADILLA COBOS, Emilio y Blanca Ramírez Velázquez (1993), “El Tratado de Libre Comercio y la integración territorial de México a Estados Unidos”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVL, núm. 103, San Antonio, julio-septiembre.
- PRADILLA COBOS, Emilio y Demetrio Sodi de la Tijera (2006), *La ciudad incluyente. Un*

proyecto democrático para el Distrito Federal, México, Océano/Oidme.

PRADILLA COBOS, Emilio y Ricardo A. Pino Hidalgo [2002] (2004), “Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos”, *Anuario de Espacios Urbanos 2004*, México, UAM-Azcapotzalco/Gernika.

PRADILLA COBOS, Emilio y Telésforo Nava Vásquez (1999), “Ciudad, democracia y equidad social: el desafío del PRD en la ciudad de México”, en Beatriz Stolovicz (coord.), 1999, *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, México, Plaza y Valdés/UAM-Xochimilco.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1993), "Iniciativa de decreto por el cual se reforma la Constitución Política", México, fotocopia.

————— (1997), "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial*, México, 4 de diciembre.

PROCESO (2014), “Renuncia Ebrard a cargo de la ONU; buscará la presidencia del PRD”, *Proceso*, núm. 1955, México.

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO (PUEC-UNAM) (2011), *Programa de Ordenación de la Zona metropolitana del Valle de México, actualización 2011*, México, UNAM, versión preliminar.

PUEBLA CADENA, Claudia (2002), *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, México, El Colegio de México.

QUINTERO, Josefina (2012), “Avanza venta de departamentos en el proyecto Ciudad Progresiva”, *La Jornada*, Capital: 37, México, 9 de julio.

RAMÍREZ, Bertha Teresa (2002), “Dan capitalinos a López Obrador un aval que rebasa expectativas”, *La Jornada*, México, 9 de diciembre, en línea <<http://www.jornada.unam.mx/2002/12/09/044n1cap.php?origen=capital.html>>, acceso 21 de enero de 2006.

————— (2013), “Industriales de Vallejo temen cambio de uso de suelo en la zona”, *La Jornada*, Capital: 36, México, 18 de febrero.

RAMÍREZ, Kenya (2014), “Zonas de desarrollo económico y social; apuntalan la Ciudad de la Salud”, *Excélsior*, Comunidad: 23, México, 21 de enero.

RAMÓN, René (2011), “Protestan pepenadores por cierre de planta en el relleno de Bordo Poniente”, *La Jornada*, Estados: 38, México, 16 de marzo.

RED DE TRANSPORTES DE PASAJEROS DEL DF (RTP) (2014), “Antecedentes”, en línea

«<http://www.rtp.gob.mx/>», acceso 25 de febrero.

REGISTRO AGRARIO NACIONAL (RAN) (2006), *Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)*, en línea «http://www.ran.gob.mx/ran/programas_sustantivos/fanar/».

RELLO, Jaime (2005), “A cuatro años del Bando 2. Los propósitos que tenía no funcionaron”, *Malacate*, año I, núm. 3, México.

REPORTE ÍNDIGO (2012), “Un barril sin fondo”, México, en línea «www.reporteindigo.com/reporte/df/un-barril-sin-fondo», acceso 12 de octubre.

REQUENA, Carlos (2013), “Inteligencia financiera en el DF”, *El Economista*, México, 10 de marzo, en línea «eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2013/03/10/inteligencia-financiera-df», acceso 15 de noviembre.

RESÉNDIZ VAZQUEZ, Aleyda y Pedro Azael Sánchez Velázquez (2013), “Dos modelos de producción masiva de vivienda en las periferias urbanas: los grandes conjuntos habitacionales en México y les grands ensembles en Francia”, en Enrique Soto y Héctor Padilla (coords.), *Memoria del Congreso Nacional de Vivienda 2013. Eje temático 9: Desarrollo urbano y grandes conjuntos habitacionales*, México, PUEC-UNAM.

REYGADAS, Rafael (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, Alianza Cívica Nacional.

RIVERA SÁNCHEZ, Liliana (1998), “Organización y participación social en los gobiernos locales”, *Ciudades*, núm. 39, Puebla, RNIU.

ROBLES, Johana (2013^a), “Buscan reducir saturación de Metrobús con más camiones”, *El Universal*, México, 7 de febrero, en línea «<http://www.eluniversal.com.mx/metropoli>», acceso 2 de febrero.

————— (2013^b), “Sustituirá GDF 20 mil microbuses obsoletos”, *El Universal*, México, 2 de julio, en línea «<http://www.eluniversal.com.mx/notas>», acceso 15 de marzo.

ROBLES BERLANGA, Rosario (2000^a), “Discurso inaugural”, Foro Políticas para la Zona Metropolitana del Valle de México en el Siglo XXI, 3 y 4 de mayo, Tlalnepantla de Baz (Estado de México), Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México/El Colegio Mexiquense, versión estenográfica.

————— (2000^b), *III informe de gobierno. Ciudad de México*, 4 t., México, GDF, septiembre.

RODRÍGUEZ, Israel (2009), “Suben precios de gasolina y diésel antes del aumento de \$2.6 al salario mínimo”, *La Jornada*, Economía: 19, México, 20 de diciembre.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio (2000), “Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal 1940-2000”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF/El Colegio de México.

- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Jesús y Bernardo Navarro Benítez (1999), *El transporte urbano de pasajeros de la ciudad de México en el siglo XX*, México, GDF.
- RODRÍGUEZ MANZANARES, Eduardo y Martín Rodríguez Peñaloza (2008), “La atención de la pobreza en el Estado de México. Una aproximación de la política social en los periodos gubernamentales, 1981-2005”, *Espacios Públicos*, vol. 11, núm. 22, Toluca, UAEM, agosto.
- RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ, Daniel (2002), “El Movimiento Urbano Popular y su conversión”, *Ciudades*, núm. 55, Puebla, RNIU.
- ROJAS, Fernando y Alfonso X. Iracheta (1997), “La tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en el Estado de México”, en línea «www.lincolninst.edu».
- ROJAS DÍAZ, Alejandro (2007), *Constitución del Distrito Federal. Foro de Consulta*, México, Porrúa.
- ROMAN, Emilio (2010), “Concesionaria del Mexibús pierde 60 mdp”, *El Universal*, México, 11 de marzo, en línea «<http://www.eluniversal.com.mx/notas>», acceso 18 de marzo.
- ROMERO, Gabriela (2013), "Mancera: en Capital Social, toda la fuerza del GDF contra la pobreza", *La Jornada*, México, 14 de febrero, en línea «<http://www.jornada.unam.mx/2013/02/14/capital/040n1cap>», acceso 28 de marzo.
- ROMERO CASTILLO, Laura Isabel (2011), “Políticas públicas en la conformación del corredor urbano Centro Histórico de la ciudad de México-Santa Fe”, *arq.urb*, núm. 6, México, 2o semestre.
- ROMERO HERNÁNDEZ (2006), *El tejido económico y laboral en la fábrica textil La Hortensia*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- ROSA, Javier de la y Luis Luna (2007), “La participación ciudadana en los programas de vivienda”, en Sergio Tamayo (coord.), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México, GDF/Seduvi/Invi-DF/CAM/UACM.
- ROSIQUE CAÑAS, Antonio (1999), *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: retrospectiva y prospectiva al siglo XXI*, México, UAM.
- ROYACELLI, Geovana (2013^a), “SACM ya extrae agua de nuevo pozo a 2 mil metros”, *El Universal*, Metrópoli: 18, México, 21 de enero
- (2013^b), “Incumplen funciones comités ciudadanos: IEDF”, *El Universal*, México, 29 de septiembre.
- (2013^c), “Construirán en Tlalpan la Ciudad de la Salud”, *El Universal*, México, 29 de diciembre.

- RUBIO, Luis (coord.) (2001), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica/Conaculta.
- RUIZ ESPARZA, Gerardo, “Las acciones del Estado”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año VI, núm. 18.
- SABATINI, Francisco y Federico Arenas (2000), “Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”, *EURE*, año/vol. XXVI, núm. 79, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- SÁINZ VILLANUEVA, José Luis (2001, “La problemática social, gubernamental y de representación ciudadana en las delegaciones políticas del Distrito Federal”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente, *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés/UNAM.
- SALAZAR MEDINA, Julián (coord.) (1993), *Estructura y dinámica del poder en el Estado de México*, Toluca, UAEM.
- SALINAS, Javier (2012), “Desalojan asentamiento irregular en zona ecológica de Texcoco”, *La Jornada*, Estados: 40, México, 27 de abril.
- SÁNCHEZ, Cinthya (2013), “Santa Fe, zona de riesgo”, *El Universal*, Metrópoli: 5, México, 18 de junio.
- SÁNCHEZ, Enrique (2014), “Suspenden L-12 por fallas en obra; cierran 11 de las 20 estaciones del nuevo Metro”, *Excélsior*, México, 11 de marzo, en línea «<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/03/11/948088>», acceso 12 de marzo.
- SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo (2002), “El desarrollo económico de la ciudad de México. Hacia una evaluación”, en Lucía Álvarez *et al.* (coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-Azcapotzalco/Conaculta/INAH.
- SÁNCHEZ GAVITO, Margarita (1999), “El Fideicomiso, su obra en el Centro Histórico de la ciudad de México”, *Los centros históricos de nuestro tiempo*, México, Academia de Centros Históricos/Conaculta.
- SÁNCHEZ L., Gabriela (1996), “El crecimiento urbano del Distrito Federal (ciudad de México) y su legislación urbanística”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXIX, México, enero-abril.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina (2006), “Nuevas realidades. Nuevos problemas y desafíos de la política social”, Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UNAM/UAM-Azcapotzalco/UACM/INAH.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina y Lucía Álvarez Enríquez (2002), “La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal”, en Lucía Álvarez Enríquez *et al.* (coords.), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-Azcapotzalco/INAH/Conaculta.

- (2003), “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.
- (2006), “Participación y cambios recientes en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda: el caso de la ciudad de México (1997-2003)”, en María Soledad Cruz Rodríguez (coord.), *Espacios Metropolitanos*, núm. 2, Puebla, RNIU.
- SANCHEZ RUIZ, Gerardo (1999), *La ciudad de México en el periodo de las regencias, 1929-1997: dinámica social, política estatal y producción urbano arquitectónica*, México, UAM-Azcapotzalco/GDF.
- SANDOVAL, Georgina *et al.* (1999), “Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sta. María la Ribera, Atlampa y Sta. María Insurgentes, y la vivienda”, *Ponencias. Escuela de formación urbana, 1998*, México, Casa y Ciudad-Área de Educación.
- SARUKHÁN, José *et al.* (2009), *Capital natural de México. Síntesis. Conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).
- SASSEN Saskia [1991] (1999), *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires*, Eudeba.
- SCHTEINGART, Martha (1990), *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- SCHTEINGART, Martha y Clara Salazar (2005), *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, 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 Porrua.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto (1987), "Indispensable reducir la inestabilidad monetaria: Aguirre", *Excélsior*, México, 18 de diciembre, en línea <<http://www.modestoseara.com/informacion/excelsior/funcionario_pares_18ago1987.pdf>>, acceso 24 de febrero.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (Sedatu) (2014), “Programa Nacional de Desarrollo Urbano (2014-2018)”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Sedatu, 30 de abril.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), Gobierno del Estado de Hidalgo, Gobierno del Distrito Federal (2012), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de*

México. Actualización 2012. Síntesis ejecutiva, México, PUEC-UNAM, versión electrónica.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (Seduvi) (1998^a), *Programas Parciales de Desarrollo Urbano*, México, Seduvi-GDF, en línea «www.Seduvi.df.gob.mx», acceso 25 de marzo de 1999.

————— (1998^b), *Términos de referencia del Programa Parcial de Desarrollo Urbano*, México, Seduvi-GDF, borrador sin edición posterior.

————— (Seduvi) (2014), “Programas Parciales de Desarrollo Urbano”, México, Seduvi-GDF, en línea «<http://www.Seduvi.df.gob.mx>», acceso 20 de febrero.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2012), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de México.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (1992), “Antología de la planeación en México”, t. 22. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*, “Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994”, México, SHCP/Fondo de Cultura Económica.

————— [1998] (2000), “Antología de la planeación en México”, t. 10. *Plan Básico de Gobierno (1982-1988) y Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*, México, SHCP/Fondo de Cultura Económica.

————— (2008^a), “Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo”, México, SHCP, comunicado de prensa, 8 de octubre.

————— (2008^b), “El gobierno federal anuncia el Programa de Apoyo a la Economía: 10 acciones para promover la actividad económica, la inversión y el empleo”, México, SHCP, comunicado de prensa, 3 de marzo.

————— (2012), *Memoria 2006-2012*, México, SHCP, en línea «www.hacienda.gob.mx».

