

GOBERNANDO LA CIUDAD DE MÉXICO

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

Patrick Le Galès
Vicente Ugalde
(editores)



EL COLEGIO DE MÉXICO

ÍNDICE

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

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

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

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

La reforma política y el periodo democrático	349
Conclusiones	364
Bibliografía	367
X. ¿Qué se gobierna en materia de transporte y movilidad?	
El caso de la Ciudad de México	
<i>Priscilla Connolly</i>	371
Algunas definiciones	371
La justicia de la gobernanza de la movilidad.	382
La gobernanza de los medios de transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México	392
La gobernanza del Metro.	408
La gobernanza de los colectivos: la verdadera espina dorsal de la movilidad metropolitana	414
Algunas reflexiones finales	421
Bibliografía	423
XI. Microbuses y taxis en la Ciudad de México:	
Cuestiones de gobernanza	
<i>María Eugenia Negrete</i>	429
Antecedentes del transporte concesionado	431
El marco institucional	435
Las reglas del juego y el juego mismo.	437
Aspectos de autoridad, competencia y coordinación metropolitanos.	445
Una nueva gobernanza en construcción.	450
Bibliografía	458
XII. Gobernando los residuos en la Ciudad de México	
<i>Vicente Ugalde</i>	461
Los residuos: un campo de acción intergubernamental . .	465
El manejo integral.	469
Arreglos e instrumentos para el manejo integral.	483
Notas finales	489
Bibliografía	491

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

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

INTRODUCCIÓN

*Patrick Le Galès**

*Vicente Ugalde***

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

* Centre d'Études Européennes, Science-Po.

** El Colegio de México.

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

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

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

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

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

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