

421

Administración y Sustentabilidad

Coordinadora: Beatriz Ramírez Grajeda

Raúl Anzaldúa, Adrián Arellano,
Guadalupe Carranza, Octavio Chamizo,
Francisco Díaz, Arturo Loreda,
Tomás Miklos, Ma. Luisa Murga,
Luis Quintanilla, Beatriz Ramírez,
Guadalupe Ramírez, Faviola Vidrio



Francisco José Díaz Casillas

Democracia, gobierno y administración
pública en la Ciudad de México

Páginas: 127-168

En:

Administración y sustentabilidad / Beatriz
Ramírez Grajeda, coordinadora. 2ª ed.
Ciudad de México: Universidad Autónoma
Metropolitana, Unidad Azcapotzalco,
2004.

<http://hdl.handle.net/11191/5263>

ISBN: 970-654-762-2

Universidad
Autónoma
Metropolitana 
Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**

 División
de Ciencias
Sociales y
Humanidades

Departamento de
Administración 

Universidad Autónoma
Metropolitana
Unidad Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y
Humanidades

Departamento
de administración



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

DEMOCRACIA, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Francisco José Díaz Casillas*

"El problema principal no es encontrar alternativas a la Ciudad. Es más bien: cómo organizar las aglomeraciones, cómo gobernar las ciudades, para que sigan siendo lugares en los que se pueda vivir".¹

Hablar de democracia, gobierno y administración en la Ciudad de México, nos remite a dos momentos históricos del pasado reciente: el primero hace referencia a 1994, fecha en que aparece la Ley de Participación Ciudadana, primera normatividad político-administrativa de corte ciudadano, que presenta objetivos que enlazan el quehacer gubernamental con las necesidades ciudadanas; el segundo se da en 1997 con la aparición y ascenso de un Jefe de Gobierno, que a diferencia de sus antecesores, que fungían como Jefes del Departamento

* Secretario de Transporte y Vialidad de la Ciudad de México. Lic. en Administración (UAM-A), Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Catedrático en la UAEM, en IAP del Estado de México y en la UNAM.

¹ Klaus Topfer Ministro de Planificación Construcción y Desarrollo Urbano Regional de la República Federal de Alemania. "Conferencia Internacional sobre Mejores Prácticas" celebrada en Dubai (Emiratos Árabes Unidos).

del Distrito Federal, eran nombrados por el Ejecutivo Federal y actuaban con facultades delegadas, en tanto que el Jefe de Gobierno es electo de manera directa y actúa con facultades autónomas.

De esta forma con un gobierno autónomo, los habitantes de la Ciudad de México dejaron de considerarse como “ciudadanos de segunda”, como en algún momento se les calificó, debido a que no contaban con sus derechos jurídicos de votar por las personas que los gobernaban, con el primer Jefe de Gobierno electo en 1997, se marca un “parteaguas” en la vida del Distrito Federal en donde las formas de hacer gobierno y administración pública provocan nuevos esquemas y formas de actuación política y administrativa.

Pero si el reto para gobernar la ciudad ya era difícil, más lo fue al tratar de ubicarla en el contexto internacional en donde la globalidad económica es un elemento adicional que complica aún más el quehacer gubernamental.

Ubicados en este contexto, los problemas a los que se enfrenta el Distrito Federal son: ¿cuál es el tipo de gobierno que se requiere para una Ciudad Metropolitana?, ¿qué tipo de características democráticas debe tener una ciudad como esta?, ¿cuáles son las características que desde el punto de vista de la administración pública se deben llevar a cabo para obtener una ciudad sustentable en el Distrito Federal?

Estos cuestionamientos se intentarán responder en el transcurso de esta ponencia, la cual inició con una explicación acerca de las características del desarrollo urbano de la Ciudad de México (Programa general, 1992).

En el contexto regional, se puede señalar que la base territorial que ha servido como soporte para la urbanización, ha tenido diferentes circunstancias en su evolución histórica. La ciudad lacustre de los aztecas sirvió como soporte para que,

a partir de la colonia, evolucionara la ciudad del desarrollo contemporáneo.

La Ciudad de México, una de las metrópolis más pobladas del mundo, presenta características particulares en las formas de apropiación social del territorio, desde principios del siglo XX un largo y complejo proceso de poblamiento, asentada inicialmente en el territorio que desde finales del siglo XIX se conoció como Distrito Federal, se ha caracterizado por su constante crecimiento demográfico y expansión horizontal, que entre 1800 y 1890 incrementaron en 151% su población y 152% su extensión superficial al pasar de 137,000 a 344,721 habitantes; y de 1,076 a 2,714 hectáreas.

Este proceso continuó y se intensificó durante el siglo XX, distinguiéndose cuatro momentos principales: el del desarrollo intraurbano posrevolucionario, de 1900- 1930; el del surgimiento de la industrialización manufacturera, entre 1930 y 1950; el de plena industrialización y metropolización, de 1950 a 1980; y por último, el de la tendencia regional megalopolitana, que se inicia a partir de los ochenta y continúa hasta la fecha.

En el primer momento, la lucha revolucionaria originó una disminución demográfica entre 1910 y 1921, pero al término de los enfrentamientos la población se incrementó notablemente al igual que el área urbana debido a la relativa estabilidad política y social que presentaba en comparación con el resto del país. El segundo momento se caracterizó por la transición a la industrialización manufacturera como parte del modelo de sustitución de importaciones. La demanda de fuerza de trabajo propició que la población de la ciudad creciera 56% entre 1930 y 1940, y su superficie 36%. Ambas variables se duplicaron entre 1940 y 1950 cuando la ciudad inició su extensión sobre el Estado de México que albergaba sólo el 1% de la población total de la ciudad. El tercer momento, el de la metropolización se extiende durante las décadas del desarrollo estabilizador, entre

1950 y 1980. La ciudad triplicó su población y superficie, de las cuales aproximadamente la tercera parte se ubicó en los municipios conurbados.

Por último, a pesar de la desconcentración industrial hacia Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Puebla y Tlaxcala, mediante la creación de parques y ciudades industriales, en la década de 1970-1980, la población siguió extendiéndose en el Valle de México. Con ello se inició el cuarto momento de su urbanización cuyo rasgo principal es el surgimiento de una corona regional alrededor de la Ciudad de México. Es éste, el de la Ciudad Región, el ámbito sobre el cual debe realizarse el ordenamiento territorial de la metrópoli del Valle de México, en la medida que corresponde a la tendencia real del crecimiento.

Se define como Megalópolis, porque es un área que comprende los municipios correspondientes a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Ciudad de México y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la corona regional de ciudades y el Distrito Federal, además de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal.

En total se incluyen 189 municipios que corresponden, respectivamente, 91 al Estado de México, 16 al Estado de Morelos, 29 al Estado de Puebla, 37 al Estado de Tlaxcala y 16 al Estado de Hidalgo, además de las 16 Delegaciones del Distrito Federal.

Esta delimitación incluye, además de los municipios que están o serán directamente afectados por el crecimiento de la Megalópolis, aquellos otros cuya localización, nivel de vulnerabilidad ante posibles desastres y características naturales ofrecen condiciones adecuadas para la expansión urbana y la estructuración megalopolitana, así como aquellos cuyas

condiciones particulares indican que el poblamiento debe evitarse a toda costa.

Se utiliza el concepto de ciudad-región para aludir a una formación de tipo megalopolitano y describir porciones del territorio, relativamente integradas entre sí y con la Ciudad Central, aún cuando por el momento no estén articulados económicamente entre sí. Este concepto no supone la continuidad física entre las distintas zonas metropolitanas que conforman la megalópolis, por el contrario, la estrategia pone un gran énfasis en la separación entre estas áreas y el mantenimiento de sus condiciones relativas de autosuficiencia.

La corona regional abarca una proporción significativa de la región central del país, donde se han formado, a lo largo de la historia de México como país independiente, cinco zonas metropolitanas y siete núcleos urbanos aislados.

Se identifican tres niveles de zonas metropolitanas según su grado de aglomeración; en el primero se encuentran las áreas más pobladas, esto es, México y Puebla-Tlaxcala, en el segundo, Cuernavaca y Toluca; y en el tercero, Pachuca. En el área existen también algunas formaciones metropolitanas, como la formación binodal de Cuernavaca-Cuautla, o la más compleja de Puebla, que cuenta con cuatro nodos regionales, Tlaxcala, Atlixco, Apizaco y San Martín Texmelucan y que suma a su compleja estructura su condición político-administrativa de conurbación interestatal; o bien, como la de Toluca, sumamente fragmentada, pero igualmente susceptible de conurbarse.