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL DISTRITO FEDERAL (SMA-DF) (2007), *Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México*, México, SMA-DF.

————— (2010), “Residuos sólidos”, *Cuarto Informe de Gobierno del Distrito Federal*, México, GDF.

————— (2012), *Cinco años de avances. Plan Verde de la Ciudad de México*, México, SMA-DF.

————— (2014), *Jornadas de acopio de residuos electrónicos y eléctricos*, México, SMA-DF, en línea «<http://www.sedema.df.gob.mx/reciclatron/>», acceso 15 de enero.

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL DISTRITO FEDERAL (SMA-DF), Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2011), *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 2011-2020*, México.

- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA (Semarnap) (1996), *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000*, México, Semarnap.
- (2005), *Áreas naturales protegidas de México con decretos federales (1899-2005)*, México, Semarnap.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (SPP) (1985^a), *Antología de la planeación en México*, vol. 5, México, SPP/Fondo de Cultura Económica.
- (1985^b), *Antología de la planeación en México*, vol. 10. *Sistema nacional de planeación democrática (1982-1985)*, México, SPP/Fondo de Cultura Económica.
- SECRETARÍA DE SALUD (Ssa) (2007), *Programa Nacional de Salud 2007-2012*, México, Ssa.
- SECRETARÍA DE TRANSPORTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (2014), “Antecedentes”, Toluca, GEM, en línea «<http://portal2.edomex.gob.mx/stransporte>», acceso 25 de febrero.
- SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD DEL DISTRITO FEDERAL (Setravi) (1999), *Programa Integral de Vialidad y Transporte 1995-2000 (versión ejecutiva 1999)*, México, Setravi-GDF.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, LXI Legislatura (2010), *La deuda pública y la crisis bancaria. El archivo Fobaproa del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- SERRANO, Carlos y Eduardo Torres (2013), *Política nacional de vivienda: cambios en el horizonte*, México, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA.
- SERRANO BARQUÍN, Héctor (2012), “El despegue de la planeación del desarrollo urbano y la gestión ambiental en el estado de México. Breve reseña de 1972-1990”, en Francisco Rosas Ferrusca y Guadalupe Hoyos Castillo (coords.), *Una visión retrospectiva de los últimos 25 años de la planeación del territorio mexiquense*, Toluca, UAEM.
- SERVICIO DE TRANSPORTES ELÉCTRICOS (STE) (2014), “Antecedentes”, México, STE, en línea «<http://www.ste.df.gob.mx>», acceso 24 de febrero.
- SERVÍN, Mirna (2013), “Autoridades capitalinas derriban decenas de viviendas en la zona ecológica del Ajusco”, *La Jornada*, Capital: 40, México, 15 de mayo.
- (2014), “Recupera GDF zona de reserva ecológica invadida en Tláhuac”, *La Jornada*, Capital: 42, México, 27 de enero.
- SEVERINI, Pamela (1995), *La gestión de la basura en las grandes ciudades. Un análisis comparativo entre el Programa de Gestión Integrada de Montreal y el Programa Metropolitano de la Ciudad de México*, México, CISAN-UNAM.
- SHEFFIELD PADILLA, Ricardo (2007), “La incorporación de tierras de propiedad social al desarrollo urbano”, ponencia por la SRA en la Reunión Nacional del Sector Empresarial del Infonavit, México, en línea

SISTEMA DE AGUAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (Sacmex) (2012), *El gran reto del agua en la ciudad de México. Pasado, presente y prospectivas de solución para una de las ciudades más complejas del mundo*, México, GDF.

SOLIS, Margarita, 2008, “Lista primera etapa del tren suburbano”, *El Financiero*, Economía: 11, México, 3 de febrero.

SOLÍS SAN VICENTE, Silvia (2001), “El desarrollo humano: una nueva perspectiva de la política social”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente, *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés/UNAM.

SUBERZA, Emmanuel (2010), “Edomex, el mayor productor de basura a nivel nacional”, *El Universal*, Política: 14, México, 4 de mayo.

————— (2011), “Mexibús Lechería-Las Américas, obras en el olvido”, *El Universal*, México, 25 de febrero, en línea «<http://www.eluniversaledomex.mx/>», acceso 15 de marzo de 2014.

TAMAMES, Ramón (1974), *Ecología y desarrollo. La polémica sobre los límites del crecimiento*, Madrid, Alianza Editorial.

TAMAYO, Sergio (coord.) (2007, *Los desafíos del Bando 2*, México, GDF/UACM.

————— (2010), *Crítica de la ciudadanía*, México, UAM-Azcapotzalco/Siglo XXI.

TEJERA GAONA, Héctor (2007), “Las contradicciones culturales de la ciudadanía”, *Metapolítica*, vol. 11, núm. 53, México, Cepcom/Ediciones de Educación y Cultura.

TÉPACH REYES, Marcial (2006), *Análisis demográfico y socioeconómico de la población de adultos mayores de México, 2006-2050*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis-Cámara de Diputados, octubre.

TERÁN TRILLO, Margarita (2001), “Las redes sociales en la atención a la salud”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente, *La política social en la transición*, México, Plaza y Valdés/UNAM.

TERESA, Bertha (2012), “Nombra la ONU a Ebrard presidente de la Red Global de Ciudades Seguras”, *La Jornada*, Capital: 40, México, 4 de septiembre.

TERRAZAS REVILLA, Óscar (1995), “Los ejes de la metropolización”, *Anuario de Estudios Urbanos*, núm., 2, México, UAM-Azcapotzalco.

TORRES BAÑOS, Rino Enzo y Roberto Eibenschutz Hartman (2002), *Vivienda: prioridad de gobierno. Avances del cambio estructural a dos años de gobierno*, México, Conafovi.

TORRES TORRES, Felipe (2001), “Desarrollo social y condiciones alimentarias de la población en México”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente, *La política social en la*

transición, México, Plaza y Valdés/UNAM.

TRANSMASIVO (2014), “Acerca de Transmasivo”, México, en línea
«<http://www.transmasivo.com.mx>», acceso 18 de febrero.

UNIKEL, Luis (1976), “El proceso de metropolización en México”, *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.

URIBE, Mónica (2012), “Zedillo y la Legión de Cristo”, *El Cotidiano*, núm. 172, México, UAM-Azcapotzalco.

VARAS, Alejandro (1998), “Participación ciudadana real”, en Carlos Martínez Assad (coord.), *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, México, ¡Uníos! Frente del Pueblo y Sociedad Nacional de Estudios Regionales.

