

## Transición política y gobernanza territorial en México

DOI: <https://orcid.org/10.24275/ZAUI9327>

### Resumen

En el trabajo se hace una reflexión, por una parte, sobre la crisis del modelo político mexicano y la necesidad de una profunda Reforma del Estado y, por la otra, sobre la pérdida de capacidad institucional del gobierno mexicano para enfrentar el fenómeno metropolitano. No es solo la falta de coordinación entre gobiernos estatales y municipios o el desentendimiento federal del fenómeno, sino una tendencia a la pérdida de gobernabilidad y la emergencia de grupos, organizaciones y/o representantes sociales vinculados a temas y fenómenos que antes eran espacio exclusivo del Estado.

Aparece la gobernanza como un nuevo arte de gobernar, porque la población no cree más en gobiernos que no cumplen y porque la participación ciudadana es central en la solución de las necesidades sociales. En otras palabras, el Estado no es más EL actor social que todo lo resuelve, ni es el único.

Se plantean las formas de participación social –institucional y no institucional- y se explora ésta en la toma de decisiones de lo público, lo que no está exento de riesgos, ya que la participación de actores sociales puede crear condiciones de ingobernabilidad cuando los grupos sociales intentan sobreponerse al Estado y al resto de la comunidad, especialmente desde organizaciones contestatarias o cuando la participación no es sinónimo de conocimiento o ideas claras y adecuadas respecto a un fenómeno social.

Desde estos puntos de vista, se analiza la Zona Metropolitana del Valle de México, dejando clara la urgencia de crear nuevas políticas para el desarrollo metropolitano.

Finalmente, se proponen algunas condiciones para la operación de un modelo de gobierno basado en la gobernanza, bajo el principio que la participación social debe ser producto de la organización y la capacidad para desarrollar visiones concertadas a partir de un modelo democrático y participativo; igualmente, considerando que esta forma de gobierno tiene más posibilidades cuando se soporta en los territorios; es decir, en las estructuras socioespaciales.

### Abstract

In this essay an analysis is made regarding, on the one hand, the Mexican political system crisis and the need for a deep Reform of the State; on the other, the systemic loss of government institutional capabilities to face metropolitan phenomena. It is not only the lack of state and municipal government coordination or the federal government's indifference to these phenomena, but a tendency to less governance and the emergence of groups, organizations and the like involved in a number of issues which in the first place were an exclusive State responsibility.

**Alfonso Iracheta Cenecorta**  
Investigador de El Colegio Mexiquense

Because people don't believe any more in governments and because social participation is at the core of social needs solutions, governance appears as new art of government. In other words, government is neither THE social actor with power to solve almost any social need, nor is it the only one.

Some institutional and non-institutional social participatory ways are quoted and an exploration on social participation is made within public decision matters; it is recognized nevertheless, that social participation has risks, when social actors tend to impose themselves over government and over general society, specially from radical organizations or when participation don't emerge from knowledge and clear ideas regarding social issues.

From these standpoints, Mexico City Metropolitan Zone is analyzed in order to show the need for a different set of metropolitan policies.

Finally some conditions for a government based on a governance model are proposed under the principle that social participation should be an outcome of social organization and the development of new capabilities oriented to develop concerted visions based on a democratic model; In the same way, it is argued that this new form of government has much more possibilities when it is supported on territories; that is to say, on socio-spatial structures.

## Transición política y gobernanza territorial en México

### 1. La reforma del Estado Mexicano y el liberalismo económico<sup>1</sup>

#### 1.1. Nota crítica a la historia reciente

Desde la década de 1980 y enfáticamente a lo largo de la de 1990, aparece el Estado como el centro de la atención pública y como objeto de reflexión desde las organizaciones sociales, la academia, los partidos políticos y los propios círculos del poder mexicanos. A partir de la crisis estructural que enfrentó la Nación, la discusión en torno a una reforma del Estado se generalizó, particularmente desde el final de la década de 1980. Desde las oposiciones políticas, los planteamientos se orientaron a la sustentación de análisis y de propuestas dirigidos a una reforma profunda de todas las instituciones que conforman el Estado Mexicano.

Desde el gobierno, se asumió la necesidad de reformas, especialmente en lo relativo a las funciones y dimensiones del Estado, ubicándose estas posiciones en las corrientes internacionales dominadas por el "neoliberalismo" en la economía. Como consecuencia, el gobierno mexicano concentró grandes esfuerzos en la reestructura-

ción de la economía, buscando ampliar la libertad del mercado y el desarrollo de la empresa privada y, teniendo este proceso como hilo conductor, se embarcó en una actividad dirigida a su propia recomposición, por medio de la cual se transformó de un Estado "obeso", participativo y propietario, en otro "delgado" y privatizador.

Esta tendencia mundial ha tenido en México uno de los ejemplos más decididos, especialmente en lo relativo al retiro estatal de su participación como ente productivo, con excepción de algunas ramas de la economía consideradas estratégicas, como la generación de energía eléctrica y la producción de petróleo, mismas que a partir de la segunda mitad de la década de 1990, han sido sujetas de fuertes presiones, para abrirlas a la inversión privada. El primer gobierno federal emanado del Partido Acción Nacional, puso el tema en la palestra y desde entonces, se pretende que la privatización o incorporación de capital privado en estas industrias, sea una línea de acción prioritaria al inicio del siglo XXI.

La fuente de estas políticas, han sido las recurrentes crisis económicas, de principios de la década de 1980, la primera y de finales de 1994, la segunda. Obligaron, por una parte, a la revisión del papel del Estado y por la otra, terminaron de abrir las puertas a los organismos financieros internacionales, a quienes las crisis les otorgaron elementos de fuerza para imponer sus políticas

<sup>1</sup> Esta es una versión actualizada, corregida y aumentada, de un texto que se tomó del libro de Alfonso Iracheta, *Planeación y desarrollo, una visión del futuro*, editado en 1997 por Plaza y Valdés en México.

de desarrollo.

Buena parte de los países de América Latina, han enfrentado estas crisis, en momentos distintos a lo largo de las últimas décadas, y casi todos ellos, replantearon sus procesos de desarrollo, en una primera etapa, a partir de la aplicación explícita de modelos económicos basados en una visión ortodoxa del papel del mercado, que se caracterizan por el retiro del Estado en el control y apropiación de empresas ubicadas en diversas ramas de la economía; en una segunda etapa y como producto de los malos resultados de las políticas neoliberales, diversos países han abierto la puerta a la recuperación de propuestas políticas más progresistas, que se convirtieron en gobierno a partir del año 2000 aproximadamente.

Dos elementos facilitaron la inserción de los modelos neoliberales: El primero, la caída del sistema socialista y la 'toma del poder' por los EUA, que se tradujo en la imposición de un modelo económico-político, que se caracteriza por liberar a las economías nacionales de las 'ataduras' gubernamentales, hacer del libre comercio *ley motiv* de la política económica y acceder a los procesos de globalización económica comandados por las grandes corporaciones internacionales. El segundo, fue la generalización de la crítica al Estado propietario y productor, que surgió de su interior básicamente, retomando los reclamos históricos del sector privado. La simbiosis entre ambos actores sociales, planteó una nueva forma de desarrollo económico. El Estado entrega a los

empresarios el control y la propiedad de empresas públicas y les cede los espacios de inversión en áreas –muchas estratégicas como transportes o infraestructuras- antes reservadas al sector público, creando una nueva legitimidad del gobierno en turno ante estos grupos de poder económico.

En este contexto, los gobiernos se han asumido incapaces de producir y subsidiar, argumentando que no es su campo y que incluso es políticamente incorrecto controlar empresas que no son estratégicas y que no son adecuadamente administradas, además de distraerlos de sus funciones centrales de gobierno.

Impulsar el mercado y privatizar, han sido las nuevas formas de hacer política y crear alianzas y son, asimismo, fuente de las nuevas contradicciones. Su aplicación se ha dado, no obstante que en muchos casos ha implicado olvidar los viejos esquemas del Estado productor-asistencialista, que le permitían regular coyunturalmente precios y oferta de bienes y servicios en favor de los desposeídos (subsidios).

Existe un amplio reconocimiento que muchas de estas acciones se cobijaron bajo esquemas políticos populistas, en la medida en que sin tocar la estructura de las desigualdades, se aplicaban políticas económicas que reducían la presión social y, por otro lado, incrementaban el desorden económico en los sectores bajo control estatal. Una medida de esto es el uso político de empresas industriales, comerciales y de servicios, fuera de toda racionalidad económica y del contexto de la

economía de mercado en que se ubican.

También se reconoce, después de más de dos décadas de política económica neoliberal y de alejamiento del Estado de muchas necesidades sociales, que se requiere recuperar la intervención pública para reducir las disparidades que provocan los mercados, especialmente en la distribución de la riqueza y las oportunidades de desarrollo. En la práctica, desde el inicio de la década de 1990, el Estado Mexicano reconoció implícitamente esto y creó programas asistenciales<sup>2</sup> que persisten después de 25 años, aunque solo atienden algunas de las consecuencias de la desigualdad y pobreza. Es decir, como un *bumerang*, lo que se rechazó al final de la década de 1970, se recuperó desde la de 1990 y más enfáticamente, a partir de 2000.

Entre otros elementos, bajo la política neoliberal se ha argumentado que en manos privadas, las actividades económicas –y muchas no económicas- serán más eficientes y su mayor rentabilidad generará más empleo, elevará los ingresos promedio de los trabajadores y permitirá localizar las inversiones en el territorio de manera más eficaz.

<sup>2</sup> Desde Solidaridad –creado por Salinas de Gortari (PRI)- en el inicio de la década de 1990, hasta Oportunidades, Hábitat, entre otros, de 2000 en adelante, creados por los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN), todos muestran una misma línea de política y se apoyan en las mismas premisas. Asistir con apoyos las peores consecuencias de la desigualdad y la pobreza, sin tocar ninguna de sus causas.

La realidad de su aplicación, a lo largo de dos décadas y media, muestra resultados muy contradictorios, que podrían llevar a la conclusión de que no lo ha logrado. Los requerimientos de empleo simplemente se acumulan y el empleo generado es 60 por ciento informal; la localización de las inversiones físicas (infraestructuras, equipamientos, viviendas, edificios, etcétera) sigue respondiendo a los intereses de los inversionistas y no a un proyecto de ordenación territorial.