Como núcleos urbanos independientes se consideran: Atlacomulco; Tepeapulco; Jilotepec-Tepeji-Tula; Tepotzotlán-Huehuetoca-Zumpango; Pirámides-Nopaltepec; Texcoco y Chalco-Amécameca. El más significativo entre ellos es el de Jilotepec-Tepeji-Tula, por su población, superficie y municipios involucrados, pero los que tienen mayor interacción con el Distrito Federal son los núcleos localizados al interior del Valle de México,

que tienden a formar una conurbación física, que por tanto se pueden considerar, como parte de su región metropolitana.

La Megalópolis del Centro del País, área geográfica formada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 189 municipios de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Tlaxcala y Puebla, contaba con 20.8 millones de habitantes en 1990, 25.6% de la población nacional, porcentaje que se ha mantenido estable desde 1970, lo que indica la persistencia de la tendencia a la concentración pese a las políticas de descentralización (Programa general, 1996).

Entre 1980 y 1990 se presentó una reestructuración importante del contexto regional de localización de la Megalópolis del Centro del País ya que la tasa de crecimiento migratorio fue negativa, propiciado sobre todo por la emigración del Distrito Federal y de Puebla. Ambas entidades disminuyeron su tasa de crecimiento migratorio originando un reacomodo de la población entre estas entidades y las del Estado de México en el primer caso, y Tlaxcala en el segundo.

Sin lugar a dudas, el momento de la Megalopolización de la Zona Metropolitana del Valle *La primacía* de México, es decir, el periodo comprendido entre 1980 y 1990, cambió drásticamente el panorama antes mencionado, ya que las Zonas Metropolitanas de Toluca y Pachuca, que son las que presentan una tendencia más próxima a la conurbación con la metrópolis del Valle de México, son las que presentaron las tasas de crecimiento total mayor con el 4.29% y el 3.27% respectivamente; la Zona Metropolitana de Cuautla-Cuernavaca desplegó una disminución drástica de casi el 50% en su tasa de la década anterior para mantenerla en el 2.84%, y por último, la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala la estabilizó en el 2.66%.

El proceso demográfico no es el único que presenta una concentración acentuada en la Megalópolis del Centro del País.

En primer lugar, el PIB en la Región Centro del País se ha incrementado en una proporción ligeramente mayor que en el resto de las entidades de la nación entre 1970 y 1988, al representar 115.3% a diferencia del 99% del resto. Asimismo, esta región alcanza más del 40% de la generación de riqueza a nivel nacional manteniéndose entre 42% y 44% en el periodo antes mencionado.

El Distrito Federal ha mantenido su participación porcentual prácticamente constante alrededor del 25% a lo largo de los últimos 30 años. Por su parte, el Estado de México ha incrementado su participación de 8.62% en 1970 a 10.68% en 1988, cifra que ha mantenido desde 1975. Este aumento relativo contrasta con la ligera disminución que presentan los estados de Puebla que disminuye de 3.25% en 1970 a 3.10% en 1988; Hidalgo, en donde pasa del 1.34% al 1.27% en el periodo, y por último, Morelos en donde decrece de 1.08% a 1.0% en el mismo lapso. Tlaxcala es la única entidad que presentó un aumento relativo en la medida que su participación porcentual, la menor de todas las entidades de la región, pasa de 0.4% a 0.66% en el periodo considerado.

En segundo lugar, se manifiesta en la Región Centro una disminución importante de la Población Económicamente Activa en el sector primario que va de 19.85% en la década de 1980 a sólo 12.08% en 1990; dinámica mayor que la registrada en el país que tuvo un decrecimiento anual de -0.73 en el periodo, contra -3.16 de la Región Centro del País.

Esta disminución es mayor en el Distrito Federal, en donde la Población Económicamente Activa de este sector decrece a una tasa promedio de -21.04% por lo que pasa de representar el 8.79% a 0.65% entre 1980 y 1990; en Tlaxcala, desciende su participación de 37.67% a 27.54%, es decir, una tasa de -1.59 en el lapso considerado, y en el Estado de México disminuye de 15.25% al 8.42%, es decir, un promedio

de -3.86% anual entre 1980 y 1990. En el resto de las entidades la reducción de la Población Económicamente Activa primaria es relativa, y se reduce -1.11% anual en Puebla; -0.73% en Morelos, y sólo -0.24% en Hidalgo. A pesar de ello, la entidad morelense contaba con 19.7% de su Población Económicamente Activa en el sector primario en 1990 e Hidalgo y Puebla con el 35.92% y 36.05% respectivamente en el mismo año.

Lo anterior se acompaña de una baja del sector secundario que pasa del 31.83% en 1980 al 29.54% en 1990, con tendencias diferenciales entre las entidades. Un proceso de desindustrialización intenso produce la disminución acelerada de la Población Económicamente Activa, en el Distrito Federal que disminuyó a una tasa de -4.14% anual entre 1980 y 1990 y reduce su Población Económicamente Activa industrial del 51.39% en 1980 a tan sólo el 26.29% en 1990. Por el contrario, el resto de las entidades de la Región Centro del País se industrializan, con tasas diferenciales que van desde el 7.12% en Tlaxcala, seguida de Hidalgo con tasa del 6.71%, Morelos del 6.40%, Puebla del 5.11% y por último, el Estado de México con tasa de incremento anual del 4.83%.

Estos datos indican un proceso de industrialización diferencial mayor en la Región Central del País que en el resto de la nación, a pesar de las políticas de desconcentración industrial y del impulso a las ciudades medias.

Por su parte el sector terciario presenta una doble faceta. Mientras que a nivel nacional el sector disminuyó a una tasa de -0.11% , en la Región Centro creció al 3.35% entre 1980 y 1990. Sin embargo, la tendencia a la baja sólo se presenta en las entidades con peso del sector primario fuerte como son Puebla, Hidalgo y Tlaxcala.

Por el contrario, el crecimiento del sector se presenta con mayor énfasis en el Distrito Federal, donde alcanza una tasa del 8.75% anual, el Estado de México con el 1.3% y Morelos en donde

apenas alcanza una tasa positiva de 0.4% promedio anual. A pesar de ello, su peso porcentual respecto al total de cada entidad se ha incrementado sólo en el Distrito Federal aumentando, en 1990, 31.48 puntos porcentuales respecto a la década de 1980, para presentar disminuciones en el resto de las entidades que van desde casi 13 puntos porcentuales en Hidalgo; 6.88 y 6.44 en Morelos y Tlaxcala y 5.81 y 3.97 en Puebla y el Estado de México respectivamente.

Es necesario enfatizar también que, a pesar de que la tasa de desocupados en 1990 tenía un peso bajo en relación al resto de las actividades (el peso relativo mayor lo tenía Tlaxcala en 1990 y no excedía de 3.58%), la tasa de incremento presentaba índices ya altos que alcanzaban un promedio de 17.80 a nivel de la Región Centro del País, sólo 0.36 de punto porcentual más bajo que el promedio nacional. Es un rubro que tenderá a incrementarse de acuerdo a la crisis y a la situación económica de las principales empresas que han regido el desarrollo de la zona: la pequeña y mediana empresas, y la crisis del sector automotriz.

Con la intención de hacer un diagnóstico integrado del desarrollo urbano en el Distrito Federal, podemos decir que desde hace dos décadas, la estructura urbana de la Ciudad de México está sometida simultáneamente a un proceso de expansión de la periferia y a otro de despoblamiento-descapitalización de sus áreas intermedias. En ambos casos, tanto el sector inmobiliario como el Estado han jugado papeles cruciales en la expansión e involución de la Ciudad.

El crecimiento demográfico de la Ciudad de México, en el siglo XIX, la ciudad se expandía en una superficie de 1,076 hectáreas, ocupada por 137,000 habitantes, alcanzando entonces una densidad promedio de 127.3 habitantes sobre hectárea, a principios del siglo XX se inicia un proceso de crecimiento segregado.

Entre 1900 y 1950, la Ciudad de México ocupaba una superficie urbana de 2, 714 hectáreas, ubicada en los límites territoriales del Distrito Federal, creció de 344 mil a 3.1 millones de habitantes, para contar con una densidad media bruta de 127 habitantes sobre hectárea en 1900, misma que alcanzó 135 habitantes sobre hectárea en 1950. La ciudad creció hacia el oeste y noroeste, y disminuyó la densidad a 122 habitantes sobre hectárea para 1930 y volver a elevarse entre 1930 y 1940, alcanzando 140 habitantes sobre hectárea.

Entre 1950 y 1960, la superficie urbana de la Ciudad de México excedió el límite norte del Distrito Federal, ampliando su extensión urbana a 47,070 hectáreas. Esto motivó que, a pesar del incremento demográfico a 5.4 millones de habitantes, se redujera la densidad a 114 habitantes sobre hectárea. Al crecimiento del norte se adhirió el sureste integrando a Iztapalapa e Iztacalco, y el del sur, hacia Tlalpan y Xochimilco.