VELÁZQUEZ, Alejandro y Francisco Romero (1999), *Biodiversidad de la región de montaña al sur de la Cuenca de México*, México, UAM-Xochimilco/Secretaría del Medio Ambiente.

VIEYRA, Antonio (2009). “Proyectos productivos y expansión urbana en el suelo de conservación del sur del Distrito Federal”, *Periferia urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*, México, UNAM/Porrúa.

VILLAR CALVO, Alberto Javier (2007), *Políticas de vivienda en México, de la Constitución de 1917 a la globalización*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid.

VILLAMAR CALDERÓN, Vicente (1998), “Participación ciudadana y corporativismo”, en Carlos Martínez Assad (coord.), *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, México, ¡Uníos! Frente del Pueblo y Sociedad Nacional de Estudios Regionales.

VILLAMIL, Jenaro (1995), *Ruptura en la cúpula*, México, Plaza y Valdés.

————— (2012), *Peña Nieto el gran montaje*, México, Grijalbo.

VILLAVICENCIO BLANCO, Judith (1997), “La vivienda en el Distrito Federal”, en Roberto Eibenschutz Hartman (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México*, México, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.

————— (coord.) (2000), *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México*, México, UAM-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.

VILLAVICENCIO BLANCO, Judith y Ana María, Durán Contreras (2003), “Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas”, *Scripta Nova*, vol. VII, núm. 146 (028), Barcelona, Universidad de Barcelona.

VITE PÉREZ, Miguel Ángel (2010), “El desarrollo social de la ciudad de México: una visión exploratoria”, *El cotidiano*, núm. 160, México, UAM-Azcapotzalco, marzo-abril.

- VITE PÉREZ, Miguel Ángel y Roberto Rico Martínez (2001), *Qué solos están los pobres. Neoliberalismo y urbanización popular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
- VUSKOVIĆ BRAVO, Pedro (1990), *La crisis en América Latina. Un desafío continental*. México, Siglo XXI/UNU.
- WARD, Peter M. [1990] (1991), *México, una megaciudad: producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Alianza Editorial/CNCA.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED) (1987), *Our common future*, Nueva York, ONU.
- ZAPATA, Francisco (2000), “Democracia en América Latina”, en Bosker-Liwerant Baca et al. (comps.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Flacso/Conacyt/Fundación Heinrich Böll.
- ZEPEDA BUSTOS, Carmen Silvia (2012), “Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo”, *El Cotidiano*, 172, México, UAM-Azcapotzalco, marzo-abril.
- ZERMEÑO, Sergio [1996] (2001), *La sociedad derrotada: el desorden mexicano de fin de siglo*, México, Siglo XXI.
- ZICCARDI, Alicia (2000), “La participación ciudadana en los programas parciales de desarrollo urbano de la ciudad de México (casos de Urbared)”, México, en línea «<http://www.urbared.ungs.edu.ar/recursos/progpar.html>», acceso 10 de abril de 2001.
- (2004), “El gobierno local y la política social. Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo”, en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí, *Coloquio: “Federalismo fiscal, federalismo social”*, México, Sedesol/UNAM.

Hemerografía

Crónica, México.

El Economista, México.

El Financiero, México.

El Universal, México.

Excelsior, México.

La Jornada, México.

La Prensa, México.

Reforma, México.

[1] Se trata de una alegoría, pues las razones reales son las del capital encarnado en sus fracciones dominantes, los empresarios y las empresas, en particular los grandes monopolios nacionales y trasnacionales. <<

[2] Para un análisis detallado de los alcances y límites de la coordinación metropolitana véase el texto de Pradilla y Sodi (2006: 256-272), que sigue siendo válido en la medida en que no ha aumentado significativamente su operatividad en estos nueve años, ni se han dado cambios legales importantes posteriores. <<

[3] Con base en la modificación de la legislación electoral aprobada en 2014, en esta elección aparecieron en las boletas electorales unos cuantos candidatos “independientes”, de los cuales algunos pocos fueron elegidos; no obstante, la absoluta mayoría de los candidatos a puestos legislativos y ejecutivos aparecieron como candidatos de partidos políticos. <<

[4] Debido a la división político-administrativa vigente, analizamos las plataformas electorales de los partidos políticos para el DF —parte de la ZMVM— y para el Estado de México, pues no hay una agrupación relacionada con los municipios conurbados en la zona metropolitana. <<

[5] Consideramos para el presente análisis que ninguno de los partidos políticos tenía en esa coyuntura un proyecto o una visión definida de ciudad. Cada uno consideraba distintas problemáticas y vislumbraba soluciones desde posturas diversas. <<

[6] Definimos el asistencialismo como una política de dotación de recursos monetarios precarios a los grupos vulnerables (ancianos, personas sin trabajo, mujeres, jóvenes y discapacitados), y no en atender las condiciones estructurales que causan la pobreza generalizada. <<

[7] Desde entonces, ha apoyado al PRI en los órganos legislativos para la aprobación de casi todas las reformas neoliberales. <<

[8] No era la primera vez que se suscribía un convenio con el FMI, pero lo diferente en esta ocasión era que el G5 había modificado el papel del Fondo, y se le dio capacidad para condicionar el apoyo financiero (Arroyo, 2012: 435); de esta manera, los entonces cinco países miembros del G5 (Alemania, los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Japón) decidieron las prácticas adecuadas en cuestión de política económica. <<

[9] Durante el sexenio de López Portillo, un nuevo grupo de jóvenes profesionistas, con estudios en el extranjero, estaban laborando en posiciones importantes dentro del gobierno federal, así "se sembró la semilla de lo que después sería 'el grupo compacto', mejor conocido como 'la familia feliz'. Alrededor de Miguel de la Madrid, a quien el entonces presidente confió la Secretaría de Programación y Presupuesto en la segunda mitad de su mandato, se aglutinaban Carlos Salinas de Gortari, Manuel Bartlett, Francisco Labastida, Rogelio Montemayor... y muchos de los funcionarios que manejaron el país las siguientes tres administraciones" (*La Jornada*, 18 de febrero de 2004, Política: 8). <<

[10] El 22 de julio de 1986 se volvió a firmar otra Carta de Intención por un crédito de 1 700 millones, y los compromisos de reestructuración económica habían sido plasmados en el PAC. El objetivo más importante de este pacto fue “recobrar la tasa de crecimiento moderado y el control de la inflación, así como la protección de la empresa productiva y la generación de empleos. [...] lo novedoso de este programa fue que la forma de abatir el déficit presupuestal se haría mediante los ingresos que proporcionara al gobierno la venta de las empresas paraestatales no estratégicas, eliminando subsidios y adecuando los precios de tarifas y bienes ofrecidos por el sector público” (Manrique, 2001: 15-16). <<