Si los empresarios habían vivido bajo esquemas de protección, lo que políticamente fue una manera de compartir con el Estado la economía, hoy que el país se abrió al mundo, imponiendo a los grupos privados mayor competitividad, a cambio, el propio Estado asume corresponsablemente los riesgos, ofreciéndoles las condiciones políticas, económicas y jurídicas más adecuadas, para acelerar su inserción en los mercados internacionales y para mejorar sus ganancias en el mercado nacional.

La integración económica y política entre ambos actores sociales, es un hecho caracterizado por la claridad. El Estado no produce y deja a los empresarios que lo hagan. Y para ello, les crea las condiciones más favorables para la producción, ya que de no hacerlo tendería a fracasar el modelo emprendido por el propio Estado. Por ello, primero de manera implícita (1988-2000) y luego de manera explícita (2000-2006), el gobierno mexicano se asumió, como 'un gobierno de empresarios para empresarios' (Fox dixit). Ahora



que acceden con mayor claridad a los espacios que el Estado había utilizado para hacer política, como son diversas empresas y organizaciones públicas, pareciera ser que se liberaliza la tendencia para ampliar la ganancia privada.

El argumento ha sido desde el inicio de la década de 1980, que la apertura mundial facilitaría en México la implantación de precios internacionales por la presión de las importaciones. Pero esto ha tenido poco que ver con los pobres, ya que aunque alcanzara el país una estructura de precios competitiva a nivel internacional, el problema sigue siendo la sobre-explotación de la mano de obra, el ingreso castigado y la injusta distribución de la riqueza y, por ello, la incapacidad económica de los grupos con menor ingreso, para acceder a bienes y servicios, sean éstos nacionales o extranjeros.

Y esta mano de obra barata, sigue siendo uno de los elementos básicos para el nuevo modelo. Más capital extranjero vendría atraído por ella, más exportaciones saldrían, supliendo insuficiencias con bajos salarios. El ejemplo más claro ha sido la maquila, que se ha desarrollado de manera muy dinámica en la frontera norte, teniendo como características distintivas su intensidad en mano de obra, la preferencia por el trabajo femenino y la mínima incorporación de componentes nacionales en el proceso productivo.

La realidad del nuevo milenio sin embargo, tiende a cambiar las perspectivas que se tuvieron en los ochenta, ya que aquellos países que

han ofrecido como elemento de atracción de inversión extranjera directa, el bajo precio de su mano de obra, cada vez atraen menos recursos, ya que las diferencias de salario entre las regiones y países del mundo tiende a reducirse (Orozco, 1994:5)<sup>3</sup>. En efecto, las condiciones de competencia internacional han puesto al sector maquilador en situaciones críticas. No es extraño, por ello, que el empleo en dicho sector sea inestable, con tendencia a la baja y que, durante 6 años (2000-2006), del orden de 3 millones de mexicanos emigraron a Norte América, en busca de mejores oportunidades económicas que no encontraron en sus lugares de origen y tampoco en las grandes maquiladoras.<sup>4</sup>

Una consecuencia de lo anterior, es que la lucha por los mercados internacionales tiende a librarse más en los campos de la innovación científica y tecnológica, la calidad y la eficiencia, que en ventajas comparativas absolutas, como se asumió en el pasado reciente.

El modelo económico desarrollado en México desde la década de 1980, plantea una serie de

<sup>3</sup> Orozco Miguel, 1994: *Desindustrialización del Valle de México*, La Jornada Laboral, 30/06/94 Méx. D.F., p. 5.

<sup>4</sup> La crisis que inició en 2008, plantea nuevos escenarios, ya que, por una parte, la economía norteamericana en condiciones de recesión, ha reducido la oferta de empleo y, por la otra, la economía mexicana disminuyó aún más estas oportunidades; el escenario que se avizora, a partir de esta nueva situación, es de creciente movilización social y política.

interrogantes sobre el futuro de aquellas áreas y sectores del desarrollo social que históricamente fueron asumidos por el Estado, debido al desinterés de los agentes productivos para desarrollarlos por su baja rentabilidad o lentitud en la circulación de capital. Tal es el caso de la educación, la salud, la cultura y la vivienda para estratos de bajo ingreso, entre otros.

El alejamiento gubernamental de políticas de desarrollo social, ha tenido como consecuencia concreta, por una parte, la privatización de muchos servicios que el sector público ofrecía directamente, por medio de su venta o bien de su concesión a empresas. También, la reducción en la oferta de bienes o servicios, especialmente cuando el Estado asume la posición de gestor y promotor, más que oferente directo. Por la otra, el diseño y operación de programas asistenciales que, sin comprometer cambio alguno, en las estructuras de distribución económica de la riqueza, atienden las consecuencias más visibles de la desigualdad y la pobreza.

## 1.2 Nota sobre la gobernanza de base territorial

La gobernanza expresa el proceso en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos de convivencia fundamentales y la forma de coordinarse para realizarlos. Desde esta perspectiva, busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado y, su capacidad para gobernar y administrar, ambas ba-

sadas en la centralidad de la ciudadanía.

Como consecuencia, la acción pública ocurre por la coordinación de la acción colectiva y no por la subordinación de la ciudadanía al aparato gubernamental. Esto es así, porque se reconoce que el Estado no lo puede todo. Su papel relevante es coordinar la acción pública CON la participación de los actores sociales. Esta coordinación deja de ser vertical, para convertirse en una red de relaciones horizontales.

En síntesis, la GOBERNANZA es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea. Sus implicaciones en la práctica política son cuando menos cuatro:

La primera, es que se configura la gobernanza como un 'nuevo arte de gobernar' (Pascual, 2004), que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera corresponsable con el gobierno.

La segunda, que los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias (como es el caso de México).

La tercera, que las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar.

La última, que la estructura institucional del

gobierno mexicano en sus tres ramas (federal, estatal y municipal) ha sido rebasada por la realidad, requiriendo de nuevas instituciones participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo; surgen entonces figuras como los Institutos de Planeación, los Consejos Ciudadanos, los Observatorios del Desarrollo, entre otras.

### 1.3 ¿Hacia dónde dirigir la Reforma del Estado?

La crisis del modelo neoliberal en México, ha puesto en jaque los procesos políticos. Por ello, no sorprende que la sociedad urbana se esté despolitizando y esté convirtiendo los procesos electorales, en manifestaciones de una sociedad de consumo y no de una sociedad política, como se evidenció en los procesos políticos a partir de 2000 y particularmente en los de 2006 y 2008. Aquí también radica la privatización, en el sentido adicional de acelerar la desintegración de proyectos sociales, en favor del materialismo e individualismo que exige una sociedad de consumidores. En este contexto, el nuevo Estado Mexicano ha quedado al descubierto:

En él reside una parte del poder, pero sólo una parte. El poder lo tiene también las grandes empresas y los medios de comunicación privados y no otros actores de la sociedad. Cuando se examina la política pública, en países como México, no se sabe bien dónde terminan las corporaciones y dónde comienza el gobierno, ya que ambos se

han desdibujado. Por tanto, cuando se habla de iniciativa privada la definición es cada vez menos clara; lo que es claro, es la posibilidad de utilizar para provecho empresarial, los medios comunes de producción creados por el Estado. (Santos, 1988:54 op cit).

Desde las oposiciones políticas, el planteamiento central de la reforma del Estado, intenta un tono más político y se ha dirigido primero, hacia las bases jurídicas y las instituciones vinculadas con los procesos electorales principalmente, como producto de las experiencias derivadas de las elecciones nacionales de 1988, posteriormente de 2000, que exacerbaban la crisis del sistema político y elevaron al primer plano la cuestión de la democracia, al permitir después de 71 años que un partido político diferente accediera al Poder Ejecutivo Federal y la de 2006, que nuevamente pusieron en crisis al sistema político al fracasar el cambio prometido y requerido por la sociedad mexicana.

Sin embargo, el relativo fracaso de la alternancia partidista, medido por el crecimiento de la inseguridad y violencia en el país, el estancamiento relativo de la economía, que obligó a la masiva emigración de mexicanos, principalmente a EUA, y en general, la apreciación de que el país no avanza (en educación, ciencia, salud, protección ambiental, ordenamiento territorial, etcétera), ha confirmado y también reorientado los planteamientos de reforma del Estado.

Si se agrega la crisis política derivada de las

dudas que ha dejado la elección presidencial de 2006, el panorama mexicano es claramente crítico, exigiendo de acciones de fondo en prácticamente todas las áreas del desarrollo nacional.

Tanto la perspectiva oficial como la planteada por las oposiciones políticas, han dejado de lado la idea de una reforma integral del Estado. Las coyunturas se han impuesto y se ha evidenciado que no existen espacios ni condiciones para enfrentar una posible reforma generalizada del régimen político, ni siquiera cuando el poder ha pasado a una fuerza política distinta –el Partido Acción Nacional (PAN)- que se había distinguido históricamente, por su independencia del poder dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El país no ha operado así. La institucionalización del gobierno a lo largo del siglo fue un producto incrementalista y gradualista que permitió al régimen ofrecer siempre algo a la sociedad y mantener la estabilidad y la paz social.

Sin embargo, el propio régimen agotó sus ofertas y algunas otras no las cumplió a cabalidad, especialmente el rescate de los pobres y el respeto al estado de derecho y por ello, a lo largo de las últimas tres décadas, se hizo evidente la limitación del sistema político para su recomposición profunda y en consecuencia se ha acelerado la necesidad de una reforma integral.

Dicha reforma debiera partir del reconocimiento que diversos conceptos, procedimientos y formas de hacer política –en todos los partidos–

cayeron en la obsolescencia y en muchos casos en contradicción con los hechos y aspiraciones sociales, independientemente de la alternancia en el poder. Los grandes conceptos trasladados del movimiento revolucionario de principios de siglo, fueron declarados oficialmente fuera de contexto y en consecuencia, abandonados por el gobierno. La “reforma de la Revolución” se asumió coyunturalmente como paradigma de la transformación de la economía y su consecuente reforma del Estado. Posteriormente, el ‘gobierno del cambio’<sup>5</sup>, mostró en los hechos que todo había cambiado para no cambiar, dejando a la sociedad mexicana sumida en una especie de ‘gatopardismo’, del que no se aprecia salida.

La profundidad de los cambios económicos y las exigencias sociales de los cambios políticos evidenciaron otras obsolescencias, como la centralización y concentración del poder en el presidente de la República, con sus secuelas y réplicas en el resto de la estructura de poder nacional, especialmente en los gobiernos de las entidades federativas.