A partir de este momento se inició un crecimiento conjunto entre las dos entidades, pero con desarrollos diferenciales en superficie y población. En el primer caso, la dinámica de crecimiento territorial se centró en los municipios conurbados ya que entre 1950 y 1960 incrementaron su superficie en 860% a diferencia del 60% en el Distrito Federal. Esta tendencia a la disminución relativa que presenta la entidad, continuó en la década siguiente al reducir su incremento al 32.5% entre 1960 y 1970 y alcanzar sólo 9.4% de crecimiento entre 1980 y 1990. Por su parte, el territorio conurbado incrementó su superficie en 90% entre 1960 y 1970, 151% entre 1970-1980 y en 40% entre 1980 y 1990.

El crecimiento demográfico presentó también un comportamiento diferencial mucho más acentuado en la medida que la población del Distrito Federal se incrementó entre 1960 y 1990 en un 60%, mientras que los municipios

conurbados alcanzaron un crecimiento de 2,513% en el mismo periodo. De esta manera, se vigorizó el proceso de poblamiento en el Estado de México donde los precios del suelo son más baratos y las restricciones para dar usos del suelo urbano son más débiles.

La población de la Zona Metropolitana del Valle de México alcanzó 9.3 millones en el Distrito Federal y 1.9 en los municipios conurbados en 1970, sumando 9.2 millones de habitantes y ocupando una superficie urbana de 68,260 hectáreas con una densidad de 135 habitantes sobre hectárea. Por su parte, la superficie en 1980 rebasó las 100 mil hectáreas.; el 43% pertenecía al Estado de México, con densidades medias de 136 habitantes sobre hectárea en el Distrito Federal y 104 habitantes sobre hectárea en los municipios conurbados, lo que resulta en una densidad promedio de 121 habitantes sobre hectárea.

La Ciudad de México en la actualidad se encuentra en un estadio transicional de una fase metropolitana con alta segregación, a una etapa con el surgimiento y consolidación de una corona regional megalopolitana, en donde el Distrito Federal disminuye su participación relativa en población respecto al Estado de México. En este proceso, la transformación del uso del suelo incide mayormente sobre el despoblamiento, en donde los usos habitacional e industrial se desplazan hacia el Estado de México y los comerciales y de servicios se concentran en el Distrito Federal.

La Zona Metropolitana del Valle de México en conjunto ha presentado una readecuación demográfica entre 1980 y 1990 al disminuir la participación relativa de la población del Distrito Federal y al aumentar la del Estado de México. Al final de la última década contaba con 15'165,268 habitantes, de los cuales el 54.3% (8'235,744) se ubicaba en el Distrito Federal -cuando en 1980 alcanzaba 62.8%- y el Estado de México 45.7%, es decir, 6'929,524 habitantes, también en 1990.

De acuerdo al censo de 1990 salieron del Distrito Federal 1'035,728 migrantes con destino a diferentes entidades; se asume hipotéticamente que el Estado de México alojó al 53%, es decir, 548,974. En cambio, se reubicaron en el Distrito Federal, sólo 298,235 provenientes de diferentes estados de la República de los cuales el 27% provenía del Estado de México, es decir, sólo 80.905 inmigrantes. De esta manera, el crecimiento neto total fue de sólo 211,450 entre 1980 y 1990, hecho que manifiesta un equilibrio en la Zona Metropolitana del Valle de México en su conjunto, pero un menor crecimiento demográfico en el Distrito Federal.

El porcentaje mayor de inmigrantes al Distrito Federal se encuentra en el primer contorno con 57.37% del total, predominando las Delegaciones Gustavo A. Madero con 14.35% e Iztapalapa con 17.87%. La ciudad central cuenta con el 27.96% del total, mientras que el segundo contorno cuenta sólo con el 14.21 %.

Esta readecuación ha sido diferencial desde la década de 1970, en la medida que las delegaciones de la ciudad central presentaron tasas de crecimiento negativas de -1.98% anual entre 1970 y 1980, y de -2.01% anual para el periodo 1980-1990, iniciando con ello el despoblamiento del centro urbano. En esta situación se encuentran también las Delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco, que iniciaron su crecimiento negativo en la década de 1980-1990.

El resto de las Delegaciones tiene tasas de crecimiento positivo, encontrándose las más altas en el segundo contorno de la ciudad: Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras, con tasas superiores al 2% anual, por encima del promedio de la Zona Metropolitana del Valle de México en su conjunto.

Este proceso se manifiesta claramente en un nuevo ordenamiento de la población en el Distrito Federal, ya que las Delegaciones de la ciudad central que conjuntaban en 1960 el

54.5% de la población total de la entidad, en 1995 sólo concentran el 20.6% de la misma. El mayor despoblamiento se ubicó en Venustiano Carranza que contaba con el 19.6% de la población total en 1960, y en 1995 sólo alcanzó el 5.5% del total.

Por su parte, las Delegaciones del primer contorno presentan un crecimiento relativo ya que en 1960 concentraban el 40.8% de la población del Distrito Federal y para 1990 contaban con el 61.7%; a partir de este momento se insertan al proceso de despoblamiento de la ciudad central, en la medida que pierde peso relativo su concentración demográfica al disminuir en 9.4 puntos porcentuales, contando con el 52.3% de la población total en 1995. Las Delegaciones que decrecen son Iztacalco y Azcapotzalco, que presentan disminuciones en su participación porcentual, a diferencia de Iztapalapa, que continúa con su crecimiento absoluto y relativo.

Entre 1990 y 1995 las proyecciones demográficas calculadas muestran que la población del Distrito Federal se ha incrementado en 256,103 habitantes para alcanzar 8'481,847, de los cuales el 52.3% se localiza en el primer contorno, el 20.6% en la ciudad central y sólo el 16.3% en el segundo contorno del Distrito Federal. Marginalmente se ubica Tláhuac que, a pesar de su tasa de crecimiento mayor a 3, concentra exclusivamente el 0.9 de la población total en 1995.

Destacan las Delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa, que al contar con más de un millón de habitantes (1'212,239 y 1'699,181, respectivamente) contabilizan en 1995 el 14.3% y 20.0% de la población total del Distrito Federal respectivamente.

Para 1995 se estima que la superficie de la ciudad asciende a 132,576 hectáreas, con una densidad media de 129 habitantes sobre hectárea. Los Municipios conurbados incrementaron su participación al 50.4% de la población y el

51% de la superficie urbana con una densidad media de 127 habitantes sobre hectárea.

El reordenamiento económico y primacía de la ciudad tiene como principales puntos, las localizaciones industriales que se favorecieron entre las décadas de 1940 y 1970, dieron origen a la conformación de la creciente expansión urbana de la capital. En este proceso se concentró la generación del producto interno bruto en los territorios urbanos centrales.

Se inició un decrecimiento del sector primario, en particular entre 1980 y 1990, el cual alcanzó menos del 1% dentro de la generación del producto interno bruto de la entidad. También, el peso específico del sector secundario pasó del 34.3% al 26.3% de la generación total del PIB en el mismo periodo. Al mismo tiempo, se inició un proceso de terciarización de la economía, al pasar de 57.2% de la Población Económicamente Activa del Distrito Federal en 1980 a 70.5% en 1991. Las Delegaciones Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo pasan de ser territorios en donde predominaban las economías terciarizadas; en 1985 tenían una participación del producto interno bruto industrial mayor a 35%, en comparación con 55% del sector terciario en los tres casos. En contraste, la disminución del sector primario es drástica en la Gustavo A. Madero, al pasar de 21.6% del total del producto interno bruto en 1980 a sólo 4.6% en 1985.

Sin embargo, es notable aún la rentabilidad de los pocos resquicios agrícolas que resistieron al crecimiento urbano. Las delegaciones Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac y Tlalpan produjeron en 1985 en conjunto el 65.7% del producto interno bruto del sector primario de la entidad. Por su parte, el sector secundario presentó una tasa positiva gracias a la dinámica que adquiere en las delegaciones Cuauhtémoc con una tasa media anual de 19.1%, Milpa Alta con 15.6% y Coyoacán que obtuvo

el crecimiento mayor del secundario con una tasa de 21.6% en el quinquenio.

La década de 1990 ha agudizado el proceso de especialización y terciarización del Distrito Federal, en la medida que entre 1988 y 1993 el incremento de personal ocupado en el sector secundario disminuyó en 46.8% a diferencia de los municipios conurbados en donde se incrementó y consolidó. De esta forma se podría aseverar que existe una especialización en el trabajo manufacturero hacia el Estado de México, en tanto que el Distrito Federal ha mantenido su nivel de especialización en los servicios. Así, la entidad mexicana es ahora el territorio de la industria y de los asentamientos proletarios, mientras que el Distrito Federal es el de los asentamientos medios y altos, la entidad de los servicios y del comercio.