[11] En este sexenio se establecieron programas de estabilización “con elementos ortodoxos (disciplina fiscal) y heterodoxos (precios administrados, deslizamiento cambiario), de los cuales destacan: control salarial; política fiscal restrictiva; política monetaria acomodaticia; administración de bienes y servicios líderes, incluidos los del sector público; devaluación programada del tipo de cambio nominal, de acuerdo a las variaciones de la inflación (sobreevaluación del tipo de cambio real)” (Ánima y Guerrero, 2004: 130). <<

[12] Del proceso de privatización surgieron Kansas City Southern de México; Ferrocarril Mexicano (Ferromex), integrado en 1998 luego de ser adquirido por Germán Larrea (Minera Grupo México), en asociación con la estadounidense Union Pacific (donde Zedillo es consejero actualmente) y grupo ICA; Ferrocarril del Sureste, del cual Carlos Slim adquiere los derechos a finales de 1999 y se crea Ferrosur. En 2005 Grupo México obtuvo 75% de la participación accionaria; Ferrocarril y Terminal del Valle de México (propiedad de Kansas City y Ferromex) (Zepeda, 2012: 34) <<

[13] “Durante su gobierno Zedillo alcanzó a entregar 45 mil millones de pesos a los banqueros del Fobaproa, por su parte el régimen foxista entregó 225 364 millones, y en lo que va del gobierno de Calderón se han cubierto 88 200 millones de pesos” (Núñez, 2005: 117). <<

[14] Según el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (IAUSEE), se estaba constituyendo “un fondo de estabilización por aproximadamente 18 000 millones de dólares estadounidenses, utilizando para ello el Convenio de Apoyo Financiero de América del Norte que se integra con 6 000 millones de dólares de las autoridades de Estados Unidos y 1 000 millones de dólares canadienses del Banco de Canadá, quienes aportarán adicionalmente la cantidad de 3 000 millones de dólares estadounidenses y 500 millones de dólares canadienses, respectivamente. Por su parte, el Banco de Pagos Internacionales, con la garantía de algunos de los bancos centrales miembros de esa institución, contribuirá con 5 000 millones de dólares y la banca internacional con alrededor de 3 000 millones de dólares” (Comercio Exterior, enero de 1995: 78). <<

[15] Amigos de Fox se fundó en septiembre de 1998 para crear un movimiento ciudadano, fuera de la estructura partidista del PAN, que diera respaldo a la candidatura de Vicente Fox. <<

[16] En este momento por reformas estructurales se entendía la inversión extranjera en el sector eléctrico y energético, la reforma laboral y la modernización de la banca de desarrollo. <<

[17] Con información de <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=3200> consultado el 15 de marzo de 2014). <<

[18] Este punto es contrario a la defensa del libre mercado, pues el precio del petróleo en el país se observó debajo del crecimiento de los precios internacionales en el periodo foxista. Puede considerarse un sacrificio menor en aras de alcanzar sus metas inflacionarias. <<

[19] Considerando que desde 2007 el precio de la vivienda en los Estados Unidos comenzó a bajar. <<

[20] Se mencionan en el citado programa cuatro puntos al respecto: “I. La eliminación del requisito de inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos; II. Una reducción del número de productos que requieren importarse por aduanas exclusivas; III. La eliminación del uso de precios estimados en la importación —excepto automóviles—, y IV. La eliminación de la exigencia de garantías para el tránsito interno de mercancías” (SHCP, 2008: 2). <<

[21] Véase www.stps.gob.mx/saladeprensa/discursos_2009/enero_stps.htm. <<

[22] Consultado en www.eluniversal.com.mx/finanzas/76529.html. <<

[²³] Hospital Regional de Especialidades del Bajío (federal); Hospital Regional de Especialidades de Ciudad Victoria (federal); Hospital Regional de Especialidades de Zumpango (estatal); Hospital Regional de Tlalnepantla (estatal); Hospital Regional de Toluca (estatal); Hospital Regional de Especialidades de Ixtapaluca (estatal); y Hospital General de Ticul (estatal en construcción) (López, 2014: 39). <<

[24] En el PND 1983-1988 el cambio estructural “se precisa en seis orientaciones generales: resaltar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y de bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado; impulsar el sector social y alentar el sector privado” (SHCP [1998], 2000: 233). <<

[25] “A partir del gobierno de Porfirio Díaz el espacio urbano de la capital evolucionó progresivamente hacia su conversión en el centro nodal de todas las arterias de comunicación del país, al condensar el control y fungir como punto de entrecruzamiento de todas las líneas de ferrocarril, de las principales carreteras y de las redes de energía eléctrica. Y estas características unidas a la centralización política constituyeron las precondiciones para hacer de la urbe el principal polo de desarrollo de la nación” (Álvarez, 2005: 65). <<

[26] “En los años de 1960 a 1980 se manifiesta un movimiento centro-periferia en la localización de la industria de transformación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza) pierden importancia relativa a favor de la delegación Azcapotzalco hasta 1970 y de los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec hasta 1975. Entre 1975 y 1980 continúa este desplazamiento del centro a la periferia norte, ante la saturación de las anteriores entidades, prolongándose en la misma dirección hacia Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán de Romero Rubio y Tultitlán” (Garza, 1985: 106). <<

[27] En este programa la ZMCM incluyó a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. <<

[28] “La polarización del aparato productivo se puede apreciar en los datos que ofrece el censo industrial de 1988, de donde se desprende que de 21 033 unidades económicas que en conjunto ocupaban a 727 173 (personas), sólo 4.10% concentraba a 58.88% del personal ocupado, mientras que 95.89% de los establecimientos ocupaban casi 42 mil personas, lo que equivalía a un promedio de 1.9% de personas ocupadas por establecimiento” (Álvarez [1998], 2005: 72). <<

[29] “La mayor parte de esta clase de talleres se ha ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de México, pero su presencia se ha extendido también hacia el oriente y el norte de la ciudad, principalmente hacia las delegaciones Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztacalco y hasta los municipios de Nezahualcóyotl, Los Reyes y Ecatepec” (Álvarez [1998], 2005: 74). <<