La necesidad de un gobierno con un ejecutivo fuerte fue trastocada a lo largo de décadas, llevando a excesos los niveles de concentración de poder. El problema no ha sido sólo el llamado

<sup>5</sup> Se refiere al de Vicente Fox cuyo lema de campaña fue el cambio y sus resultados profundamente contradictorios ya que buena parte de los grandes vicios de la política mexicana se profundizaron.

“presidencialismo”, sino la configuración de una forma de hacer política en México que se fundamenta en pequeños “presidencialismos” por doquier, ya sea en los niveles de gobierno estatal y municipal, o en los otros poderes, legislativo y judicial, o incluso en las altas esferas ejecutivas de empresas e instituciones públicas y privadas. Quienes encabezan a estas instituciones, actúan teniendo mucho más poder que sus estructuras formales, sean éstas ejecutivas o colegiadas y con enfoques esencialmente patrimonialistas, en el sentido planteado por Octavio Paz<sup>6</sup>, de asumir la cosa pública como patrimonio privado.

Sin duda que México requiere de un poder ejecutivo fuerte, pero sujeto a una división de poderes efectiva que lo modere y lo legitime permanentemente; de igual manera, el sistema político exige reglas que garanticen el respeto a los congresos locales, a los cabildos o a los órganos colegiados de gobierno, especialmente en cuanto a sus capacidades fiscalizadoras y de contrapeso político. Finalmente, exige de una ciudadanía organizada y fuerte y por ello, de la concurrencia corresponsable de la sociedad y de visiones más integradas y de largo plazo sobre el desarrollo, que permitan a la sociedad y su gobierno, diseñar un ‘proyecto de nación’.

La reforma del Estado exige también revisar los conceptos esenciales del progreso y el desa-

rollo. El discurso político y la acción gubernamental, en relación con el progreso social y el desarrollo, enfrentan dos problemas fundamentales:

Por una parte, los problemas de marginación y pobreza, el desequilibrio entre entidades y municipios, y la excesiva centralización, entre otros, darían la impresión que se han convertido en males permanentes, ante los cuales las políticas gubernamentales pareciera que han llegado a límites, más allá de los cuales se requieren nuevos conceptos y formas para resolverlos. Las presiones sociales que generan, son el producto del convencimiento generalizado de que se requieren cambios fundamentales en las instituciones sociales y gubernamentales que constituyen el régimen político.

Por la otra, las nuevas políticas de desarrollo, dependen estructuralmente del modelo económico y en consecuencia se enfocan hacia objetivos tales como la competitividad y eficiencia económicas o la productividad laboral, las que sin lugar a dudas, siendo esenciales en el proceso de modernización de la economía, se han superpuesto en los hechos a la equidad, la justicia social, la solidaridad y la sustentabilidad ambiental, como reclamos históricos de gran parte de la sociedad mexicana. Por ello, como afirmamos en otro texto (Iracheta, 2009), la necesidad de recuperar el pensamiento crítico con relación al desarrollo, aparece como una necesidad ante la pobreza del pensamiento neoliberal y la incapacidad de sus

políticas para avanzar en un proceso de crecimiento económico, distribución de la riqueza y sustentabilidad del ambiente.

Finalmente, la reforma del Estado como exigencia social, debe asumir en México características que se podrían conceptualizar en lo siguiente:

1. El Estado no es más el gran actor ni mucho menos el único con capacidad de transformar la sociedad. El crecimiento de las organizaciones sociales y su ascendente papel en los procesos socio-políticos, muestran la necesidad de renovar el papel del gobierno como un agente social más, si bien importante, pero no omnipotente, responsable de entregar cuentas de sus actos y ser eficiente en el cumplimiento de su papel. Representa el ingreso a una gobernanza democrática que, además, deberá sustentarse en las bases territoriales de la población<sup>7</sup>.
2. El Estado requiere de nuevos paradigmas. La revisión de los conceptos esenciales que fundamentan su razón de ser, su estructura y su funcionamiento, permitirá “descubrir” la obsolescencia de muchos que ya no responden a lo que la sociedad mexicana necesita. Las preguntas esenciales deberán volver a lo básico: al ser humano como individuo y como miembro de una comunidad y un territorio,
3. México necesita un nuevo pacto social que transforme de raíz estructuras y formas de acción. Un nuevo sistema de seguridad ciudadana y procuración de justicia; la recomposición del sistema de partidos políticos y la consolidación de los procesos electorales; la reestructuración del pacto federal y la descentralización fundadas en el traslado de poder, funciones públicas y recursos a los niveles estatal y municipal de gobierno; la revaluación de la democracia como acuerdo básico de respeto y tolerancia a diferentes posiciones políticas, sociales, culturales, raciales, religiosas, etcétera.
4. La Nación mexicana debe definir bajo criterios democráticos el camino para su desarrollo. Ya no caben modelos ortodoxos que sólo atienden tendencias y presiones internacionales de la economía o aquellos que tienen como objetivo hacer un “pastel” para luego repartirlo. Décadas de crecimiento económico, con todas sus bondades, no han logrado repartir el ingreso en la proporción que se esperaba de un “capitalismo moral”. El modelo

<sup>6</sup> Paz Octavio, 1983. “*Sor Juana Inés de la Cruz o Las Trampas de la Fe*”, FCE, México, D.F.

<sup>7</sup> Ver AERYC 2007 (a,b,c)



mexicano de desarrollo, requiere atender las necesidades de la población mayoritaria que vive en la pobreza, haciendo de la educación y el empleo sus motores.

De persistir las políticas de concentración de la riqueza y alejamiento socioeconómico y cultural entre los propietarios del capital y grupos medios altos, frente a las clases medias proletariadas, los obreros, los desempleados, los campesinos y los indígenas, seguirá creciendo el riesgo de confrontación entre los varios Méxicos: el de los que poseen y se localizan en el circuito moderno de la economía y el de los desposeídos, que sobreviven de actividades tradicionales y de muy baja productividad que día a día, se aglomeran de manera creciente en las ciudades, ante la descomposición del medio rural.

## 2. La lucha por la democracia (1980-2006)

Desde la década de 1980, se han intensificado en México los debates en torno a grandes temas nacionales, entre los que destacan la democracia y el problema de la ciudad de México, como referente de la crisis territorial / ambiental del país, además de las permanentes discusiones relativas al modelo económico en que se ha embarcado el país a partir del inicio de los ochenta.

Académicos, escritores, periodistas y políticos, han puesto al país a debate y por primera vez en la historia política nacional, los políticos se han puesto a debatir entre ellos. Pareciera que en

efecto, México enfrenta un cambio histórico que impacta su estructura y exige definiciones más allá de las que tradicionalmente los núcleos de poder han podido ofrecer. Se está en busca del cambio, de la modernización, y aunque no existe suficiente claridad en los conceptos y mucho menos acuerdo, las evidencias muestran que este país es distinto al que se tenía al principio de la década de 1990.

Al igual que otros países, especialmente del este europeo, México alcanzó límites más allá de los cuales sólo quedaban dos caminos: la profundización de la crisis estructural de la vida nacional o la creación de nuevos espacios que sienten las bases de un cambio, de un nuevo rumbo, más acorde con la realidad mundial y con las exigencias acumuladas por la nación. El producto, todavía incierto, del devenir nacional muestra indicios contradictorios de vitalidad y anquilosamiento, de cambio real y de aquél que se hace para que nada cambie, de discursos innovadores y de hechos que los contradicen. En suma, el país ha ingresado a la frontera entre dos grandes momentos de su historia contemporánea: uno tradicional, caracterizado por un modelo desgastado en lo político y otro, que ofreciendo la promesa del cambio y la transformación, no muestran todavía las orientaciones a seguir. Lo que parece estar claro es que no hay vuelta atrás, puesto que los esquemas se están derrumbando y probablemente los que aspiran a la permanencia del *status quo* sean los verdaderos perdedores, porque más

desigualdad socio-económica, deterioro ambiental y desorden territorial, no lleva más que a creciente ingobernabilidad.

El impacto que este proceso está teniendo en la configuración territorial del país es igualmente contradictorio y obliga a crear nuevas utopías y visiones, cuya realización depende más que nunca del resultado de las confrontaciones políticas y la emergencia de nuevas fórmulas más cercanas a la gobernanza y alejadas del autoritarismo. El gigantismo de la gran ciudad de México y la tendencia a reproducir sus problemas en todo el Sistema Urbano Nacional, ponen de relieve un proceso de politización de los fenómenos territoriales y ambientales, nunca antes visto.

¿Por qué la democracia y la ciudad de México se han ubicado en el núcleo de los debates y confrontaciones? ¿Por qué consideramos que de su evolución se desprenden impactos importantes en la estructura territorial del país y de sus regiones?

El tema de la democracia es el que presenta no sólo el mayor debate, sino también signos de un cambio más profundo. La lucha por una democracia real y efectiva en todos los ámbitos de la vida nacional aparece como una lucha, todavía sesgada, hacia el respeto por el voto y la instauración de un régimen político pluripartidista, en el que impere la legalidad y desaparezca el abuso. Lejos está todavía México, de avanzar en un proceso de distribución democrática de las oportunidades, los recursos y la riqueza.

Esta focalización en los procesos electorales es lógica, en la medida que ha sido en este campo en el que se ha evidenciado de manera clara la crisis política y el deterioro en la credibilidad del sistema de partidos y en el propio régimen político. Independientemente de los avances por construir un país civilizado (tal y como se entiende este concepto en el desarrollo capitalista del presente siglo), que en algunos campos son innegables, también es cierto que en muchos casos, los costos sociales y políticos para lograrlos superan a los beneficios.

Evaluaciones de esta naturaleza han abierto el abanico político del país, al grado que la alternancia en el poder y el pluripartidismo, son fenómenos presentes en la realidad actual. Las evidencias de esta situación si bien aparecen en 1988, es durante los noventa que se inició su materialización: El acceso al poder ejecutivo de entidades federativas por parte de las oposiciones; la mayor presencia de la oposición en general en el poder legislativo federal y estatales y, especialmente, el acceso a la presidencia de la República por un partido distinto al PRI. La confrontación política menos desequilibrada entre varios partidos nacionales, deja clara la posibilidad real de una transformación en el panorama político del país, con la emergencia de alternativas hasta hace pocos años casi inimaginables. Un primer caso ha sido la toma del poder por la derecha y, por otro lado, la fuerza y capacidad de convocatoria mostrada por la izquierda moderada, durante las elecciones



presidenciales de 2006. Estos atisbos de mayor democracia, no obstante sus profundas fallas y en buena medida fracasos, representan nuevas vías para la modernización política del país.