Por otro lado, a pesar de la importancia que adquirieron el comercio y los servicios en el Distrito Federal, se percibió un estancamiento en el sector entre 1988 y 1993 ya que la estructura del sector terciario en la entidad está compuesta por pequeñas más que por grandes unidades comerciales. Existe una diferenciación importante entre el sector organizado del comercio y el informal ya que, este último es mas dinámico. El incremento del número de establecimientos del primero entre 1989 y 1993 fue de 87.8% (18.800 establecimientos), mientras que los vendedores ambulantes incrementaron sus establecimientos en 34,285, es decir, en 130% en el mismo lapso.

A pesar de que el Distrito Federal concentró más de la quinta parte del producto interno bruto nacional entre 1988 y 1992, el salario tuvo una disminución en términos reales de -4% entre 1976 y 1982 con una tasa media anual de -1.4%. Esta disminución incrementó la tasa media anual de -10.6% entre 1982 y 1988 para colocarse en -48.9%. De 1988 a 1990 aceleró aun

más su disminución a una tasa de -3.5 anual, y seguramente se incrementará ante la situación económica que tiene el país en el momento actual.

Las delegaciones que concentran los índices más altos de ingreso con población que recibe más de 10 salarios mínimos son Benito Juárez con 8.5%, Miguel Hidalgo con 7.0%, Coyoacán con 5.6%, Tlalpan con 5.3%, Magdalena Contreras con 5.0%, Alvaro Obregón con 5.0% y Cuajimalpa con 4.5%. El resto de las entidades cuentan con menos del 3.5% de población con ingresos en este nivel. En el otro extremo, entre las que tienen más del 18.3% de su población que recibe hasta 1 salario mínimo, se cuentan Tláhuac con el 24.7%. Iztapalapa con el 22.5%, Magdalena Contreras con el 22.2%, Xochimilco con el 22.2% y Alvaro Obregón con el 21.7%.

A pesar de no contar con datos actualizados, se prevé que la situación económica a partir de diciembre de 1994, acelerará el proceso de concentración económica y terciarización del empleo en el Distrito Federal, en la medida que con el crecimiento en la pérdida de los empleos industriales y comerciales, la terciarización informal tenderá a incrementarse en un lapso inmediato, así como la concentración del ingreso en sectores reducidos del territorio metropolitano.

La concentración de la actividad económica y demográfica han llevado a las autoridades del Distrito Federal a incrementar el gasto social para asegurar condiciones favorables para el desarrollo urbano de la entidad. De ésta manera, mientras que la población del Distrito Federal se incrementó en sólo 0.7% entre 1988 y 1990, los egresos delegacionales aumentaron en una tasa media anual de 11%.

El gasto corriente del entonces Departamento del Distrito Federal se incrementó en 23% en servicios personales

y 67% en servicios generales entre 1988 y 1992. La mayor parte corresponde a servicios de seguridad pública y justicia, mantenimiento y operación del sistema hidráulico, infraestructura urbana, limpia y recolección de residuos sólidos y asistencia médica a la población. El gasto en obras se incrementó en 31% en total en el periodo y pasó a representar el 76% en 1988 y casi 83% en 1992.

El saneamiento de las finanzas públicas ha originado que los ingresos propios de la administración, crecieran en un 98% entre 1988 y 1992. De esta manera, los ingresos externos a través de participaciones en impuestos federales, transferencias del gobierno federal, endeudamiento y otros, disminuyeron en 28%.

Del total de erogaciones, las destinadas a las delegaciones se incrementaron en 69% en el periodo considerado, pasando del 14% del total programable al 20.3% entre 1988 y 1992. Las delegaciones que mayor participación tuvieron en dicho gasto fueron Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, mientras que en 1990 Cuajimalpa absorbió la quinta parte del gasto, seguida por Cuauhtémoc e Iztapalapa.

Las consecuencias ambientales y sociales del crecimiento de las últimas décadas, se llevó a cabo en detrimento de sus áreas forestales naturales, que se han visto reducidas a relictos de las altas montañas del sur y poniente del Distrito Federal, con menoscabo de sus condiciones de sustentabilidad redundando en fuerte deterioro de las condiciones atmosféricas, de contaminación de suelos y de sus mantos freáticos, que en conjunto disminuyen las condiciones de calidad de vida de los habitantes.

Asimismo, el crecimiento no planeado de asentamientos periféricos en regiones poco aptas para el establecimiento humano y propicias para la preservación ecológica, incrementan las posibilidades de riesgo y de desastres.

El establecimiento de la reserva ecológica del Distrito Federal tiene una larga trayectoria en la historia de la Ciudad de México. Se remonta al año de 1917 con el edicto del Desierto de los Leones como parque nacional, se complementa en la década de los años 30 con los decretos de los parques de las Cumbres del Ajusco, Fuentes Brotantes de Tlalpan, Tepeyac, Cerro de la Estrella y Lomas de Padierna, y se agrega en 1952 la porción del Molino de Belén. Hasta 1986 se empieza a construir una reserva ecológica en sus áreas rurales, para preservar los bosques que rodeaban en tiempo inmemorial a la Ciudad Capital.

Con el "Proyecto de Decreto del Convenio de Gestión de la Reserva Ecológica del entorno del Distrito Federal" se pretendía mantener el 57% de la superficie del Distrito Federal como reserva ecológica, monto que asciende a 85,554 hectáreas. Sin embargo, en la actualidad, se han decretado con este uso sólo 7,744 hectáreas, es decir, el 5% del territorio de la entidad. En este proceso, el parque nacional del Tepeyac en la Delegación Gustavo A. Madero disminuyó el 79.8% de su superficie inicial, el Molino de Belén en la Miguel Hidalgo lo hizo en 83%, Fuentes Brotantes de Tlalpan en 84.4% y el Cerro de la Estrella en Iztapalapa en 92.7% de su extensión decretada. Esta pérdida se debió a que no fueron tomadas en cuenta dentro de la planificación del Distrito Federal, a través de acciones específicas que incluyeran el mejoramiento de los recursos y el manejo sustentable de los mismos a pesar de su diagnóstico como zonas necesarias para la preservación ecológica.

Posteriormente decretos en la década de 1990 agregan a los anteriormente enunciados las áreas de la Sierra de Guadalupe, Santa Catarina, y los ejidos de Xochimilco y San Gregorio.

En general, todas estas zonas están sujetas a actividades recreativas, que se efectúan en forma desordenada y excesiva, se ven sujetos a diferentes tipos de contaminación, como son la atmosférica, la de basura, ya que en algunos de ellos se tiran

desechos sólidos no sólo de sus delegaciones sino también de las circunvecinas, y la del desecho de aguas residuales de los asentamientos humanos carentes de los servicios urbanos básicos, entre otras. Es notoria la falta de una zona ecológica que funcione en condiciones óptimas como área de renovación de las condiciones de recarga de acuíferos, y la infraestructura natural para limpiar el aire de partículas en suspensión y contaminantes.

Como resultado del crecimiento demográfico desmesurado y la falta de normas para orientar el establecimiento industrial, a partir de la década de los años 70 se empezaron a percibir los efectos de las 30 mil instalaciones industriales y comerciales existentes, en donde las manifestaciones más directas fueron la creciente contaminación atmosférica, de aguas de desecho por el drenaje y la modificación de los microclimas entre la ciudad central y la periferia.

En la actualidad, si bien la disminución de industrias podría haber contribuido al mejoramiento de las condiciones ambientales prevalecientes en la cuenca, los 30.7 millones de tramos-viajes-persona-día que se realizan para ubicar a la población entre sus zonas de habitación y las de empleo, contribuyen al aumento de la contaminación atmosférica de la Ciudad de México. Del total de las emisiones contaminantes originadas por el transporte, el 85.5% es originada por automóviles y taxis, y el resto, 14.3% por los autobuses y colectivos.

Los factores sociales antes enunciados se agravan si se toma en cuenta la falta de condiciones naturales propicias para la renovación natural del hábitat.

Tanto su ubicación como características geomorfológicas contribuyen al incremento de la vulnerabilidad natural de la zona a riesgos originados por factores geológicos y tectónicos; fallas

y sismos, erupciones volcánicas como la que se encuentra latente por la actividad del Popocatepetl y de volcanes todavía activos de la Sierra Volcánica Transversal que atraviesa al Distrito Federal de oriente a poniente en su porción sur; los edafológicos por las capas de azolves en los lechos de los lagos que fueron desecados; las de las grandes avenidas durante la época de lluvias, en lechos de antiguos ríos que ahora se encuentran ocupados por viviendas de diferentes estratos sociales y los deslizamientos de material sedimentario en las laderas de los cerros donde se ubican los asentamientos irregulares.

