



Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

**Rafael Castañeda**  
**El megaproyecto de Santa Fe a treinta años de distancia: la construcción de la Supervía Poniente a debate**  
pp. 170-196

**Fecha de publicación en línea:** 5 de enero de 2014

**Para ligar este artículo:** <http://espacialidades.cua.uam.mx>

© Rafael Castañeda (2014). Publicado en espacialidades. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: [revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx](mailto:revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx)

**Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura.** Volumen 4, No.1, enero-junio de 2014, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Cuajimalpa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Ciencias Sociales. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios, Delegación Tlalpan, C.P. 14387, México, D.F. y Baja California 200, Col. Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, México, D.F., C.P. 06760. Página electrónica de la revista: <http://espacialidades.cua.uam.mx/> y dirección electrónica: [revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx](mailto:revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx). Editora responsable: Esperanza Palma. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título número 04-2011- 061610480800-203, ISSN: 2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Gilberto Morales Arroyo, San Francisco, núm. 705, int. 4, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez, C.P. 03100, México, D.F.; fecha de última modificación: 2 de enero de 2014. Tamaño de archivo 540 KB.

*Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura* tiene como propósito constituirse en un foro de discusión académica que aborde la compleja, contradictoria y multicausal relación entre el espacio y la vida social. *Espacialidades* se inscribe en el debate académico internacional sobre el giro espacial en las ciencias sociales e invita al análisis de diversas prácticas sociales y formas de organización y acción política desde una perspectiva multidisciplinaria que ponga énfasis en las diferentes escalas territoriales. Los textos publicados incorporan métodos y problemas tratados desde la sociología, la ciencia política, la economía, los estudios urbanos, la geografía, los estudios culturales, la antropología, la literatura, el psicoanálisis y el feminismo, entre otros. La revista cuenta con una sección de artículos novedosos e inéditos de investigación teórica, empírica y aplicada y de reflexión metodológica sobre temas tan diversos como la justicia espacial, la democracia, la representación y la participación, la globalización, el multiculturalismo y las identidades, el género, la construcción de formas de representación y participación, los conflictos socioterritoriales, la gobernanza, el medio ambiente, la movilidad poblacional, el desarrollo regional y el espacio urbano. Cuenta también con un apartado de reseñas de libros relacionados con la dimensión espacial de los procesos sociales, políticos y económicos.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del comité editorial.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

#### Directorio

**RECTOR GENERAL:** Dr. Salvador Vega y León

**SECRETARIO GENERAL:** Mtro. Norberto Manjarrez Álvarez

#### Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

**RECTOR:** Dr. Eduardo Abel Peñalosa Castro

**SECRETARIO DE UNIDAD:** Mtro. Gerardo Quiroz Vieyra

#### División de Ciencias Sociales y Humanidades

**DIRECTOR:** Dr. Rodolfo Suárez Molnar

**JEFE DE DEPARTAMENTO:** Dr. Alejandro Mercado Celis

#### Revista Espacialidades

**DIRECTORA:** Dra. Esperanza Palma

**ASISTENTE EDITORIAL:** Sebastián Rivera Mir

**ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB:** Gilberto Morales Arroyo

**EDICIÓN TEXTUAL Y CORRECCIÓN DE ESTILO:** Hugo Espinoza Rubio

**DISEÑO GRÁFICO:** Jimena de Gortari Ludlow

**FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA:** María Moreno

**COMITÉ EDITORIAL:** Dra. Graciela Martínez-Zalce (UNAM), Dr. Enrique Gallegos (UAM-C), Dra. María Moreno (UAM-C), Dr. Georg Leidenberger (UAM-C), Dra. Rocío Rosales Ortega (UAM-I), Dr. Enrique R. Silva (Universidad de Boston), Claudia Cavallin, (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dra. Estela Serret Bravo (UAM-A), Dr. Víctor Alarcón (UAM-I), Dra. María de Lourdes Amaya Ventura (UAM-C).