Las luchas políticas desatadas desde el final de la década de 1980 hasta las elecciones de 2006, adquirieron más fuerza y equilibrio entre las posiciones contendientes, destacando algunos rasgos:

- El primero, fue el surgimiento de políticos "carismáticos". En primer lugar, al inicio de la década de 1990, fueron Carlos Salinas de Gortari y por otra parte, Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del último presidente que podría considerarse realmente carismático en la historia del Partido Revolucionario Institucional. Al inicio del tercer milenio, Vicente Fox, representando a la derecha tradicional y la ultraderecha y Andrés Manuel López Obrador a la izquierda moderada. Las consecuencias de la política carismática que se ha desarrollado en torno a estos personajes es variada: En primer lugar, a lo largo del periodo gubernamental del presidente Salinas (1988-1994), destaca la pérdida de banderas partidistas en favor de estas personalidades, tal y como se mostró por el repunte en la popularidad que tuvieron entonces, inversamente proporcional a la de los partidos a que pertenecen. La culminación de esta tendencia al final de los noventa, ocurre con la elección presidencial de Vicente Fox del Partido Acción Nacional, bajo la bandera del cambio. La concentración de poder del "Foxismo" frente al

partido que lo apoyó, fue una confirmación de esta pérdida de poder de los partidos, a favor de una personalidad carismática. Finalmente, desde su toma de posesión como jefe de gobierno del Distrito Federal y luego como candidato de la izquierda moderada a la presidencia de la República, López Obrador mostró la capacidad del personaje para alcanzar la máxima magistratura y la baja capacidad de su partido para lograrlo. La consecuencia de estos procesos, ha sido además, la descomposición de la política partidista, al grado de perder buena parte de su legitimidad ante los ciudadanos. También, por el lado de los carismáticos, se debe reconocer que han carecido de bases sociales organizadas (con excepción de López Obrador), capaces de estructurar y defender un proyecto político de largo plazo y con la capacidad de organización para gobernar. Han sido coyunturales, lejanas –si no claramente divergentes– del partido que los postuló y concentradas en el hombre y no en el proyecto.

- El segundo, fue el ingreso del PRI a una contienda política más equilibrada, que lo llevó a replantear su modelo y estructura, difundiendo una imagen de cambio, dentro de un contexto de creciente incertidumbre y carente de los elementos que permitieran vislumbrar dicho cambio como real. Las evidencias más claras de ello, se dieron a lo largo de la campaña política de 1994 en pos de la presidencia de la República y la renovación del Congreso Nacional; posteriormente, en la campaña de 2000 y más grave aún

en la de 2006, en la que se hizo evidente la crisis de credibilidad de este partido.

- El tercero, se refiere a la ganancia real de posiciones que han tenido el PAN (derecha formal) y el PRD (izquierda formal) en municipios, estados y el gobierno federal y el creciente costo que ha significado para todos los partidos en el poder, sostenerse en diversas regiones del país. Esta alternancia efectiva, ha confirmado el predominio de gobiernos divididos, en los que no tiene mayoría ningún partido, o si la tiene en un poder, no así en otro. Las cualidades y características que requieren las organizaciones políticas y los políticos, para hacer avanzar al país, no obstante esta circunstancia, simplemente no están, ni en el gobierno federal, ni en las entidades federativas. Es el costo que tiene que pagar una sociedad política que no logró madurar, porque hizo de los partidos políticos franquicias para distribuir y pagar favores y apoyos políticos y no formó a políticos a partir de proyectos de Nación. Por ello, cada 3 años que se renueva el Congreso y cada 6 que se renuevan los poderes ejecutivos, federal y de las entidades federativas, las tendencias y preferencias electorales cambian, predominando las visiones de muy corto plazo y las 'campañas negras', lo que confirma la ausencia de proyectos y visiones y la presencia de partidos políticos y candidatos 'mediáticos' con muy poco contenido.

- Finalmente, la incorporación creciente de grupos sociales organizados y ciudadanos en los

procesos político-electorales, creando nuevos espacios de participación y gestión de la política en el país. Es el surgimiento de procesos de gobernanza, es decir, de intervención organizada y más corresponsable de la sociedad –por medio de sus organizaciones– en la 'cosa pública', ocupando espacios que ha dejado el Estado y conformándose en un verdadero 'tercer sector' –además del político y el económico– que opina, participa, exige y propone, nuevos caminos de política pública.

A estos procesos de carácter político, debe agregarse la disrupción de la paz social después de 25 años de relativa tranquilidad en el país, con el alzamiento indígena de Chiapas a partir del inicio de 1994 y las amenazas de otros levantamientos en diversas áreas indígenas y campesinas de México (como es el caso, entre otros, de Oaxaca en 2006), cuyas consecuencias inmediatas no sólo fueron el "redescubrimiento" de la miseria indígena y campesina en el país, con los consecuentes impactos en la conciencia política nacional y en las acciones públicas para inyectar recursos en las regiones más contestatarias, aunque su materialización en políticas públicas, apenas alcanzó la creación de programas asistencialistas, desde 'Solidaridad' en la década de 1990, 'Oportunidades' y 'Vivir mejor' en los gobiernos del Partido Acción Nacional de 2000 en adelante.

El repunte de la crisis al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo (1994), evidenció no sólo la profundidad de la ruptura política en el país, acelerada por diversos magnicidios, sino la fra-

gilidad del modelo económico neoliberal, que puso nuevamente en el primer plano la pérdida creciente de credibilidad social en el gobierno y el partido en el poder, y también la carencia de líderes políticos capaces de recuperar la cultura mexicana, como base para una recomposición de la política y la economía, que volteen más hacia adentro que hacia el norte. La generalización y profundidad de esta crisis al inicio del siglo XXI, no obstante algunas evidencias de su control a nivel macroeconómico durante el gobierno de Zedillo, mostraron la incapacidad del sistema para renovar y cumplir las políticas sociales que le dieron fuerza por más de siete décadas, lo que culminó con la caída del régimen del PRI y la asunción de la derecha formal al poder. Debe notarse, que prácticamente no ha existido diferencia alguna, entre las políticas fundamentales –macro-economía, política social- desarrolladas por los gobiernos del PRI y del PAN, confirmando la tendencia de la política mexicana por el liberalismo en economía –la dictadura del mercado- y el desinterés por las causas económico-políticas de la desigualdad y la pobreza.

### 3. Los impactos en la configuración territorial de México

#### 3.1. Los grandes impactos territoriales

El proceso brevemente reseñado, plantea importantes hipótesis relacionadas con la configura-

ción territorial de México:

Por una parte, es claro que la excesiva concentración de población, actividades económicas y poder en el centro del país, es producto directo de una inercia histórica, favorecida por el modelo político post-revolucionario. El poder se concentra en el líder del Poder Ejecutivo y se localiza en la Ciudad de México. La preeminencia del ejecutivo federal (presidencialismo) por encima de los demás poderes nacionales y sobre los otros dos ámbitos de gobierno –estatal y municipal-, tuvo hasta el inicio del siglo XXI, como producto más visible, una dependencia muy alta en lo político y económico, hacia las determinaciones que emanaban de la presidencia de la República;

Ya sea que se viere por la selección de aspirantes a cargos de elección popular o por la forma en que se distribuían y controlaban los recursos públicos para desarrollar la infraestructura productiva y social, destacaba el predominio de la verticalidad en las decisiones y la reducción en la autonomía y margen de maniobra de los grupos políticos de base local.

A partir de la caída del PRI y la asunción de la derecha, la estructura y organización formal del Estado Mexicano no cambió, pero sí la distribución del poder. Manteniéndose el régimen presidencialista, el primer presidente de oposición alejado del partido que lo postuló y sin proyecto político puso en jaque el sistema. Los espacios que abandonó el Poder Ejecutivo Federal a partir de 2000, fueron llenados, sin acuerdo

político previo, por la Cámara de Diputados y por los gobiernos estatales, provocando un nuevo desorden. Los diputados con la fuerza política real para decidir y sin la capacidad de proponer y menos de acordar entre las fracciones partidistas. Los gobernadores, liberados del control federal, se convirtieron, en su gran mayoría, en ‘caciques’, aumentando su control y usando de manera más abierta los recursos públicos a favor de los grupos que los apoyan.

Lo que destaca de ambos es, por una parte, la ausencia de un proyecto de Nación y por ende, la falta de congruencia que exige su aplicación y defensa y, por la otra, la profundización de los gobiernos divididos, no solo en el sentido estrictamente de reparto del poder formal entre formaciones político-partidistas, sino la baja capacidad de alcanzar acuerdos sustantivos, persistiendo la tendencia a que cada ámbito de gobierno y cada Poder –especialmente el Ejecutivo y el Legislativo- actúen de manera independiente, hasta donde los otros se los permiten, con lo cual, se hace prácticamente imposible acordar una política y una estrategia de desarrollo, integral y para el largo plazo.

Las repercusiones de estos procesos en el territorio nacional, resultan negativos para las regiones y las ciudades, porque persiste un gobierno nacional, cada vez con menos fuerza, que intenta orientar el papel que deben jugar estas, en el sostenimiento del pacto federal, sin aportarles los recursos, ni descentralizando poder y capaci-

dad de decisión suficientes, con lo cual, crece la incertidumbre por falta de políticas congruentes para el desarrollo nacional y se reduce la eficacia en las políticas públicas federales.

La evidencia más contundente de esta afirmación, es la ausencia de una política de desarrollo para las regiones y más grave aún, para las más urbanizadas, quedando en manos de los diferentes mercados o en manos de gobiernos estatales, la promoción de proyectos e inversiones de muy alto impacto, que carecen de visión integrada de desarrollo y de la dimensión territorial/ambiental.