[30] Desarrollo que además resultó un gran negocio para políticos y constructoras bajo un esquema de “Autofinanciamiento aplicado”. Bajo este esquema Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. (Servimet) “entregaba los terrenos sin urbanizar y los particulares pondrían los servicios, lo cual podría explicar la razón por la cual Santa Fe no tiene vías de acceso, carece de agua y la infraestructura con la que cuenta es poca y mala” (consultado en www.proyecto40.com/?p=27576). Servimet es una empresa de participación estatal con autonomía financiera. Inició en julio de 1977 con un capital de 100 millones de pesos, siendo su único accionista el Departamento del Distrito Federal (DDF). Sus objetivos son: “Promover, concertar o realizar acciones inmobiliarias estratégicas para coadyuvar al cumplimiento de las acciones y programas del DDF. Administrar y operar estacionamientos públicos en inmuebles y vía pública, para reducir el déficit de espacios en zonas de alto conflicto vial. Concertar acciones con los actores público, privado y social, para la construcción y administración de obras y servicios básicos” (consultado en www.servimet.df.gob.mx/objetivos.htm). <<

[31] Aunque terminó su gestión en julio de 2005 para iniciar su campaña por la presidencia de la república, Alejandro Encinas ocupó el cargo de 2005 a 2006. <<

[32] Los sectores económicos fueron: agropecuario y forestal, pesca, industrial, comercial y artesanal, turismo, desarrollo urbano y obras públicas, comunicaciones y transportes, salud, seguridad social y educación pública; mientras que las regiones que se establecieron fueron ocho: Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo y Jilotepec (Rodríguez y Rodríguez, 2008: 143). <<

[33] Disponible en www.portal2.edomex.gob.mx. <<

[34] Disponible en www.portal2.edomex.gob.mx. <<

[35] El método tradicional de NBI consiste en “definir un mínimo de cada necesidad (alimentación, educación, salud) y calcular la población debajo de cada uno de ellos (método de vivienda, método de bienestar, alimentación, salud, educación) y conduce a una lista fragmentaria de brechas específicas. Por listas fragmentarias se entiende los mínimos de los mínimos que debe comprender cada uno de los rubros que compone la canasta normativa. Por brechas específicas se entiende la distancia que separa a la línea que define la pobreza” (Solís, 2001: 42-43). <<

[36] Ante la declinación de la producción y oferta de vivienda en renta por el congelamiento de rentas, y los cambios de uso del suelo de habitacional por otros más rentables como el comercio y servicios, a partir de 1950 los sectores populares se han orientado a ubicarse en suelos periféricos, que en 1980 se volvieron más rentables en el marco de la crisis y la imposibilidad de acceder a créditos inmobiliarios (Duhau, 1998). <<

[37] Antes de 1970 la ciudad crecía en términos demográficos a tasas cercanas a 5%, en el periodo de 1970-1990 el ritmo de crecimiento bajo a 2.6%, y de 2000 a 2005 la tasa disminuyó a 0.89%; en este último periodo el ritmo de crecimiento del DF fue de 0.44%, mientras que el Estado de México e Hidalgo presentaron una tasa de 2.9%, lo cual muestra una transferencia de población de la primera entidad a las otras dos (Aguilar, 2009; Pradilla (coord.) *et al.*, 2015^a: cap. 2). <<

[38] Habría que reconocer que durante un corto periodo de tiempo el Fideicomiso del Centro Histórico se interesó por promover proyectos habitacionales, de rehabilitación de edificios deteriorados para los sectores populares en combinación con la participación del sector privado. <<

[39] La problemática del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México no ha sido incluida aquí a pesar de su importancia, por obedecer sustancialmente al tipo de servicio de transporte foráneo, es decir, orientado hacia el exterior de la ZMVM, aunque sabemos de las repercusiones que tiene su presencia en esta ciudad para la movilidad interna y regional. En este sentido, su abordaje exige un espacio de reflexión distinto. <<

[40] La creación de un subsistema de líneas de transporte a base de autobuses articulados ocupando carriles semiconfinados, apunta a una nueva variante de esta modalidad del transporte de pasajeros que nos recuerda a los viejos tranvías. <<

[41] Desde 1958 esta empresa había realizado estudios de transporte para la ciudad de México y estudios comparativos sobre las distintas alternativas de transportación urbana a nivel internacional que sirvieron de antecedentes a la presentación del proyecto del Metro (Navarro, 1993). <<

[42] El tren suburbano, al ser considerado como un ferrocarril, no está incluido como el resto de los transportes públicos exentos del IVA (*El Universal*, 2012). <<

[43] A partir de 1918 el gobierno capitalino empezó a otorgar “permisos” a asociaciones de choferes para ofrecían el servicio de transportación de pasajeros en rutas específicas. La Alianza de Camioneros de México se creó en 1923, tras la unión del Centro Social de Choferes y la Federación Camionera del Distrito Federal; en 1969 la Alianza firmó un acuerdo con el DDF para fusionar los 86 sindicatos de permisionarios existentes en el DF en 20 sociedades mercantiles que operaron hasta 1981 (Islas, 2000). <<

[44] Federico Fernández (1991) refiere que los primeros trenes fueron contruidos con partes provenientes de los tranvías sacados de servicio, y complementados con tecnología canadiense, al igual que los trenes del Metro. <<

[45] Recientemente (octubre de 2012) se dio a conocer una licitación pública internacional para la adquisición de cuatro trenes nuevos que, tras un fallo que declaró desierta dicha licitación, finalmente se adjudicó en noviembre de 2012 el contrato a Bombardier Transportation México, S.A. de C.V., por un monto total de 279 millones de pesos (STE, 2014). <<

[46] El anuncio de la adquisición de cuatro trenes ligeros, la creación de un cuarto Corredor Cero Emisiones, más la habilitación de nuevas líneas del trolebús, le pareció suficiente al director de STE para considerar que con ello la ciudad se “colocará a la vanguardia en transportes eléctricos” (Gómez, 2013^c). <<

[47] Habría que recordar que al menos desde 1994 ya se había presentado una propuesta de transporte de este tipo para la ciudad de Puebla, en el contexto de los proyectos del afamado Angelópolis, presentada por la empresa brasileña Logit y que nunca pudo llevarse a cabo debido a problemas precisamente con las empresas transportistas locales. <<

[48] En su momento se reportó que la construcción de la Línea 3 tuvo un costo de 2 894 millones de pesos (Pérez, *La Prensa*, 3 de marzo de 2010); mientras que la Línea 5, construida por la empresa Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V, contó con un presupuesto de 800 millones de pesos para realizar el proyecto (*Obrasweb*, 2013). <<