La contaminación de aire y agua ha contribuido a la disminución de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, convirtiendo enfermedades fácilmente curables como las respiratorias y digestivas, en padecimientos crónicos y epidémicos que se agravan dependiendo del mayor o menor número de contaminantes en la atmósfera y/o agua.

El concepto de calidad de vida remite a la consideración de necesidades básicas insatisfechas que impiden participar plenamente en la vida social. No es únicamente la mala calidad ambiental lo que origina el deterioro del medio ambiente donde se asienta la Ciudad de México, sino la relación entre desigualdad social, pobreza y necesidades insatisfechas.

Con base en una evaluación de las condiciones de vida en la entidad, a partir de tres variables ponderadas en torno a las condiciones de la vivienda, el índice de educación y el índice de ingresos, se puede afirmar que la población de las áreas centrales tiene menores niveles de deterioro que los que habitan en el tercer anillo de la ciudad: Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa que tienen condiciones de vida precarias.

Si se consideran también las condiciones de salud; los grupos sociales más depauperados son afectados por la sobremorbilidad y sobremortalidad respecto a otros sectores de la población. Las enfermedades infectocontagiosas y la

creciente mortalidad por enfermedades crónicas y lesiones accidentales e intencionales se presentan en mayor porcentaje en Milpa Alta, Tláhuac y Cuajimalpa.

Una vez hecho un recuento de la situación que se tiene actualmente sobre la Ciudad de México, es importante hacer una explicación de la visión de las ciudades en el contexto de la globalización.

La mundialización de la economía, la revolución informática y la desaparición de los bloques es lo que configura la famosa globalización, esto ha provocado una redistribución entre los territorios. Las ciudades y las regiones tienen una nueva oportunidad para una inserción competitiva o para quedarse en una más o menos relativa marginación. Y también al interior de cada región o ciudad puede darse la misma situación: que predomine una dinámica integradora o fragmentadora, en donde crezca la cohesión o la exclusión.

Hoy el espacio económico más significativo ya no es el del Estado-Nación, aquel en el que antaño contaba con márgenes para hacer políticas autónomas que enmarcaban la especificidad del territorio nacional, estos márgenes son cada día más reducidos. Pero tampoco la empresa puede determinar su competitividad sin un entorno favorable que cuente con infraestructuras y servicios básicos, insertados en sistemas de comunicaciones globales, con un tejido económico de pequeñas y medianas empresas con flexibilidad de adaptación, recursos humanos calificados, centros de formación e investigación a todos los niveles, terciario de excelencia que incluye todo tipo de empresas y profesionales de servicios.

Estos elementos deben estar estrechamente articulados, puesto que se necesitan mutuamente. Las sinergias determinan hoy la productividad y la capacidad de innovación y se producen en la ciudad, o mejor dicho en el sistema urbano-regional, más menos polarizado por una gran ciudad (aunque no siempre) que

a su vez forma parte de un sistema de ciudades que pueden constituir un eje o una macroregión (Borja Jordi, 2000).

Hoy se revaloriza la ciudad-región como espacio económico más significativo, pero, es un espacio de geometría variable, de límites difusos y sometido a fuertes tensiones por los desequilibrios territoriales y sociales que en él se producen. Es un espacio, no un territorio lo cual plantea problemas de cohesión social, identidad cultural y gobernabilidad.

Un desafío de la globalización es que hace necesario desarrollar estrategias que configuren un territorio. Es decir, la delimitación de un espacio para convertirlo en territorio, el de la ciudad-región. La política urbana hoy no hereda un territorio. Lo construye o le rompe la estructura si se deja llevar por dinámicas dispersas.

Ciudades y regiones, sus administraciones públicas y sus agentes económicos y sociales son conscientes de que tienen que jugar sus cartas y cazar sus oportunidades. De la política económica local y regional de la oportunidad, se pasa fácilmente al urbanismo de las oportunidades.

La política urbana no puede apoyarse únicamente en las fórmulas normativas del planeamiento tradicional que no facilitan muchas veces ni las actuaciones que exigen iniciativas rápidas y flexibles, ni la concertación de actores. En consecuencia se ha entrado en la vía fácil de la desregulación y de la sumisión a la dinámica del mercado.

Pero, la desregulación de los usos del territorio que ya de por sí es un error, puesto que se declara que cualquier suelo es urbanizable, así como la privatización incondicional de los servicios públicos (otra cosa es la gestión empresarial de algunos de ellos) y la dimisión total ante el mercado para responder a demandas sociales básicas (como la vivienda) produce innumerables efectos perversos: fragmentación y ghettización de los tejidos urbanos; congestión de unas zonas y

marginación de otras, empobrecimiento de las ofertas urbanas accesibles, miseria cuando no casi desaparición de los espacios públicos, inseguridad urbana que expresa la reacción en muchos casos de grupos sociales que se sienten a la vez excluidos, no reconocidos o rechazados; aumento de las incertidumbres y de los miedos por la dificultad de conocer y de utilizar el nuevo sistema urbano.

Estos efectos perversos provocan o deberían provocar una reacción moral, puesto que atacan directamente los valores democráticos que ha forjado nuestra historia urbana. Pero, además cuestionan la eficacia económica de nuestras ciudades. Según Borja Jordi si resumimos los requisitos que los principales autores consideran necesarios para la productividad y competitividad de las áreas urbanas, nos encontramos con:

- a) Articulación del territorio urbano-regional mediante un buen sistema de infraestructuras de transportes y comunicaciones y de servicios básicos (agua, energía, saneamiento, etcétera). Accesibilidad externa e inserción en sistemas globales de comunicación. Diversidad de centralidades.
- b) Infraestructura en capital fijo que dé sustento a un tejido económico regional de pequeñas y medianas empresas, sobre todo, pues solo una fracción de la actividad económica está globalizada, pero requiere en cambio, de esta infraestructura que sólo puede ser rentable si sirve además a la economía local o regional, a su vez generadora de empleo²
- c) Recursos humanos calificados en una grandiversidad de sectores y niveles. Formación continuada, articulación

² « No hay que temer a la globalización ».... siempre que se de prioridad a la demanda interna, lo cual requiere invertir en el binomio capital fijo/empleo, como dicen O. Lafontaine y C. Muller en el libro (Biblioteca Nueva 1998) con el mismo título.

universidades-empresas, inversión flexible y mixta, etcétera. Espíritu empresarial y capacidad de adaptación a los cambios de los entornos.

d) Imagen positiva de la ciudad. Atracción de sus centralidades. Oferta cultural y lúdica. Seguridad urbana. Calidad ambiental.

e) Instituciones políticas representativas cercanas a la ciudadanía; eficiencia y transparencia de los procedimientos administrativos; programas públicos confiables que reduzcan los márgenes de incertidumbre.

f) Cohesión social. Reducción progresiva de las desigualdades sociales, reglas tácitas y pautas de comportamiento que garanticen una relativa seguridad en las relaciones económicas y sociales. Civismo.

g) Sostenibilidad del desarrollo que permita hacer previsiones a medio y largo plazo, estructura física del espacio urbano-regional que reduzca los desequilibrios y los despilfarros y que asegure a la vez capacidad de integración y de evolución.³

Como se percibe fácilmente, estos requerimientos van más allá de los clásicos de las economías de la aglomeración y de las sinergías (que continúan siendo muy importantes) y son mucho más integrales que los que consideran la inserción en la

³ La sostenibilidad de las áreas urbanas es obviamente uno de los grandes retos actuales. Las pautas actuales de consumo energético y de agua, los impactos ambientales del uso intensivo del automóvil, las formas de desarrollo urbano que acentúan la congestión en áreas centrales y el despilfarro de suelo en las áreas de baja densidad, la creciente dificultad para controlar, eliminar o reciclar los residuos, etcétera, son problemáticas ampliamente estudiadas y debatidas. En este trabajo no nos proponemos tratar las temáticas económicas y ambientales, sino los desafíos políticos, sociales y culturales del urbanismo. Sobre la sostenibilidad urbana, entre la abundante y reciente bibliografía, pueden citarse 2 obras recientes editadas en Barcelona: el catálogo de la exposición: *La ciudad sostenible / The Sustainable City* (Centre de Cultura Contemporànea, 1997) Y el libro de Salvador Rueda : « *Ecología urbana* » (Beta Ed. 1995), que contiene abundante bibliografía.

globalización con un reduccionismo informacional financiero. Estos requisitos por otra parte exigen una política urbana potente que no se puede basar exclusivamente, como ya se ha dicho, en el planeamiento territorial clásico, pero tampoco en las actuaciones puntuales o en programas sectoriales.

Volviendo al urbanismo necesario y posible hoy, se debe actuar sobre una ciudad difusa, sobre un territorio urbano-regional fragmentado, pero no vacío ni mucho menos. Es complicado y costoso, es preciso tomar decisiones rápidas, actuar eficazmente a corto y mediano plazo, para que los efectos sean duraderos en el largo plazo.