**COMITÉ CIENTÍFICO:** Dr. Tito Alegría (Colegio de la Frontera Norte), Dra. Miriam Alfie (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dr. Mario Casanueva (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dra. Claudia Cavallin (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dr. Humberto Cavallin (Universidad de Puerto Rico), Dra. Flavia Freidenberg (Universidad de Salamanca, España), Dra. Clara Irazábal (Columbia University, Estados Unidos), Dr. Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay), Dr. Jacques Lévy (École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Francia), Scott Mainwaring (University of Notre Dame, Estados Unidos), Miguel Marinas Herrera (Universidad Complutense, España), Edward Soja (University of California, Estados Unidos), Michael Storper (London School of Economics, Reino Unido).

## El megaproyecto de Santa Fe a treinta años de distancia: la construcción de la Supervía Poniente a debate

### The Mega Project of Santa Fe to Thirty Years away: The Issue of the Construction *Supervía Poniente*

RAFAEL CASTAÑEDA\*

#### Resumen

La construcción de Santa Fe en los años ochenta fue resultado de la intención gubernamental de convertir a la ciudad de México en una ciudad global. A treinta años de esto, uno de las consecuencias de la falta de planeación de esta zona es la construcción de la Supervía Poniente para dar salida al caos vial que cotidianamente ahí se vive. Los impactos socioambientales de este proyecto han logrado poner en la mesa de discusión la forma en la que el Gobierno del Distrito Federal diseña y aplica sus políticas públicas. La gobernanza, al lado de una serie más de instrumentos de políticas públicas, se ofrece como una alternativa para dar solución al conflicto ambiental que dicho proyecto ha generado.

**Palabras clave:** megaproyectos, gobernanza, política pública, gobernanza ambiental, conflicto ambiental.

#### Abstract

The construction of Santa Fe in the eighties is the result of the government's goal of turning Mexico City into a global city. As a consequence of the lack of planning of this area, thirty years later *Supervía Poniente* was built in order to solve the daily traffic chaos. The social and environmental impact of this project has brought up the issue of the way in which the Government of the Federal District designs and implements public policies. Governance, as well as other public policy instruments, is presented as an alternative to resolve the environmental conflict generated by this project.

**Key words:** mega projects, governance, public policy, environmental governance, environmental conflict.

Fecha de recepción: 30/04/2013

Fecha de aceptación: 15/10/2013

---

\* Profesor de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Cuajimalpa. Académico Universidad Tecnológica Fidel Velázquez. Correo electrónico: rafaelpcastaneda10@yahoo.com.mx

## Introducción

El objetivo central de este ensayo es examinar una consecuencia socioambiental de uno de los megaproyectos que el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) aplicó en los años ochenta: la construcción de Santa Fe.

Particularmente (y como objetivo secundario) me interesa analizar el impacto de la puesta en marcha de un proyecto vial que se vive como un efecto colateral de dicha construcción: la Supervía Poniente. Esta autopista conecta esta zona del valle de México con una de las arterias viales más importantes de la capital del país: el Periférico.

La construcción de la Supervía Poniente es una respuesta por parte del Gobierno del Distrito Federal (GDF)<sup>1</sup> al evidente caos vial que cotidianamente se vive en la zona de Santa Fe, caos resultante de una visión acotada tanto del crecimiento

exponencial de este espacio de la ciudad, como de la interpretación de los indicadores de movilidad; así, tanto la construcción de Santa Fe en los años ochenta, como la puesta en marcha del proyecto de la Supervía Poniente treinta años después son resultado de la puesta en marcha de políticas públicas ajenas a una realidad como la que vivía y vive la ciudad de México.

La lógica en aquel entonces era hacer de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) una *megalópolis*,<sup>2</sup> sin