Estudios recientes (Fernández, et al, 2009), han mostrado que el pensamiento y las políticas para el desarrollo desde la década de 1980, si bien asumieron posiciones de ‘abajo hacia arriba’ como es el caso del desarrollo regional en la Unión Europea –Nueva Ortodoxia Regionalista (Fernández, et al, op cit)-, realmente se han concentrado en la protección de los paradigmas macroeconómicos dirigidos a la eficiencia y control de los principales indicadores (inflación, tipo de cambio...), importantes avances en el progreso técnico y salto económico de la escala nacional a la global, dejando fuera, particularmente en los países menos desarrollados, políticas sociales y ambientales relevantes.

Por ello, buena parte de los analistas de los fenómenos regionales (Boisier, 1997, Ramírez, 2003, Fernández, et al, 2008), coinciden en que los grandes cambios de las últimas 3 décadas han

profundizado la crisis socioeconómica y la huella ambiental, fenómenos que cada día son más evidentes en los espacios urbanos por la ola de urbanización que experimentan los países y por la mayor concentración de la pobreza en las ciudades que orientó a la ONU a acuñar la idea de la 'urbanización de la pobreza' (UN - HABITAT, 2003).

### 3.2. Los problemas de las grandes conurbaciones

Hoy, las grandes metrópolis del mundo subdesarrollado, y entre ellas la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), son espacios de segregación más que de interacción y desarrollo. La fragmentación metropolitana a nivel espacial y social, nos habla de un conglomerado heterogéneo de ciudades, pueblos y barrios, donde se aprecian varios fenómenos críticos:

Uno de ellos, es la baja movilidad de buena parte de su población por la ausencia de transporte público adecuado y suficiente o por los altos costos que involucra, lo que obliga a los pobres de la ciudad a resolver sus necesidades económicas, a través de actividades locales o cercanas a su barrio de residencia en condiciones por demás deplorables, además de acelerar la tendencia al abandono de estudios por parte de los jóvenes.

En México, el costo relativamente bajo de algunos transportes, facilita cierta movilidad; sin embargo, la desintegración de los sistemas y la preeminencia del transporte individual, termi-

nan por hacer demasiado tortuosos y lentos los trayectos y, en muchos casos, altamente costosos, debido a los transbordos y a la necesidad de acudir al centro metropolitano para trabajar o a distritos industriales alejados de los habitacionales. Si se considera que el parque vehicular se incrementa en el país anualmente, en aproximadamente un millón de nuevos vehículos, con tasas de crecimiento que rebasan con mucho a las demográficas (debajo de 1%) y de crecimiento de la economía (un poco arriba de 2%) y que se carece de políticas de transporte público masivo, es claro que el México urbano se está dirigiendo a la inmovilidad en la mayor parte de sus aglomeraciones.

Una segunda cuestión, es el empleo y los recursos que tienen los pobres de la metrópolis para trabajar y producir. Para una gran parte de la población metropolitana, no existe el empleo en el concepto europeo del término, es decir, asociado a una serie de garantías y beneficios, sino sólo el trabajo informal –en buena medida autoempleo– con alta inseguridad, baja productividad e ingreso y carencia de garantías suficientes en cuanto a estabilidad. Como afirma Santos (1988:54):

<sup>8</sup> Iracheta, Alfonso, 2005: *La necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en grandes ciudades mexicanas*, El Colegio Mexiquense, con la participación del Instituto de Transporte Sustentable, Centro Mario Molina, Instituto Nacional de Ecología y el apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett, Toluca, México.

*... no se puede afirmar que el trabajo es más abundante que el capital (...) el capital es un recurso escaso únicamente para los pobres y los pequeños empresarios. El capital es un recurso fácil de obtener. Los grandes empresarios y los grandes terratenientes consiguen del Estado, a muy bajo interés, los capitales que necesitan para transformar el territorio (Santos, 1988:54)<sup>9</sup>*

La crisis generalizada de la micro y pequeña industria en México, así como la financiera de los pequeños propietarios del campo –manifestada por el fenómeno del vencimiento masivo de carteras de crédito y el abandono de actividades agropecuarias– y la promoción y apoyo gubernamentales, para conformar en pocos años, grandes grupos empresariales con capacidad de acumulación a niveles internacionales, son consecuencias de lo anterior.

Ante estas condiciones sociales, la eventual privatización de los servicios y equipamientos de las ciudades y metrópolis y la tendencia a la desaparición de la concurrencia económica en favor de la corporativización de grupos empresariales, son elementos que han puesto en riesgo a los gru-

<sup>9</sup> Santos Milton, 1988. *Crisis y desintegración de la metrópolis*, en Urbanización, subdesarrollo y crisis en América Latina, Panadero Miguel, coord., Seminario de Geografía, Albacete, España

pos sociales más necesitados, generando nuevas disparidades y desigualdades espaciales y sociales, que se manifiestan de manera muy extendida, en las políticas habitacionales, no obstante el gran esfuerzo por generar millones de créditos hipotecarios y nuevas viviendas en todas las ciudades del país.

Se está produciendo lo que Milton Santos<sup>10</sup> denominó la ciudadanía mutilada, no sólo en el sentido de pérdida real de derechos ciudadanos a la vivienda, la alimentación, la salud y la seguridad, sino por el trastocamiento de los valores humanos más elementales.

Los grupos sociales medio-altos y altos, se han convertido en buscadores de privilegios y no de derechos y, por ello, carecen de motivación para luchar por los derechos de los demás. Estas clases sociales, especialmente en las grandes metrópolis, parece que se hubieran transformado en "consumidores perfectos" y no en ciudadanos. En este contexto, la publicidad y los medios masivos de comunicación, especialmente electrónicos, son los nuevos conductores del desarrollo social bajo la protección estatal.

Los grupos más pobres, por su parte, siguen creciendo a tasas superiores que los grupos de medio y alto ingreso, y se concentran de manera creciente en las ciudades. Si el mercado inmo-

<sup>10</sup> Santos Milton, 1990. *Metrópolis corporativa fragmentada: o caso de São Paulo* Novel Secretaría de Estado da Cultura, São Paulo, Brasil.



liario llamado formal y las políticas estatales, no les ofrecen un solo producto habitacional, sea un lote para vivienda con los servicios mínimos o una vivienda por sencilla que sea, tienen que asentarse donde la sociedad les deja espacio –lugares que no tienen atractivo para los mercados inmobiliarios– ocupando sitios con todo tipo de problemas físico-ambientales, de manera ilegal o informal y particularmente precaria y descapitalizada. Con ello, se profundiza la fractura socio-espacial en la ciudad mexicana, porque prácticamente todas –del orden de 365 ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional– tienen periferias pobres con estas características.

#### 4. Centralización territorial del poder

La acción del Estado Mexicano, ha acelerado diversas contradicciones del modelo de desarrollo nacional, entre las que es necesario destacar, la agudización de la problemática urbana-metropolitana, especialmente en el caso del Valle de México, al grado de hacer evidente la crisis territorial/ambiental que enfrenta México.

##### 4.1. La democracia en la capital nacional

En el Distrito Federal, sede de la capital nacional, ha destacado desde la década de 1990 la efervescencia política, al ponerse en discusión el régimen político y la elección directa de sus autoridades. Los avances en torno a este proceso, muestran la conformación de un régimen inter-

medio en el que se amplían las atribuciones legislativas de la Asamblea Legislativa para normar el desarrollo del Distrito Federal y en consecuencia la fracción de la metrópolis contenida en él, creándose las condiciones para una reestructuración política y administrativa de esta entidad, por la vía de la elección de consejeros ciudadanos y para la elección de sus autoridades, transformando la Regencia del Departamento del Distrito Federal en la Jefatura de Gobierno.

Al cierre de la década de 2000, ésta reforma política está incompleta, ya que nunca se formuló de manera integral y durante dos décadas, las decisiones se han limitado a pequeños cambios. Como se menciona en un texto realizado por el Fideicomiso de Estudios Estratégicos para la Ciudad de México<sup>11</sup>...

*Las reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno aprobadas en 1993/1994, 1997 y 1999, a pesar de los innegables avances democráticos que representaron, no tuvieron el alcance necesario para otorgar a los ciudadanos del D.F. todos los derechos políticos de que disfrutaban los demás mexicanos, ni para homologar el régimen político de la capital de México al de las demás entidades fede-*

<sup>11</sup> Fideicomiso de Estudios Estratégicos para la Ciudad de México, (FEECIME), 2000. *La ciudad de México hoy* México D.F.

*rativas, ni para garantizar a sus ciudadanos e instituciones el ejercicio pleno de la soberanía popular. Al menos parcialmente, el D.F. sigue estando sometido, en su forma de gobierno, al "estatuto de excepción" que se le aplicó desde 1928; y siguen sin resolverse plenamente cuatro de los problemas sustantivos planteados por el Congreso Constituyente de 1824: la nueva localización territorial de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación; en su defecto, la delimitación precisa del territorio de la ciudad de México donde se asientan, en la medida que la delimitación del D.F. lo supera ampliamente; la creación del "Estado del Valle de México o de Anáhuac", prevista desde entonces, y las formas de participación democrática plena de sus ciudadanos.*

En la práctica de la política, se ha considerado que el peso de esta entidad en el contexto nacional, como asiento de los poderes federales y como centro socioeconómico y cultural, no permite poner en riesgo su estabilidad con una transformación de fondo de sus estructuras. De ahí que la recomposición de la democracia en México, tenga contradictoriamente su último bastión de resistencia, precisamente en el Distrito Federal, encontrándose el país en una especie de transición política que seguramente se acelerará conforme avance la reestructuración y

modernización de la economía y se profundice la crisis estructural de la Nación Mexicana.

#### 4.2. Metrópoli y centralización

Uno de los temas centrales del desarrollo reciente de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), es la tendencia contradictoria hacia la centralización del poder en su territorio, no obstante que no es más el único y gran imán para los migrantes y para las industrias y, no obstante, que los cambios políticos en el país, han permitido el resurgimiento de poderes políticos locales, especialmente estatales. La hipótesis más aceptable, es que los procesos de globalización de mercados, exigen la concentración de economías y facilidades que sólo esta gran metrópoli puede ofrecer en el contexto nacional. Centralización del poder político asociado a las grandes decisiones de desarrollo; centralización de las élites económicas y culturales, de las actividades educativas y de investigación, de las instituciones financieras y de comercio internacional. Todo esto ya está ubicado en la gran ciudad de México y es probable que seguirá reforzándose este papel.

La ZMVM, anuda los principales hilos de la política y la economía, convirtiéndose en el lugar de las relaciones políticas y diplomáticas con el resto del orbe; por ello, es también el centro de los movimientos sociales reivindicativos que provienen de todo México.