Se necesita aprovechar las oportunidades y actuar rápidamente, creando una adaptación que lleve a las acciones del gobierno a competir con las nuevas exigencias, con esto, se resuelven algunos problemas pero se corre el riesgo de generar efectos perversos que creen otros e incluso se agraven otros problemas.

Por ello, en palabras de Nuno Portas (1996), “hay que cruzar siempre, en un sistema ideal de coordenadas, los objetivos con las oportunidades. Los objetivos son las respuestas que las instituciones y los agentes económicos, sociales y culturales se dan de una forma concertada para responder a los desafíos de su entorno y a sus demandas internas. Las oportunidades aparecen o se inventan, proceden de iniciativas públicas o privadas, endógenas o exógenas, pero si los objetivos no están claros las oportunidades no se aprovecharán positivamente”.

Estos objetivos sólo adquieren consistencia, coherencia y legitimidad si forman parte de un todo, de un Proyecto Global de Ciudad o de región concertado socialmente, liderado democráticamente y validado culturalmente. El auge actual de la planeación estratégica, la revalorización de los gobiernos locales y regionales y la recuperación de los valores culturales o morales para orientar las políticas urbanas expresan hoy esta necesidad

de una política urbana con objetivos. La nueva política urbana es una estrategia que construye su territorio regional, es decir, define y delimita nuevos ámbitos espaciales sobre los cuales las instituciones públicas y los actores económicos y sociales deben actuar conjuntamente (por ejemplo los grandes ejes y las macroregiones europeas) pero también y sobre todo responder al desafío más próximo: el de hacer ciudad sobre la ciudad.

Con esta visión de los nuevos planteamientos que se hacen sobre los requerimientos de las ciudades metropolitanas, ya podemos entrar al planteamiento del tipo de gobierno que se requiere para operar de manera adecuada una ciudad con las características arriba señaladas.

La aglomeración de la Ciudad de México es el resultado del proceso de crecimiento económico y demográfico que ha llevado a la población a concentrarse allí donde las actividades y las expectativas son mayores, lo que ha creado graves problemas de desequilibrio territorial y social. Pero esta situación no es limitativa del Distrito Federal, en países avanzados, donde el crecimiento demográfico se ha estancado, los problemas no son menores ya que las demandas son crecientes al ser las grandes ciudades los centros neurálgicos para el desarrollo de un país.

La Ciudad de México en este proceso, se ha convertido en una de las aglomeraciones urbanas o metrópolis, muy importante. Puesto que es en ella donde se concentran a la vez el mayor potencial de desarrollo y los más graves problemas sociales. Es en ella donde se desarrollan las actividades más dinámicas e innovadoras pero también los mayores problemas de marginalidad, donde coexisten riqueza y bienestar con las mayores desigualdades y desequilibrios.

La realidad social, económica, cultural y social desborda con creces los límites de la ciudad superando incluso el concepto de entidad federativa, transformándose en una realidad territorial no contemplada por el derecho. Las decisiones que podemos calificar como de la ciudad central afectan a los habitantes de las

periferias y éstos usan la ciudad central, pero no están representados en sus órganos de decisión.

Esta ciudad real que carece de estructura representativa es también la que se proyecta al exterior, donde es percibida como una unidad y que como tal se relaciona con otras aglomeraciones con las que debe tejer una red de colaboraciones y competencias a nivel mundial.

Sin embargo, y pese a que es un fenómeno universal, las aglomeraciones urbanas o metrópolis no admiten un tratamiento uniforme ya que su realidad es múltiple y compleja.

La misma realidad física de la aglomeración es difícil de aprehender. No puede hablarse, por ejemplo, de las ciudades europeas refiriéndose a modelos de ciudad global como Nueva York o Tokyo. En Europa hay que hablar, más bien, de un sistema urbano constituido por unas 40 grandes ciudades y un gran número de ciudades intermedias muy dinámicas con funciones importantes de centralidad, entre las cuales existen relaciones no sólo de competencia sino también de complementariedad.

La Ciudad de México encontrándose en un país en vías de desarrollo, con un crecimiento rápido y desmesurado tampoco es fácilmente comparable con las anteriores, el peso de su historia, las tradiciones culturales y las formas de organización social y política difieren grandemente en los distintos puntos del planeta así como los niveles de desarrollo social y económico alcanzado, todo lo cual condiciona la evolución y las soluciones adoptadas al tratar de institucionalizar el fenómeno metropolitano.

Al intentar analizar el problema, distintos autores han tratado de hacer una distinción entre las aglomeraciones que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, con las que no lo tienen pero que están coordinadas a un nivel superior e inclusive las que no tienen ningún tipo de coordinación.

De esta forma, las aglomeraciones con gobierno metropolitano se podrían distinguir como configuradas por ley

por encima de los gobiernos municipales ya existentes, lo que obliga a éstos a actuar conjuntamente en una serie de funciones previamente definidas. Este tipo de organización se da, por ejemplo, en grandes ciudades como Brasil y Canadá o en las Comunidades Urbanas francesas y suelen ser el resultado del crecimiento de la aglomeración más allá de los límites administrativos de la unidad central.

Generalmente se trata de aglomeraciones que son o han sido capitales de estado y que, en todo caso, son los principales centros de desarrollo económico, político, social y cultural de sus respectivos países, razón por la cual muchas veces tienen un tratamiento administrativo especial. Ejemplos de este tipo pueden ser Ankara, Estambul, Bombay, Karachi, Pekín, Shanghai. Ciudades con estatutos especiales, como las Ciudades-Estado o los Distritos Federales, funcionan del mismo modo: Hong Kong, Seúl, Viena, Brasilia y aquí podríamos ubicar a México, al menos hasta 1997.

La estructura de gobierno suele tener dos niveles, el metropolitano, que cubre toda la aglomeración y el del distrito o unidad menor. Puesto que se trata de gobiernos locales de pleno derecho, muchos de estos municipios metropolitanos tienen competencias legislativas que se concretan en normativas fiscales, urbanísticas económicas y sociales, además de competencias propias de las estructuras metropolitanas.

Donde no existe una autoridad metropolitana una forma de institucionalización de la aglomeración urbana consiste en la adaptación de ésta a la estructura organizativa del estado aprovechando unidades administrativas ya existentes a un nivel superior como la provincia o la región.

En estos casos las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores, lo que supone frecuentemente la superposición de

varios niveles administrativos con competencias sobre un mismo territorio.

En realidad esta solución supone una «regionalización» del tema metropolitano al atribuir a un nivel administrativo superior las funciones de coordinación y gestión de la aglomeración. Algunos ejemplos son la Región Ile de France, la Comunidad Autónoma de Madrid, ciudades norteamericanas como Los Ángeles o Miami y norteafricanas como Rabat o Casablanca. Este tipo de solución suele dar lugar a conflictos de competencias por la superposición de actuaciones, de financiación y de falta de representatividad de los municipios que forman la aglomeración.

Otro tipo de coordinación es la funcional, es decir, el establecimiento de mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para el caso de que se trate. Esta solución, que es muy corriente, es la que se ha adoptado en casos de disolución de gobiernos metropolitanos como Londres y Barcelona, aquí podríamos ubicar a la Ciudad de México.

Finalmente existen aglomeraciones en las que no se da ningún tipo de coordinación a supramunicipal. En estos casos es posible que se establezcan mecanismos de cooperación entre los municipios ya sea con objetivos globales o específicos. Este tipo de coordinación se da en todas partes del mundo y ejemplos de ella pueden ser Amsterdam, Washington o Montevideo. Es interesante observar que, como ocurre con la coordinación funcional, se da también en el caso de desaparición de organismos metropolitanos (Londres, Barcelona).

La estructura organizativa adoptada por el área metropolitana es uno de los varios factores que influyen en la distribución de competencias entre los distintos niveles administrativos que confluyen en ella.

En general son escasas las áreas metropolitanas que tienen un sistema de competencias bien definido y con recursos suficientes para desarrollarlas.

A pesar de la diversidad de formas organizativas una constante general es el ejercicio, por parte de los niveles superiores, de funciones de planificación global y estratégica y la prestación de servicios que exigen un área amplia ya sea por razones de eficiencia o por sus repercusiones: transporte, vivienda, medio ambiente, eliminación de residuos o suministro y saneamiento del agua. Los niveles administrativos inferiores ejercen funciones de tipo más local, es decir, que exigen una mayor proximidad al ciudadano.

Dicho esto, el reparto de competencias entre los distintos entes que confluyen en el área metropolitana es una cuestión compleja que depende tanto del tipo de organización metropolitana adoptada como, entre otros, de la estructura general del estado, las relaciones entre niveles administrativos, el grado de autonomía de las autoridades locales, etcétera.