---

<sup>2</sup> Las megalópolis son un fenómeno moderno que nacen debido al incremento poblacional que durante el siglo XX y principios del siglo XXI experimentó la humanidad. Esto tiene que ver con las mejoras tecnológicas y con los avances de la medicina que hacen que gran parte de la población viva más, al mismo tiempo que el paso de ámbitos rurales a urbanos aparece como una característica típica de nuestro tiempo, debido a mejores oportunidades laborales, a la diversidad cultural y al incremento en las condiciones de vida. Así, mientras en algunos países gran parte del territorio se halla escasamente poblado, las urbes concentran una tasa significativa de la población. El término *megalópolis* es un término socioterritorial relativamente reciente, utilizado para designar a áreas esencialmente urbanas de gran tamaño y con cantidades poblacionales muy considerables (Ezcurrea, 1991). A diferencia de lo que se pensaría, el concepto de megalópolis engloba normalmente a varias ciudades cercanas que, en conjunto, suponen un importante aporte poblacional y de movimiento económico para la región en la que se encuentran. Para que una región o un conjunto de ciudades sea considerado una megalópolis, uno de los principales elementos que deben caracterizarlo es la presencia superior de diez millones de habitantes, lo cual nos habla ya de una cantidad de individuos muy superior al promedio de las ciudades, con impactos socioambientales diversos. En este sentido, algunas pocas ciudades pueden por sí solas alcanzar ese número, mientras que otras llegan a este estatus sumando a su territorio los suburbios que en ocasiones suponen una mejor calidad de vida y, en otros casos,

---

<sup>1</sup> El Departamento del Distrito Federal (DDF) era el órgano descentralizado de la administración federal encargado del gobierno del Distrito Federal (DF). Como órgano, funcionó desde 1930 hasta 1997, cuando, tras una serie de movimientos políticos democráticos en la ciudad de México, resultado de la exigencia social por una mayor representatividad política, se logra cambiar su estatus constitucional. Esta modificación otorgaba a la ciudadanía poder elegir por vez primera al Jefe de Gobierno del DF y a sus representantes. Se crea entonces la figura del Gobierno del Distrito Federal (GDF) en 1997 y se elige por vez primera a su dirigente y no es ya más impuesto por el Ejecutivo Federal, como sucedía en el DDF. Ahora es la ciudadanía la que elegirá a sus dirigentes.

una idea clara de los efectos socioeconómicos y ecológicos que traería consigo.

Lo cierto es que los impactos socioeconómicos y ambientales de la construcción tanto de Santa Fe como de la Supervía Poniente generaron en cada momento un conflicto socioambiental de escala regional importante; respecto de la Supervía, su planeación y construcción cuestionaron la legitimidad de esa autopista, así como las enormes afectaciones a los ecosistemas de esta zona en particular y, en general, a todo el valle de México.<sup>3</sup>

Un objetivo que debe verse como telón de fondo al escenario que busca analizar este ensayo es cuestionar, por un lado, las políticas públicas que se han aplicado como fórmula de solución ante una problemática evidente: el caos vial producto de la alta movilidad en la zona de Santa Fe y, por otro, la manera en que proyectos como el de la Supervía Poniente no gozan del consenso entre la población, debido, esencialmente, a la forma en la que el GDF planea y ejecuta dichos proyectos, esto es,

---

peor (Sassen, 2002). Este último caso es el de la ZMVM.

<sup>3</sup> La Supervía Poniente ha atravesado dos Áreas Naturales Protegidas (ANP): La Loma y Barrancas de Tarango, las cuales ofrecen servicios ambientales de vital importancia para el Valle de México, pues son dos de los más importantes centros capturadores de agua pluvial que dotan a los mantos acuíferos de la región, de donde se sigue extrayendo un porcentaje importante del agua que sirve para consumo humano en la ZMVM (Zambrano, 2010a).

sin consultar a la población que se verá afectada.

Sostengo que existen herramientas alternativas en políticas públicas (como la gobernanza ambiental) que coadyuvarían, más efectivamente, para realizar proyectos de este tipo, sin necesidad de imponer medidas y criterios, observando y deliberando con los actores involucrados de manera directa e indirecta.

### **El crecimiento de la ZMVM**

El crecimiento de la ZMVM ha sido esencialmente caótico. La mancha urbana de la ciudad de México se expandió en relación directa con el explosivo incremento poblacional que vivió la región desde los años setenta. Los planeadores urbanos y los encargados de la toma de decisiones se vieron desbordados rápidamente por una dinámica demográfica superior a cualquier proyecto de planeación urbana (Martínez y Fernández, 2004).