Lo que concluye De Mattos<sup>12</sup> respecto del fenómeno de hiper-concentración de sedes corporativas centrales de grandes empresas en el Área Metropolitana de Santiago en Chile, resulta válido para la capital nacional de México:

*...es aquí donde se desarrollan... (las)...funciones de dirección general, planificación y control y, por lo tanto, donde se sitúa el comando de la gestión y coordinación del proceso de acumulación y de las principales funciones de enlace y articulación de la economía nacional con la global (1998:60).*

La ZMVM, reúne características estructurales y ventajas comparativas que la colocan como el mayor centro del sistema urbano nacional, de la economía interna de México y las relaciones internacionales: Es la mayor concentración industrial, comercial y económica de México, no obstante que la participación de su industria, sobre todo la del Distrito Federal, en las exportaciones, es bastante menor a la que ostenta el total de la industria nacional, lo que indica...

*...un límite importante en su ubica-*

*ción y papel en la economía abierta. Los más importantes flujos de capital nacional e internacional circulan por su sector financiero y bancario, incluida la Bolsa de Valores, una de las tres más importantes de América Latina; aunque esos flujos no se manifiestan en su microeconomía. Concentra las sedes de más de la mitad de las 500 mayores empresas radicadas en México, en particular las transnacionales; pero las (fábricas) que las forman pueden ubicarse en cualquier parte del país y llevar a cabo allí su derrama económica directa (Fideicomiso... op cit., p. 36).*

Concentra también la mayor parte de las sedes de corporativos nacionales, además de las casas matrices de 2 empresas transnacionales de entre las 500 más importantes del mundo. Considérese en este sentido, que al final de la década de 1990 Río de Janeiro era sede de una y São Paulo y Buenos Aires de ninguna y que Tokio y Osaka concentraban 132, Nueva York 22, Seúl 6 y Los Ángeles 2 (Iracheta, J., 1999, 105)<sup>13</sup>. Su mercado interno es el mayor y de más alto ingreso de México, siendo el principal destino, aunque

decreciente, del mercado de importaciones, lo que da lugar a un déficit de la balanza comercial externa de la metrópoli.

*Es nodo dominante y de transferencia del sistema de comunicaciones y transportes; pero ello significa la saturación de su infraestructura y altos niveles de contaminación de su cuenca atmosférica. Tiene la mayor densidad de usuarios y equipos de cómputo del país (Fideicomiso.. op cit, 36).*

La razón de estos procesos de concentración, debe buscarse primordialmente en la instauración de políticas y estrategias de supervivencia empresarial, frente a los embates de la competencia descarnada y abierta, entre empresas, ciudades, naciones y bloques macro regionales; también se explica por la necesidad de estrategias más eficientes para generar externalidades y economías positivas, tanto para cada empresa, como para el conjunto metropolitano. Por ello la tendencia a la concentración y centralización de los servicios en grandes ciudades es claramente observable en todas las grandes metrópolis donde los procesos de terciarización han avanzado.

Si se considera que la megalópolis del centro de México, que integra, además de la ZMVM, otras metrópolis regionales (ver mapa 1), ha elevado el grado de aglomeración, así como el efecto difusor de las ventajas comparativas hacia el

conjunto, ampliando las posibilidades de localización de las inversiones, podría suponerse que es una ciudad global, lo que sin embargo, no se sostiene cuando se analiza el área de influencia internacional de la metrópolis, por una parte, y las contra-tendencias convertidas en desventajas comparativas, por la otra.

En el primer caso, por el análisis de los flujos internacionales de personas y mercancías<sup>14</sup> que tienen origen y destino en la ZMVM, es decir en el aeropuerto internacional de la ciudad de México (AICM), es claro que sus relaciones con el resto del mundo, medidas por estos flujos, tienden a concentrarse fuertemente con los Estados Unidos, lo que hace evidente la importante interdependencia entre ambas naciones y las limitadas relaciones de México con el resto de las regiones y naciones del orbe.

En el segundo caso, las desventajas comparativas en la ZMVM, tienen dos grandes vertientes de análisis.

La primera, corresponde a las relaciones institucionales entre el Distrito Federal y el Estado de México para enfrentar el fenómeno socio-espacial que les es común. Son una evidencia del centralismo y la soberanía estatal; del encuentro y el desencuentro; de la voluntad política para cooperar y el aislamiento de las determinaciones centralizadas; de la planeación institucional y la

<sup>12</sup> De Mattos Carlos, 1998: "Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa", en: De Mattos, et. al., 1998: *Globalización y territorio*, FCE y Un. Católica de Chile, Santiago

<sup>13</sup> Iracheta Carroll Jimena, 1999: *Las grandes ciudades en el contexto de la globalización: El caso de la zona metropolitana del valle de México*, tesis de lic. en Planeación Territorial, FAPUR-UAEM, Toluca, Méx.

<sup>14</sup> Iracheta, Jimena, 1999, *op.cit*

decisión personal. En síntesis, son el reflejo de la política mexicana y de la propia estructura socioespacial de la ZMVM, ambas caracterizadas por la contradicción. Los problemas propios de ambas entidades, se han ido agudizando y haciendo más complejos, como producto del fenómeno de conurbación. Es claro que dicho fenómeno fue auspiciado por los gobiernos de las dos demarcaciones y por ello, no puede considerarse que una "afectó" a la otra.

La baja voluntad política para enfrentar las diferencias y problemas en la ZMVM, desde ambas entidades y desde el gobierno nacional, han creado condiciones de desarrollo metropolitano sumamente diferenciadas, siendo muy evidente la menor capacidad del Estado de México para enfrentar los problemas y necesidades de la urbanización acelerada.

Resulta sorprendente que durante más de cinco décadas, se hayan asentado población y actividades económicas en la ZMVM bajo condiciones sumamente desordenadas, creando, en buena parte de los municipios conurbados, un patrón de ocupación regresivo en todos los aspectos del bienestar social y sustentabilidad ambiental, y que no existan condiciones políticas para enfrentar el fenómeno como un asunto estratégico nacional y estatal.

El fenómeno continúa bajo los mismos patrones de configuración, ocupando cerros, barrancas, lechos de lagos y ríos, espacios agrícolas; siguiendo los mismos procedimientos y métodos obser-

vados desde la década de 1950, ya sea por medio de invasiones de terrenos, provocadas o auspiciadas por partidos políticos, personeros y funcionarios públicos; ventas irregulares o ilegales de todo tipo de terrenos (actualmente dominantes), sin el respeto mínimo que exigiría el asentamiento humano, y con una especulación en el mercado de suelo y edificios prácticamente ilimitada, ya que muy poco se ha hecho desde entonces para limitar u orientar dicho mercado.

Esto marca las diferencias mayores que se están gestando entre ambas entidades. Un Distrito Federal con un mercado inmobiliario caro, con una estructura urbana consolidada y con capacidades de reposición de infraestructura y equipamientos, frente a municipios conurbados en el Estado de México, con una estructura urbana siempre en construcción y expansión, con el asentamiento creciente de grupos sociales de menor ingreso y sin capacidad para construir siquiera la infraestructura esencial de servicios públicos que la población que se asienta cada año requiere, con la consecuente agudización de las necesidades de la población asentada.

La segunda vertiente, se relaciona con diversos problemas y limitaciones que enfrenta el desarrollo metropolitano, destacando:

- El desborde de sus límites en cuanto a disponibilidad de agua potable y evacuación de aguas servidas y pluviales, con un tratamiento y reuso del agua que apenas rebasa el 10 por ciento, así como crecientes niveles de contaminación

de aire, suelo y agua que muestran una grave crisis ambiental.

- La saturación de la red vial y de transportes, tanto de personas como de mercancías; ausencia de una política clara a nivel metropolitano de transporte masivo y creciente incorporación de automóviles privados al parque vehicular metropolitano, estimada en aproximadamente 200 mil vehículos cada año (Iracheta, 2005, op cit), lo que asociado al crecimiento bajo de la infraestructura vial, conduce a esta aglomeración a situaciones de inmovilidad en cada vez más corredores de tráfico vehicular.

- La escasez de tierra urbanizada en general y especialmente la falta de oferta para los grupos de menor ingreso, con el consiguiente crecimiento de asentamientos descapitalizados y precarios y de la irregularidad de la tenencia de la tierra.

- La pérdida de industria competitiva, moderna, de exportación, que se ha relocalizado en el norte del país; la fractura de sus cadenas productivas, al haber perdido una parte importante de industria pequeña y mediana, que cada vez se escinde más de la gran industria y no alcanza los niveles de productividad exigidos por el mercado; la industria restante, participa cada vez menos de las exportaciones nacionales, lo que indica poca adecuación a la apertura de los mercados, frente a una creciente importación de bienes; en suma su mercado interno se ha contraído.

- La creciente desigualdad social en el empleo, ingreso, accesibilidad a satisfactores esen-

ciales y profundización de la brecha social en términos de apropiación científica y tecnológica, lo que afecta la productividad social y la competitividad de sectores económicos urbanos. La tendencia al empobrecimiento urbano y la proletarianización, reduce el mercado interno y con ello la sustentación de la base económica de la metrópoli. También está provocando el crecimiento del comercio informal como compensación, redundando en mayor inseguridad pública y crecimiento de todo tipo de delitos. Se estima que 6 de cada 10 nuevos empleos son informales.

- El impacto de los problemas socioeconómicos en el ingreso público, provocando tendencias a su reducción. Ni el Distrito Federal, ni el Estado de México o sus municipios, cuentan con los recursos necesarios para enfrentar sus necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios. El intento por administrar y capturar las plusvalías que genera el mercado inmobiliario y que mayormente, son producidas por la acción pública (planificación, obra pública), sigue siendo apenas un propósito.

El papel hegemónico de la ZMVM no parecía tener competencia a nivel nacional hasta la aparición de las políticas económicas denominadas neoliberales, especialmente la maquila industrial en el norte (frontera con Estados Unidos) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Con estas acciones, empieza a ganar terreno la denominada "megalópolis" del nordeste, con centro en Monterrey, integrando una

cantidad apreciable de ciudades fronterizas. Por otro lado, muchas ciudades de la frontera norte, se están integrando a su vez a la megalópolis de California (San Diego, Los Ángeles, San Francisco). El problema no es el surgimiento de polos competidores, sino la caída de la productividad y dinamismo de la región central y la falta de una política federal, que armonice los procesos, sin que la ZMVM siga perdiendo su base económica y calidad de vida (Fideicomiso...op cit, p. 37).