Cuando existe un gobierno o estructura metropolitana suele ser raro que las competencias estén claramente definidas y los recursos adecuados. En general, las competencias de los organismos metropolitanos no son exclusivas sino compartidas con otros órganos estatales y locales con lo que suelen producirse conflictos entre las diversas administraciones que actúan en el mismo territorio. La complejidad aumenta cuando, existen órganos especializados para la prestación de determinados servicios o dependientes del gobierno central.

Finalmente, el tema de las competencias no puede desligarse del de la financiación ya que como es obvio, no pueden ejercerse debidamente si no están apoyadas por recursos financieros adecuados.

Los ingresos metropolitanos proceden básicamente de las fuentes tradicionales: impuestos locales, tasas por prestación

de servicios, transferencias y subvenciones de otros entes estatales o locales. Las formas de financiación que encontramos consisten en una gran variedad de combinaciones de estas fuentes. Hay casos en que las transferencias estatales constituyen la mayor parte de los ingresos (Brasil), otros en que gran parte de los mismos procede de la venta de un servicio (el transporte en Copenhague), otros en que son los impuestos municipales los que constituyen el grueso de los Presupuestos (Montreal) y otras múltiples combinaciones.

Por lo que se refiere a la recaudación proveniente de los impuestos ésta puede consistir en una participación en la recaudación de los municipios metropolitanos, como en Canadá o en los “counties” ingleses, pero puede darse también el caso de recaudación directa por parte del organismo metropolitano, como en las Comunidades Urbanas francesas.

Este tipo de características para la recaudación vía impuestos, en el caso del esquema metropolitano de la Ciudad de México, no se hace de esta manera, se lleva a cabo únicamente en el Distrito Federal.

En todo caso las posibilidades de financiación metropolitana dependen del sistema de financiación local de cada país y ocurre que, mientras las demandas en la gran ciudad van en aumento y por lo tanto, crecen sus necesidades de financiación, los gobiernos se resisten cada vez más al traspaso de recursos y capacidad financiera, debido, sobre todo, a las limitaciones impuestas sobre el gasto público. Por lo demás, las transferencias estatales suelen estar cada vez más orientadas a fines determinados.

Por todo ello existe una tendencia generalizada a que las grandes aglomeraciones ensayen nuevas formas de gestión y financiación tradicionalmente consideradas propias del sector privado y en especial la participación del capital privado a través de la constitución de sociedades mixtas.

En algunos casos se ha procedido directamente a la privatización de servicios públicos, como en Londres, aunque también es posible que la privatización vaya ligada a la concesión de ayudas internacionales que de forma directa o indirecta imponen determinadas formas de organización.

En términos generales, los organismos metropolitanos tienen serias limitaciones financieras. No disponen de suficiente autonomía o capacidad recaudatoria, dependen tanto de los gobiernos centrales o regionales como de los municipios que forman la metrópolis y los recursos de que disponen son inadecuados para las competencias que tienen asignadas.

Nos encontramos pues frente a un fenómeno común a casi todos los países, de importancia vital tanto para su desarrollo como por los graves problemas que plantean y para los cuales, no parecen existir respuestas suficientemente satisfactorias. Lo cual no es de extrañar dada la magnitud y complejidad del problema y a las resistencias de todo tipo que plantea su institucionalización.

Entre los problemas que aparecen con mayor frecuencia en el análisis de las áreas metropolitanas encontramos los siguientes:

- Reticencia por parte de los municipios que forman la aglomeración urbana a perder su autonomía en favor de una instancia superior. Es una resistencia comprensible y, que se da en todas partes. También parece difícilmente evitable pero la mejor solución es indudablemente una autoridad metropolitana democrática y fuerte.
- Resistencia, por parte de niveles superiores de la administración, a la existencia de un organismo metropolitano de ámbito amplio, regional, que es visto

como un contrapoder por estas instancias superiores especialmente cuando las autoridades correspondientes son de signo opuesto. Este es claramente el caso de dos gobiernos metropolitanos abolidos, el de Londres por el gobierno central y el de Barcelona por el gobierno regional, Ciudad de México por el Gobierno Central.

- La proliferación de organismos administrativos es percibido, con razón, como un aumento de la burocracia y del gasto público. La buena gestión de los servicios implica, entre otras cosas, claridad y transparencia en la asignación de recursos y competencias. Por eso es importante evitar en la medida de lo posible la creación de nuevas estructuras aprovechando las ya existentes, opción que ha sido la adoptada en Italia con la nueva legislación sobre las áreas metropolitanas.

- Déficit democrático. No existe presión ciudadana para la resolución de los problemas metropolitanos como tales. Los organismos supramunicipales, al no ser elegidos de forma directa son percibidos por el ciudadano como algo lejano y fuera de su control.

- Definición del ámbito metropolitano adecuado. Este punto no debería ser motivo de conflicto si se considera junto con las competencias o funciones propias de cada ámbito. Existen por lo general dos ámbitos que son complementarios. Un ámbito amplio o regional que es el adecuado para la planificación estratégica y territorial y para la coordinación con instancias superiores ya sea el Estado o un gobierno regional. Un ámbito restringido, aglomeración o continuo urbano que es el adecuado para

la cooperación intermunicipal y prestación de algunos servicios.

- Conciliación del principio de eficiencia en la gestión de los servicios con el de la prestación de los mismos al nivel más próximo al ciudadano.

- Necesidad de conciliar los intereses de los múltiples actores público y privados que intervienen en el territorio metropolitano. Una autoridad metropolitana fuerte es una condición necesaria pero no suficiente. Es necesario para actuar con eficiencia conseguir el máximo de consenso y participación y éste debería ser un proceso continuo y al margen de los avatares electorales para lo cual deberían existir mecanismos adecuados de concertación.

- Inadecuación de los recursos financieros. Este es otro de los problemas que afectan a la mayoría de los organismos metropolitanos y uno de los factores que, como se ha señalado anteriormente, los llevan a ensayar nuevas formas de gestión y financiación.

- A pesar de las dificultades es indudable que las grandes ciudades necesitan un marco adecuado para su buen gobierno y funcionamiento. Vivimos en una época de cambios acelerados y de creciente competitividad y en un mundo cada vez más interrelacionado donde proliferan las redes mundiales de cooperación e intercambio. La autoridad metropolitana debe ser un interlocutor fuerte y legitimado, con capacidad para negociar y con un valor de marca que la hace más competitiva frente al exterior. Las dimensiones del mercado internacional imponen nuevas condiciones a quienes compiten en él. La confrontación ya no se da solo entre empresas individuales, por grandes que

sean, sino entre sistemas productivos que pueden verse reforzados o debilitados de forma determinante por la calidad del sistema territorial y organizativo en que se hallan inmersos: calidad de servicios e instalaciones, medio ambiente, servicios a empresas, sistemas de comunicaciones, etcétera. Todo ello sin menoscabo de la función «interna» de la metrópoli, es decir, del papel integrador de los habitantes que la forman.

En este contexto y a manera de modelo, la Gobernabilidad del territorio urbano-regional se plantea en dos niveles:

a) Nivel estratégico: el de la concertación entre actores públicos y privados para la realización y, gestión de grandes proyectos de infraestructuras y equipamientos.

b) Nivel metropolitano: el de la cooperación institucional para garantizar tanto la gestión como la promoción de la ciudad real o ámbito de vida cotidiana de la población activa. Tiende a ser un supermunicipio descentralizado.

Este modelo requiere de planes o proyectos de futuro, en donde se debe buscar la eficacia, entendiéndola como la capacidad de movilizar desde hoy a los actores públicos y privados, y se concreta en actuaciones y medidas que pueden empezar a implementarse inmediatamente.

Este plan estratégico debe construir y/o modificar la imagen que se tiene de la ciudad de sí misma y en el exterior. Es una respuesta a una sensación de crisis, que resulta de la voluntad de insertarse en nuevos espacios económicos y culturales globales y que pretende integrar a una población que se tiene muchas veces obstruida o que no se toma en cuenta, el Proyecto-Ciudad es un proyecto de comunicación y de movilización ciudadana, y de promoción interna y externa de la urbe.

Finalmente el Plan Estratégico cuestiona al Gobierno local, sus competencias y su organización, sus mecanismos de relación con las otras administraciones y con sus ciudadanos, su imagen y su presencia internacionales. Sin una reforma política radical -tanto o más en la forma de actuar que en la base legal- difícilmente se alcanzarán los objetivos de respuesta a los retos actuales que anteriormente se han expuesto.

Dicho en otras palabras, el gobierno local debe ser capaz de dar respuesta a los actuales desafíos urbanos y de construir un proyecto de ciudad y liderarlo hasta transformarlo en un gobierno promotor.