[49] Sólo en 2009, con la inauguración de la Línea 2 del Metrobús, salieron de circulación 900 microbuses (*La Jornada*, 2009); igualmente, con la puesta en operación de la Línea 5 en 2013, salieron 99 unidades (Robles, 2013^b). <<

[50] Entre estas empresas se encuentran: Conexión Centro-Aeropuerto, S.A. de C.V.; Corredor Integral de Transporte Eduardo Molina, S.A.; Corredor Eje 4-17 de Marzo, S.A. de C.V.; Corredor Insurgentes, S.A. de C.V.; Corredor Oriente-Poniente, S.A. de C.V.; Corredor Tacubaya-Tepalcates, S.A. de C.V.; Movilidad Integral de Vanguardia, empresa subsidiaria del Gobierno del Distrito Federal, Red de Transporte de Pasajeros del DF, Rey Cuauhtémoc, S.A. de C.V.; Transportes Sánchez Armas José Juan, S.A. de C.V. (Gómez, 2012). <<

[51] En 2013, ante una creciente saturación de ciertas líneas (como la 5) se adquirieron 14 camiones, lo que representó una inversión de 105 millones de pesos (Robles, 2013). <<

[52] En este apartado debiéramos abordar la problemática de los bicitaxis y mototaxis, caracterizados por ofrecer un servicio público individualizado, pero su abordaje exige una mirada mucho más pormenorizada que se aleja de la que predomina en este trabajo. <<

[⁵³] Según Bernardo Navarro (2004), a mediados de los años cincuenta se inicia de manera irregular el servicio de "taxis colectivos" o simplemente "colectivos" como en la actualidad se les conoce, con una ruta fija y que circularon inicialmente en la avenida Revolución y en Paseo de la Reforma y que, ciertamente, iniciaron cobrando una tarifa de un peso, de ahí su otra denominación: “peseros”. <<

[54] Es notorio el impulso y presencia que tuvo esta empresa automotriz en México al ser dos de sus modelos los que se institucionalizaron como los vehículos por excelencia para la prestación, precisamente, de dos de los más importantes modos de transporte público de la ZMVM en las siguientes décadas. <<

[55] Habría que recordar que el tipo de servicio de taxis se diferenciaba por colores: rosa para los taxis de sitio, rojo para los radio taxis y amarillo para los taxis “libres”, todos con tarifas diferenciales. <<

[56] Según la Ley de Transporte y Vialidad del DF, las vialidades se clasifican en: 1) Vías de tránsito vehicular, vías de tránsito peatonal y ciclo vías. Distinguiendo entre las primeras, dos grandes grupos: 2) Vías primarias, que pueden ser de circulación continua (periférica, radial, viaducto) o arterias principales (eje vial, avenida primaria, paseo o calzada); y 3) Vías secundarias (avenida secundaria o calle colectora, calle local, callejón, rinconada, cerrada, privada o terracería (ALDF, 2002). <<

[57] Habría que recordar que el Plan de Vialidad y Transporte del DF (1976-1982) había propuesto la construcción de 34 ejes viales para resolver los problemas de congestión vial en la ciudad. <<

[58] Otras vialidades importantes construidas en los municipios mexiquenses fueron: la vialidad metropolitana Cuautitlán-Izcalli-Tultitlán-Tultepec-Coacalco-Ecatepec y el Boulevard Reforma Túnel Echanove–Toluca. <<

[59] Documento que plantea la existencia de ciertos límites como el agotamiento de recursos no renovables y la contaminación ambiental, en gran medida por la industrialización, el crecimiento económico y de población; dicho texto fue preparado, en su momento, por Ramón Tamames (1974). <<

[60] Se define al desarrollo sustentable como la capacidad del ser humano de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer los recursos para las generaciones futuras (WCED, 1987). Ante la imposibilidad de asimilar las propuestas de cambio que surgen de nuevos movimientos sociales que enarbolan una nueva percepción ambiental, las políticas del desarrollo sustentable van diluyendo el concepto de "ambiente" (Leff, 1998). <<

[61] El informe Brundtland afirma que los problemas globales del medio ambiente son consecuencia de la pobreza en el mundo. Destaca que éstos no se solucionarían *contra* sino *con* la economía de mercado capitalista, asumiendo un responsable uso de los combustibles fósiles, y estabilizando el sistema financiero (Maya, 1997; Altvater y Mahnkopf, 2002). <<

[62] Como ejemplos, se encuentran la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México (1991), la Ley Ambiental del DF (2000), la Ley de Desarrollo Urbano del DF (1980 y 1996), el Programa de Verificación Vehicular (1991), la PGOEDF (2000), el POZMVM (2012), la creación de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la ZMVM (1992), la Comisión Ambiental Metropolitana (1996), la Comisión Megalopolitana (2012), entre otras. <<

[63] Destacan: la Cumbre de Estocolmo en 1972; la Conferencia de Viena en 1985; y el Protocolo de Montreal en 1987. El caso de Estocolmo marca un parteaguas en el desarrollo de la política internacional sobre el medio ambiente (cumbre fundada en los resultados del documento *Limites del crecimiento*, del mismo año). Por otra parte, las reuniones de Viena y Montreal surgen como resultado de una preocupación ante el evidente debilitamiento de la capa de ozono. <<

[64] Consiste en la restricción de la circulación a la quinta parte del parque vehicular por un día entre lunes y viernes, y en ciertos casos los sábados, dependiendo del último número de la placa vehicular expedida por el GDF. Pese a que fue planificado para aplicarse sólo durante el invierno, se ha aplicado de manera permanente hasta nuestros días. <<

[65] Representando un gasto de 137.03 millones de dólares para las finanzas del Departamento del Distrito Federal (Semarnap, 1996). <<

[66] En 1986 se cerró la planta de celulosa de Loreto y Peña Pobre en el sur del DF; de igual manera, las plantas cementeras fueron obligadas a crear un plan de modernización ambiental (Michelli, 2002). <<

[67] Entre los municipios mexiquenses se encuentran: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán-Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Netzahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad; actualmente, el programa "Hoy no circula" incluye a vehículos con placas del estado de Hidalgo. <<

[68] A decir de Rodolfo Lacy (1995) hacia 1992 los niveles de plomo, bióxido de azufre y bióxido de nitrógeno se encontraban por debajo de la norma, mientras que las mediciones de monóxido de carbono aún eran altas en el noroeste de la ciudad, siendo ya el principal problema las altas concentraciones de ozono y de partículas suspendidas en el aire. <<