En síntesis, no obstante la tendencia a seguir concentrando poder y convertirse en la 'ciudad global' de México, la ZMVM enfrenta problemas de una envergadura tal, que exigen de acciones energéticas no aplicadas hasta hoy. La mínima coordinación entre los gobiernos responsables de administrar esta aglomeración, y su limitado entendimiento del fenómeno metropolitano y su expansión megalopolitana, plantean un reto político que debe atenderse desde nuevas percepciones; una visión de gobernanza desde el territorio, abre la posibilidad de reorientar las tendencias hasta ahora generalmente desfavorables para un desarrollo justo y sustentable para la gran metrópoli nacional.

### 5. Los esfuerzos de concertación metropolitana en el Valle de México

En buena parte del mundo, los gobiernos nacionales han enfrentado la necesidad de crear fórmulas de atención al fenómeno de metropolización y conformación de grandes regiones

urbanizadas en las que concurren una multitud de jurisdicciones locales. Esto se debe a que el crecimiento de la población y la expansión física de las ciudades, rebasó las demarcaciones locales (municipales) y la ampliación de las necesidades sociales y las posibilidades del desarrollo tecnológico, ampliaron los servicios y acciones de los gobiernos municipales a favor de la población. El resultado ha sido desde hace más de 5 décadas, que las autoridades locales han sido rebasadas por estas realidades.

Las respuestas han sido varias: desde el aumento o reducción del número de demarcaciones locales, el diseño de instrumentos que premian la coordinación intermunicipal, hasta la creación –y luego desaparición– de administraciones e incluso gobiernos metropolitanos. Lo que es claro, es que independiente de las decisiones tomadas, en prácticamente todo el mundo, el fenómeno ha alcanzado carácter estratégico, especialmente cuando las grandes ciudades son capitales nacionales, como es el caso de la ZMVM, y conforme se urbanizan grandes territorios, creando regiones que se caracterizan por concentrar la producción y la población en conjuntos de ciudades y metrópolis integradas funcional e incluso físicamente.

La ZMVM no sólo es la más poblada del país y la de mayor concentración de recursos y poder, sino que es la única en la que...

*...se requiere de la concurrencia de los órganos Legislativo y Ejecutivo del gobier-*

*no de la Unión, del particular del Distrito Federal, de los correspondientes al gobierno del Estado... (de México)...y los de los municipios... (conurbados)... Esta situación es también particular en comparación con las grandes conurbaciones de otros países, donde sistemas centralizados permiten la asignación de responsabilidades a los gobiernos nacionales, que tienen una particular influencia en las conurbaciones metropolitanas, y dejan a acuerdos entre municipios, que mantienen el estatuto jurídico similar, la coordinación en algunos otros aspectos puntuales, mediante convenios de 'igual a igual'. La excepción son la conurbación del Distrito de Columbia con los estados de Maryland y Virginia en la zona conurbada de Washington, USA, y la de Berlín-Brandenburgo en la recién reunificada República Federal de Alemania. (Asesoría Especial para Estudios de la Conurbación Metropolitana, 1994, p.85)<sup>15</sup>.*

Cuando menos desde la década de 1970, los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México han intentado, con diversos niveles de

<sup>15</sup> Asesoría Especial para Estudios de la Conurbación Metropolitana, 1994: *La Zona Metropolitana del Valle de México*, Gobierno del Estado de México, Toluca, mimeo.

voluntad y éxito, acordar medidas conjuntas para enfrentar el fenómeno de la metropolización de la ciudad de México.

En síntesis, estos esfuerzos, fundados en esquemas voluntaristas y contractuales, han culminado en las últimas tres décadas, por una parte, en la integración de órganos colegiados –comisiones metropolitanas– para diseñar, discutir y acordar medidas generalmente de orden sectorial. En la práctica de estas comisiones ha resultado lo siguiente:

- Carecen de autoridad ya que su actuación es meramente consultiva.
- Sus resolutivos deben ser ejecutados por otras entidades públicas, por lo que no existe ninguna garantía para su cumplimiento.
- No cuentan con estructuras para crear proyectos integrados con enfoque metropolitano.
- Carecen de recursos propios para actuar y ejecutar lo acordado, salvo algunos ejemplos relativos al tema hidráulico o ambiental.

Por la otra, se ha conformado una Comisión Ejecutiva, que ha permitido a los gobernantes de ambas entidades, decidir sobre obras y acciones que consideran prioritarias. La realidad, es que con o sin esta comisión, al persistir el voluntarismo como eje de las decisiones, la base de cualquier acuerdo metropolitano pasa por la 'voluntad' de dichos gobernantes, lo que significa que, cuando no hay empatía entre ellos, como ocurrió entre 2000 y 2006, no solo no avanza la coordinación metropolitana, sino que un gobierno tiende



a entorpecer al otro, afectando a los habitantes de la metrópoli.

Así, destaca que los sucesivos gobiernos de ambas entidades, no han dado cumplimiento al mandato de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que establece la obligatoriedad para los tres ámbitos de gobierno, de planificar coordinadamente las conurbaciones interestatales, como es el caso de la ZMVM; si bien el argumento ha sido las limitaciones de la Ley, es más probable que en la realidad sigue privando, por un lado, la falta de entendimiento sobre el significado de la coordinación metropolitana y, por el otro, el desinterés por compartir decisiones con otros gobiernos.

Persisten además, otras limitaciones fundamentales para que las políticas y acciones de ambos gobiernos, alcancen un nivel de actuación metropolitana, derivadas de la heterogeneidad de sus leyes y reglamentos y de la ausencia de homologación de políticas y normas diversas, lo que ha provocado la desarticulación de infraestructuras y servicios que por principio son comunes.

Los dos elementos lógicos, que debieran obligar a una actuación coordinada a nivel metropolitano son, por una parte, la necesidad de construir una visión del todo metropolitano, que se traduzca en programas, proyectos y acciones integrales y de largo plazo; por la otra, la necesidad de hacer eficiente el otorgamiento de los servicios, aprovechando las economías y externalidades po-

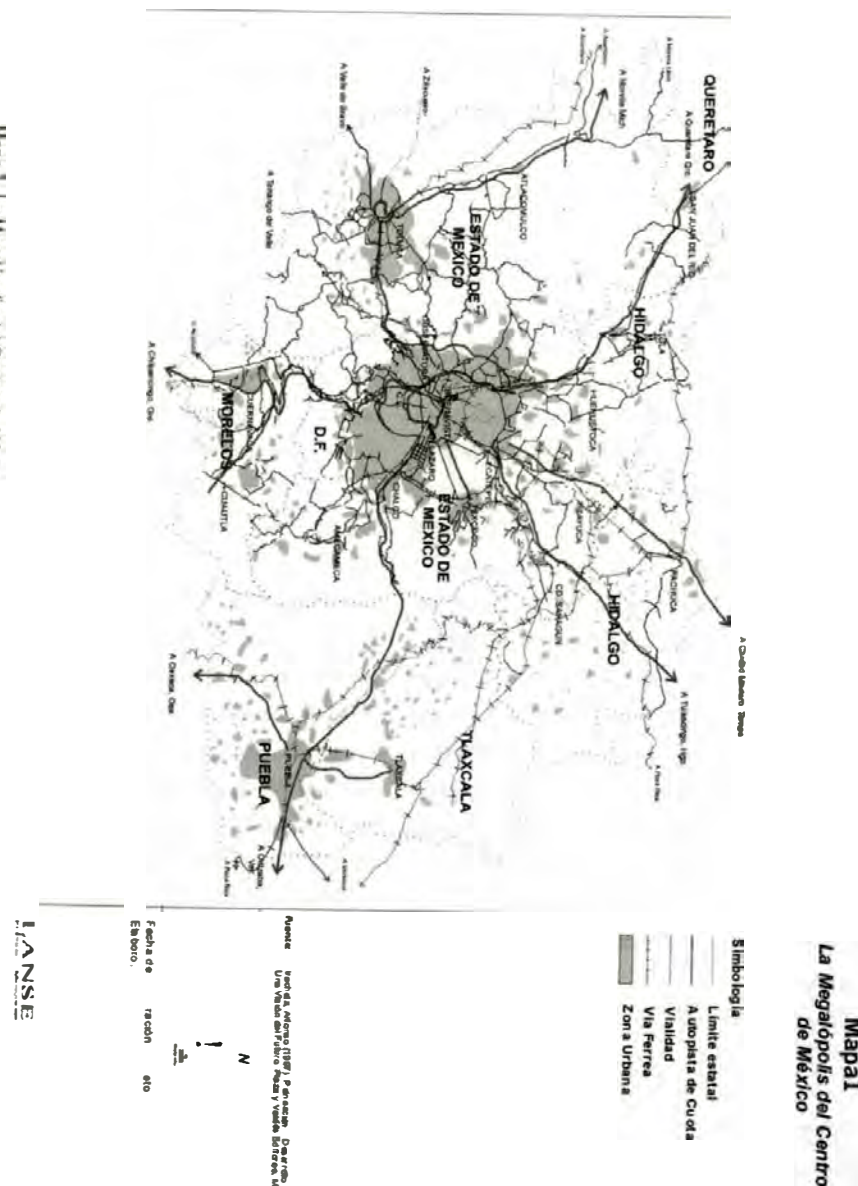
sitivas que esto implica y resolviendo por la vía de compensaciones, los usos y consumos que la población de cada demarcación hace de infraestructuras y equipamientos de la otra.

No obstante estos principios que debieran obligar a la toma de decisiones, el tiempo avanza y la ZMVM se acerca a puntos críticos, muchos de ellos sin retorno; Así, *el diseño, aprobación y aplicación de nuevas formas de coordinación metropolitana, de gobierno plural y gestión compartida, desbordan el ámbito puramente político-administrativo, para convertirse en necesidades del desarrollo económico y social* (Fideicomiso... op cit. 2000, p.321).

Una circunstancia crucial para avanzar en la construcción de visiones metropolitanas para México, es el papel que debe asumir el gobierno federal, ya que, por una parte, le concierne definir las reglas generales para lograr una coordinación metropolitana inter-estatal y para ordenar y desarrollar, las regiones urbanas del país y, por la otra, requiere desarrollar las propuestas de nuevas estructuras de organización / planeación / administración, que sean asumidas por los gobiernos de las entidades federativas, y programar los recursos para proyectos metropolitanos compartidos, como se ha iniciado con el Fondo Metropolitano diseñado por el gobierno federal.