Entendiendo por promotor: el principio legitimador de la autonomía, que es el de la proximidad administrativa con el territorio y la población. Como se puede observar, en este planteamiento, ciudad y gobierno local no son lo mismo que antes.

La ciudad es hoy una ciudad plurimunicipal o metropolitana, con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional discontinuo y asimétrico. Es difícil determinar la población urbana, puesto que los usuarios de la ciudad central pueden ser a veces tan o más numerosos que los residentes. Las administraciones públicas y parapúblicas actuantes en la ciudad son más y sus competencias y funciones a veces son compartidas. Es decir, los tres elementos clásicos en los que se basa el gobierno local: población, territorio y organización no proporcionan claridad definitoria, porque la gran ciudad se define por su centralidad y el gobierno local que plantea funciones para una población y un territorio, estas funciones no puede ejercerlas en plan de monopolio.

Algunas consecuencias para el planteamiento de la autonomía y la organización del gobierno local son:

En primer lugar, un nuevo tipo de relación con las administraciones públicas consideradas «superiores»

(especialmente gobierno central). Conviene desarrollar las relaciones contractuales para ejercer conjuntamente aquellas competencias y funciones que requieren necesariamente cooperación interadministrativa (por ejemplo, infraestructura de comunicaciones y financiación del transporte público, promoción económica del territorio, seguridad ciudadana, grandes operaciones de desarrollo urbano, políticas medioambientales y contra la pobreza, etcétera). Los contratos urbanos están destinados a convertirse en un nuevo paradigma de relación entre administraciones públicas.

En segundo lugar, la organización política local no puede basarse en la dicotomía ejecutivo-legislativo, en una Administración centralizada y en la separación rígida entre el sector público y el privado. Las formas de gestión y de contratación deben garantizar la agilidad y la transparencia, y responder a criterios de eficiencia económica y eficacia social y no de control político o burocrático.

Y por último el gobierno local debe asumir una cuota de responsabilidad en el ejercicio de competencias y funciones tradicionalmente reservadas al Estado (por ejemplo: justicia y seguridad) o al sector privado (por ejemplo: actividad empresarial en el mercado).

Utilizando los criterios arriba comentados, las competencias y funciones de los gobiernos locales no pueden definirse mediante una legislación estatal uniformista, ni basarse en una rígida separación según criterios de exclusividad. Hay que hacer entrar en la definición otros criterios como son: proximidad, capacidad, concertación, demanda social y diversidad.

Las ciudades y los entes territoriales deben ejercer competencias y funciones que no se obliguen, por su propia naturaleza, a ejercerse en ámbitos más amplios: el principio de

proximidad es un elemento esencial de la legitimación democrática. Las ciudades son distintas por su tamaño, población, actividades, cualidad de sus recursos humanos, etcétera. El principio de capacidad significa que cierto tipo de ciudades pueden asumir o atribuirse competencias porque generan recursos políticos, económicos, sociales o técnicos, que les permite asumirlas con garantías de eficacia.

El principio de concertación conduce a dar primacía a las relaciones contractuales sobre las jerárquicas, en lo que se refiere a la articulación entre las administraciones públicas (Estado y gobiernos territoriales) y con los agentes privados. Se trata de desarrollar fórmulas como los consorcios, los contratos-programa las empresas mixtas, etcétera.

Siempre deberá tenerse muy en cuenta la expresión de la demanda social. La legislación debe permitir y facilitar la actuación de los gobiernos locales en todos aquellos casos que la demanda social y la voluntad política coincidan para afrontar retos que en teoría o según la inercia legal afecten a competencias del Estado o son propias de la actividad privada.

Todo ello nos lleva a reivindicar el principio de diversidad. Las ciudades son y deben ser distintas en sus formas y en sus actividades. También deben poder serlo en su organización y en sus competencias. En este sentido, podemos enunciar algunos elementos del campo de actuación del gobierno de las ciudades: bloque económico; bloque urbanístico, de vivienda y medio ambiente; bloque de seguridad ciudadana y de justicia; bloque social y cultura; y bloque de infraestructuras de servicios urbanos, transportes y comunicaciones.

Con la intención de consolidar este planteamiento, a continuación se señalan cinco líneas para la reforma política y administrativa del gobierno local:

- a) Gobierno metropolitano del territorio y descentralización de la gran ciudad.
- b) Organización política que reconozca la personalización de los liderazgos, la necesidad de superar la confrontación legislativo-ejecutivo y la continuidad de la gestión municipal.
- c) Financiación de los gobiernos locales, siendo la aportación del estado de carácter compensatorio (política de reequilibrio) o vía contratos-programa.
- d) Gestión empresarial de los servicios y actividades públicas, se busca defender la diversidad de modos de gestión, con el fin de conseguir la máxima eficiencia económica y transparencia social.
- e) Relaciones con los administrados, comunicación y participación.
- f) Internacionalización de los gobiernos locales. Tradicionalmente las relaciones exteriores es una competencia exclusiva del gobierno nacional, sin embargo, las ciudades necesitan hoy promocionarse internacionalmente, tienden a integrarse en sistemas o ejes transnacionales, forman parte de redes y organizaciones regionales o mundiales de ciudades autoridades locales, multiplican sus relaciones bilaterales y multilaterales.

A manera de conclusión, debemos señalar que los cambios territoriales, económicos, culturales, imponen nuevos desafíos, dado que las demandas de la población van mas allá de las que se limitan a la cobertura de las necesidades acumuladas por urgentes que éstas sean.

Bajo estas circunstancias, en la medida que nos encontramos ante problemáticas nuevas se requiere también una cultura política nueva que construya un discurso que

proporcione legitimidad y coherencia a los gobiernos locales y a los movimientos cívicos.

El cambio económico, político y cultural que estamos viviendo es muy desigual. Los procesos económicos (productivos y financieros) y tecnológicos van mucho más rápido que los políticos y culturales. Y en muchos aspectos las desigualdades sociales aumentan. Es preciso un cambio político, orientado por valores básicos universales, que concreten nuevos derechos y deberes, para responder a la vez, a viejas y nuevas desigualdades y exclusiones. No hay proceso de cambio sin un previo proceso de lucha por la legitimación y concreción de nuevos derechos. Hoy estamos, nuevamente, en el inicio de una era de derechos ciudadanos, como se ha dado regularmente desde el siglo XVIII. Cada siglo tiene su revolución a hacer, la nuestra es contra la globalización oligárquica y por la democracia ciudadana.

Finalmente, se propone un catálogo no exhaustivo, de derechos urbanos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local (Programa, 1996:29-35)

1. Derecho al lugar.
2. Derecho al espacio público y a la monumentalidad.
3. Derecho a la belleza de la ciudad.
4. Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad.
5. Derecho a la movilidad y a la accesibilidad.
6. Derecho a la centralidad.
7. Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal, en ciudad de ciudadanía.
8. Derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal.
9. Derecho a innovación política.
10. Derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación.
11. Derecho a la ciudad como refugio.

12. Derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y las organizaciones y empresas prestadoras de servicios.
13. Derecho a la justicia local y a la seguridad.
14. Derecho a la ilegalidad. Paradójicamente tanto los colectivos sociales como a veces las instituciones locales, deberían asumir el como promover iniciativas ilegales para convertir una demanda no reconocida en un derecho legal. Es decir, se trata de demandas “legítimas”, aunque no sean legales.
15. Derecho al empleo y al salario ciudadano.
16. Derecho a la calidad del medio-ambiente.
17. Derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales.
18. Derecho de todos los residentes en una ciudad a tener el mismo status político-jurídico de ciudadano.
19. Derecho a que los representantes directos de los ciudadanos tanto institucionales (gobierno local y/o regional), como sociales accedan a las conferencias y organismos internacionales.
20. Derecho de los ciudadanos a igual movilidad y acceso a la información similar al que poseen los capitales privados y las instituciones públicas.
21. Derecho de los gobiernos locales, regionales, de las organizaciones y de las ciudades a constituir redes y asociaciones que actúen y sean reconocidas a escala internacional. 

Bibliografía

- Borja, Jordi (2000) *Gobierno de la Ciudad y Políticas Públicas en la Era de la Globalización*. Ponencia. México.
- Ciudades. *Investigación Urbana y Regional: Balance y Perspectivas*. Revista Trimestral, Red Nacional de Investigación Urbana. Ed. Colegio de México. Números 34, 35, 36 y 37.
- Entorno Urbano*. Revista de Historia (1998) México, Ed. Instituto José María Luis Mora y la UAM-Iztapalapa.
- Nuno Portas (1996) *A Política das Cidades*, Lisboa, Conselho Económico e Social.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (1996) Ciudad de México.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (1998-2000)*. Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (1996) Estambul Turquía, Foro Habitat II.
- Terrazas Revilla, Oscar (1999) *La Zona Urbana a la que pertenecemos*. Ponencia.