[69] Como resultado de ello, en 2003 sólo se restringió la circulación de 7.6% de los vehículos capitalinos cada día de la semana, bajando desde 20% propuesto originalmente. También quedaron exceptuados del programa los vehículos que consumen gas licuado de petróleo y aquéllos destinados para emergencias; al haber cumplido ocho años en servicio, cualquier vehículo del DF debe acatar las restricciones de dicho programa (SMA-DF, 2011). <<

[70] Exceptuando tractores agrícolas, maquinaria de construcción y minera, motocicletas, vehículos eléctricos, autos antiguos (GEM *et al.*, 2013). <<

[71] No es ningún secreto que en muchos de los verificentros, además del costo por pago de derechos de la verificación, que es de 398 pesos, se debe pagar una cuota a los operadores de entre 150 y 200 pesos para garantizar el “pase” del vehículo como no contaminante y así acceder a la respectiva calcomanía (holograma). <<

[72] De acuerdo con la Ley Ambiental del DF, en su artículo 5°, son las áreas verdes en donde los ambientes originales han sido modificados por las actividades antropogénicas y que requieren ser restauradas y preservadas, en función de que aún mantienen ciertas características biofísicas y escénicas, las cuales les permiten contribuir a mantener la calidad ambiental de la ciudad (SMA-DF, 2007). <<

[73] De acuerdo la LGEEPA (1988), artículo 3°, son las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas. Dentro del territorio que compone a la Zona Metropolitana, existen decretos de cerca de 20 ANP (CONANP, 2013). <<

[74] La CVM es una región hidrológica con una superficie aproximada de 7 853 km², de los cuales 1 330 pertenecen al DF, 4 800 al Estado de México y 1 723 al estado de Hidalgo (Castro, 1999). <<

[75] En la CVM podemos encontrar distintos tipos de ecosistemas, destacando los bosques de coníferas (pinos) y mixtos (pino-encino-oyamel), ubicados en zonas montañosas (Barrera, 2012), pastizales, matorral xerofilo en zonas bajas, acuática y subacuática (Velázquez y Romero, 1999). <<

[76] Jefa de gobierno que sustituyó a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano debido a que este último dejó el cargo para contender por la presidencia de la república. <<

[77] Entre las que encontramos: Parque Nacional Desierto de los Leones; los Bosques de la Cañada de Contreras; las Barrancas de Dolores, San Joaquín y Tecamachalco; Parque Nacional Cumbres del Ajusco; Parque Nacional Fuentes Brotantes; Parque Nacional El Tepeyac; Sierra de Guadalupe; Parque Nacional Cerro de la Estrella, Santa Catarina (esta última catalogada como área de valor ambiental); Parque Nacional Lomas de Padierna; Bosques Industriales de La Venta, San Cayetano y Peña Pobre (Semarnap, 2005). <<

[78] Destacan las siguientes: Sierra Patlachique; Sierra de Guadalupe; Parque Atizapán-Valle Escondido; Parque Tlalnepantla; Parque Otomí-Mexica; Sierra Hermosa en Tecámac; Parque Estatal Ecoturístico y Recreativo San José Chalco, ubicado en Ixtapaluca; Parque Espíritu Santo en Jilotzingo; Parque Barrancas Río la Pastora, Río de la Loma y Río San Joaquín; Parque Metropolitano, Parque Naucalli, Arroyo Santa Cruz, Arroyo Plan de Zanja, Barrancas del Huizachal, Tecamachalco y México 68, (Conanp, 2013). <<

[79] Ejemplo de esto lo vemos en el Parque Otomí-Mexica, decretado en 1980 por el gobierno del Estado de México, mediante el cual se buscaba la forestación y reforestación, la absorción de aguas, la prohibición de construcciones y la restricción de asentamientos humanos. En 2009, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se decretó un nuevo ordenamiento ecológico para dicho parque, siendo todavía más permisivo. Curiosamente, posterior a esto, se pusieron en marcha una serie de proyectos carreteros de peaje, clubes campestres, desarrollos inmobiliarios y comerciales en la zona (Barrera, 2012). <<

[80] De acuerdo con el Centro Virtual de Cambio Climático (CVCCCM, 2009) y la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM, 2010), se estima que 40% de los residuos sólidos urbanos tienen un potencial reciclable. <<

[81] En este sentido, la renta de las tierras ejidales para utilizarlas como vertederos municipales o metropolitanos ha sido un fenómeno que ha proliferado, en donde los gobiernos locales pagan renta para ocupar unas hectáreas como tiradero municipal, como ha sucedido en Naucalpan, Tepotzotlán y muchos más (Suberza, 2010: 14). <<

[82] Destacan los acuíferos: ciudad de México, Chalco-Amecameca, Texcoco y Cuautitlán-Pachuca (Conagua, 2011). <<

[83] Incluyendo a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Comisión Nacional del Agua (Conagua), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función pública (SFP). <<

[⁸⁴] Desde la creación del PV se han remodelado espacios públicos como la plaza de la República y el monumento a la Revolución, la plaza Garibaldi y el Museo del Tequila y del Mezcal, la Alameda y el Kiosco Morisco de Santa María la Ribera, así como el desarrollo del corredor peatonal Madero. <<

[85] El tren suburbano, transporte eléctrico que confluye en el Distrito Federal y Estado de México, es un proyecto atribuido al gobierno federal y el Estado de México, sin coordinación con el GDF. <<

[86] También puede consultarse el apartado "políticas de transporte y vialidad" del presente documento, para ver información más detallada sobre las concesiones de los servicios del Metrobús y Cetram (Centros de Transferencia Modal). <<

[87] El planteamiento general expuesto en este capítulo se apoya en el texto de Moreno Galván (2013) resultante de su investigación para optar al grado de doctor en Ciencias y Artes para el Diseño. <<

[88] Partido Acción Nacional. <<

[89] Partido Socialista Unificado de México. <<

[90] Partido Demócrata Mexicano. <<

[91] Partido Revolucionario de los Trabajadores. <<

[92] Partido Mexicano de los Trabajadores. <<

[93] Partido Mexicano Socialista. <<

[⁹⁴] Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. <<

[95] Partido Popular Socialista. <<

[96] Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. <<

[97] Partido Alternativa Socialdemócrata. <<

[98] Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). <<

[99] Este proceso se explica también con la metáfora del tránsito "del Estado al mercado" derivado de la aplicación de las políticas neoliberales. <<

[¹⁰⁰] Es el caso del plebiscito, el referendo y la iniciativa popular aprobados en el DF en 1998, sólo se convocó a plebiscito una vez en los años transcurridos desde entonces, mientras que los otros dos mecanismos no han sido utilizados. <<