El ejemplo nacional que muestra la urgencia de lo anterior, es la evolución del fenómeno urbano en la región centro del país y la conformación

Mapa 1. La Megalópolis del Centro de México.





de una región megalopolitana, que involucra a seis entidades federativas con sus propias metrópolis y conjunto de ciudades y centros de población, que tiene como núcleo a la Ciudad de México y cuya interacción funcional y conurbación física, hace más notoria la necesidad de formas institucionales de cooperación, acuerdo y gestión de políticas y proyectos conjuntos de toda naturaleza (mapa 1). Sin embargo, dar pasos firmes en esta dirección, después de casi seis décadas de abandono público de la planeación territorial, implica rescatarla, desde sus principios, hasta sus instrumentos, a fin de crear nuevos caminos que permitan la atención a una problemática tan compleja como la de la megalópolis del centro de México.

Igualmente a nivel estatal, es necesario recuperar el interés político por este fenómeno y construir las estructuras intermunicipales que permitan una coordinación horizontal entre pares y con los gobiernos, del Estado de México, de la Ciudad de México y el Federal<sup>16</sup>. Algunos esfuerzos en tal sentido, como la disposición legal de constituir comisiones de conurbación intermunicipales (1977), entre otras, nunca operaron y más recientemente (2005), la constitución de Consejos Metropolitanos, sin capacidad real de decidir y sin participación de los actores sociales

<sup>16</sup> Al final de la década de 2008, se integraron formalmente 29 municipios del estado de Hidalgo a la Zona Metropolitana del Valle de México.

de las demarcaciones que conforman la metrópoli, apuntan al mismo futuro.

Políticamente se ha intentado en diversas ocasiones alcanzar acuerdos amplios incluyendo al poder legislativo, por medio de las "Reuniones Interparlamentarias" entre el Estado de México y el Distrito Federal. No obstante la importancia de la temática tratada en las dos reuniones realizadas al principio de la década de 1990 y al inicio del nuevo siglo, o el intento por mantener un contacto permanente entre ambos congresos, ningún acuerdo o acción relevante se ha alcanzado, confirmando las limitaciones que han signado esta relación, en torno al fenómeno metropolitano del Valle de México.

## 6. Conclusión

La transición política que ha vivido México en las últimas décadas, ha profundizado el modelo de desarrollo económico político fundado en una visión neoliberal de la economía y en una percepción de la democracia que tiende a limitarse a lo electoral. El propio modelo, ha creado sus barreras y controles, y rechaza nuevas ideas y sobre todo nuevas formas de hacer política, que pongan el acento en lo social, lo territorial y lo ambiental. Es decir, se ha blindado desde el poder, para que solo temas relativos a la macroeconomía y la seguridad tengan presencia y, para que solo posiciones que podrían considerarse conservadoras, de derecha o empresariales, sean escuchadas.

El problema es que la sociedad mexicana sigue profundizando sus desigualdades, y no logra avanzar en la solución de los principales problemas sociales, como es la pobreza y, también, se ha descuidado el territorio y el ambiente, porque no son fenómenos de interés político. La lucha por la democracia, todavía no incluye estas visiones y, por ello, ni los partidos políticos, ni las organizaciones que concentran el poder, sean empresariales, gremiales, académicas u otras, expresan compromisos reales para enfrentar estos problemas. La izquierda, que tradicionalmente estaría comprometida con la atención de estos fenómenos, ha abandonado el debate de los grandes temas para enfrentar la lucha por el voto y para ubicarse en el concierto del resto de las fuerzas políticas, teniendo como resultado una indefinición de contenidos, una ruptura interna y, sobre todo, una creciente incapacidad para promover el debate político en estas (y otras) materias y sustentar nuevas propuestas.

La profundidad de los problemas socio-espaciales / ambientales en México, está llevando a las propias elites, que de manera decidida optaron por mucho más mercado y mucho menos estado, desde la década de 1980, a buscar mecanismos que permitan controlar y orientar los fenómenos territoriales que se han salido del control gubernamental, como es el caso de la urbanización, descapitalizada y desordenada, en buena parte de las ciudades, el consumo de recursos naturales y el creciente deterioro ambiental.

El problema que enfrenta el gobierno, es que, por una parte, se diluyó la política social y se redujo a proveer acciones y apoyos meramente asistencialistas y, por la otra, se abandonó a la planeación territorial / ambiental, esperando que el mercado proveyera de las orientaciones para una localización adecuada de infraestructuras y edificios, y para el consumo de los recursos y el ambiente.

De no ser por esfuerzos aislados y predominantemente locales, para recuperar la disciplina urbanística y para formar especialistas y mantener vivo el debate sobre estas materias, se habrían socavado las condiciones básicas que permitirían ofrecer caminos más certeros, para enfrentar la urbanización precaria y la insostenibilidad ambiental.

La reforma del Estado Mexicano, no obstante las limitaciones que tiene el sistema político, anquilosado y atávico, debe asumirse como una condición para alcanzar acuerdos entre los actores sociales, que permitan recuperar y crear nuevas orientaciones políticas, para fenómenos que se han convertido en asuntos de interés y seguridad nacional, como la desigualdad socio-económica, la crisis territorial y la insostenibilidad ambiental.

Un reconocimiento central en dicho propósito, es que el gobierno dejó de ser el gran actor social que todo lo podía y que estaba en el control de los procesos económicos, sociales, territoriales y ambientales. El proceso de automarginación

ejercido por casi tres décadas, ha llevado a que los espacios que ha ido abandonando en la política y en las políticas públicas, se han ido cubriendo por otros actores sociales, aunque de manera inorgánica y desordenada.

No obstante las limitaciones anteriores, se ha abierto la puerta para promover nuevas formas de hacer política, desde visiones de gobernanza, en las que la corresponsabilidad gobierno-sociedad, a partir del empuje de actores y agentes sociales, es posible desarrollar, como muestran diversos casos exitosos, especialmente a nivel local.

Es en las grandes conurbaciones y enfáticamente en la ZMVM, donde los procesos políticos, la lucha por la democracia y la necesidad de reformas, han mostrado la profundidad de la crisis política y territorial que enfrenta México. Al tiempo que persiste el centralismo político en la metrópoli nacional, se profundizan sus contradicciones y se exacerban sus problemas, desde la pobreza y el precarismo, la baja movilidad física o la baja productividad económica. Y sin embargo, sigue siendo la ciudad global de México y donde se concentran todavía ventajas comparativas para la inversión y la concentración de funciones y equipamientos. La preocupación central ante este fenómeno de hiper-concentración urbana, es que sus límites están cada día más cercanos. La expansión de la ZMVM a nivel de la región centro del país, sin resolver ninguno de sus grandes problemas, plantea la necesidad de reflexionar sobre su futuro.

Es necesario que la reforma del Estado Mexicano, incluya la solución a las limitaciones que tiene la población de la capital nacional, para acceder a procesos efectivamente democráticos con relación a su régimen político; igualmente, construir procesos y estructuras, para hacer de la coordinación metropolitana una política pública obligatoria y permanente.

Finalmente, estructurar orgánicamente, los procesos de participación corresponsable de la sociedad en las decisiones metropolitanas, haciendo de la gobernanza democrática en y desde el territorio, una propuesta socio-política a desarrollar.

### Bibliografía

- Asociación América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local, Barcelona, España, 2007a.
- . *Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: La gobernanza democrática*. Dirección General de Administración Local. Junta de Andalucía. Barcelona, España, 2007b.
- . *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones*. Dirección General de Administración Local. Consejería de Goberna-

ción. Junta de Andalucía.. Barcelona, España, 2007c.

Asesoría Especial para Estudios de la Conurbación Metropolitana *La Zona Metropolitana del Valle de México*. Gobierno del Estado de México, Toluca, mimeo, 1994.

Boisier, Sergio, El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial, en: Estudios Regionales, No. 48, 1997, pp. 41-79.

De Mattos Carlos. *Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa*, en: De Mattos, et. al., (1998): *Globalización y territorio*, FCE y Un. Católica de Chile, Santiago, 1998.

Fernández, Víctor Ramiro, Ash Amin y José Ignacio Vigil (comps), *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Universidad Nacional del Litoral, Miño y Dávila, Editores, Buenos Aires, Argentina, enero de 2008

Fideicomiso de Estudios Estratégicos para la Ciudad de México, (FEECIME). *La ciudad de México hoy*, México D.F., 2000, p. 317.

Alfonso Iracheta. *Planeación y desarrollo, una visión del futuro*. Ed. Plaza y Valdés, México, 1997.

------. *La necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en grandes ciudades mexicanas*. El Colegio Mexiquense, con la participación del Instituto de Transporte Sustentable, Centro

Mario Molina, Instituto Nacional de Ecología y el apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett, Toluca, México, 2005.

------. *Planificación Regional en México: a 30 años de 'La Cuestión Regional en América Latina'*, El Colegio Mexiquense, 2009, (en prensa).

Iracheta Carroll Jimena. *Las grandes ciudades en el contexto de la globalización: El caso de la zona metropolitana del valle de México*, tesis de Licenciatura en Planeación Territorial, FAPUR-UAEM, Toluca, Méx. 1999.

Orozco Miguel. *Desindustrialización del Valle de México*. La Jornada Laboral, 30/06/94 Méx. D.F., 1994.

Pascual, Joseph, *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial, en Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La Gestión de Redes de Ciudades*, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2004.

Paz Octavio. *Sor Juana Inés de la Cruz o Las Trampas de la Fé*. FCE, México, D.F. 1983.

Ramírez, Blanca, Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos y las teorías, UAM-X, 2003.

Santos Milton. *Crisis y desintegración de la metrópolis, en Urbanización, subdesarrollo y crisis en América Latina*. Panadero Miguel, coord., Seminario de Geografía, Albacete, España, 1988.

Santos Milton. *Metrópolis corporativa fragmentada: o caso de Sao Paulo*. Novel Secretaría de

Estado da Cultura, Sao Paulo, Brasil.1990.

UN-HABITAT, *UN-Habitat's Strategy for the  
Implementation of the Millenium Develo-  
pment Goal 7, Target 11*, Nairobi, Kenya,  
2003.