Los impactos socioeconómicos de tal crecimiento se reflejaron rápidamente en el requerimiento de nueva infraestructura para la ciudad de México;<sup>4</sup> así, ésta se

---

<sup>4</sup> Para la dotación de agua para la ciudad de México, por ejemplo, se inició la expansión y modernización del sistema Cutzamala; respecto de la generación de residuos sólidos urbanos, se pensó en la creación de un nuevo relleno sanitario: el Bordo Poniente, así como la necesidad de medir la calidad

comenzó a convertir en los años ochenta en una megalópolis con una tasa de crecimiento poblacional arriba de 2 por ciento, su índice histórico más alto;<sup>5</sup> su papel, en tanto eje económico, político, cultural y financiero del país, generó escenarios contradictorios, riesgosos y ambivalentes, similares a los de las grandes urbes a nivel mundial, pero con peculiaridades propias del subdesarrollo.

En la región empezaron a convivir de igual forma focos de riqueza y de pobreza, áreas de oportunidad y zonas con una enorme vulnerabilidad. Al mismo tiempo que comienzan a crearse corredores industriales como el de Vallejo-Azcapotzalco y Tlalpan, así como centros financieros importantes, como Santa Fe y Reforma, se presenta una tendencia poblacional a abandonar el Centro Histórico. Creció la mancha urbana a municipios como Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan y, posiblemente, se expandieron sin control zonas socialmente conflictivas en delegaciones y municipios poco favorecidos (como Iztapalapa, Nezahualcóyotl y Milpa Alta) (Semarnat, 2009).

---

del aire y sus diferentes impactos en la salud humana (instauración del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire, IMECA, y el programa Hoy no circula), entre otros (Zambrano, 2010b).

<http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/estadisticas2000/compendio2000/01dime/social/0101Demografia/dadademografia/graf11.htm>.

Fue entonces cuando la región del Valle de México comenzó realmente a pensarse y a operar como tal, como una región, al compartir enormes flujos de desplazamiento poblacional cotidianos, hecho que trajo consigo problemáticas socioeconómicas y ambientales inmediatas (Sheinfeld, 1999).

En este sentido, el DDF lanzó, a finales de los años ochenta, cinco megaproyectos urbanos, los cuales comenzaron a implementarse a principios de la década siguiente: 1) la revitalización del Centro Histórico; 2) la reconstrucción del área de la Alameda, que más adelante se extendió al proyecto del corredor de la avenida Paseo de la Reforma y se convirtió en el proyecto del corredor Alameda-Reforma; 3) la creación de Santa Fe; 4) el mejoramiento de la Avenida Mazaryk, en Polanco y 5) el rescate del lago de Xochimilco (Carranco, 2008).

La idea detrás de los proyectos era combatir, por un lado, diferentes procesos de deterioro y descomposición social que comenzaban a reflejarse en esta megalópolis y que, al mismo tiempo, buscaban convertir a la ciudad de México en una *ciudad global*,<sup>6</sup> esto es, en una ciudad con

---

<sup>6</sup> Saskia Sassen (1991) define a las ciudades globales como aquellas que vinculan las economías regionales, nacionales e internacionales con la economía global, sirviendo como puntos nodales, desde donde los flujos de capital, información, mer-

una infraestructura tal que pudiera enfrentar los requerimientos globales modernos (GDF, 2012). Es decir, la ciudad de México se transformaba en una megalópolis de manera acelerada con características ya de una ciudad global.

Sin embargo, la lógica de crecimiento de la ciudad seguía el mismo patrón que el de las ciudades tercermundistas (Sassen, 1991): estancamiento de los sectores primario y secundario, con escasa o nula inversión pública y privada, un incremento de las actividades en el sector terciario que condujeron a una expansión sólo en algunas áreas específicas de la ciudad, el subempleo y el comercio informal, acompañado de un acelerado deterioro de la infraestructura de la ciudad y, además, un ascenso generalizado en los niveles de pobreza, de criminalidad y de marginación urbana.

Queda claro, entonces, que el discurso de las ciudades globales contenía tintes evidentemente elitistas, pues tanto el crecimiento urbano selectivo, como el incremento del sector servicios, beneficiarían sólo a algunos, a costa del decremento de la calidad de vida de la mayoría (Gregório,

---

cancias y emigrantes se intersectan y desde donde estos flujos son redireccionados. La ZMVM cumple con estos indicadores; sin embargo, es la heterogénea composición social que la caracteriza lo que le dará matices propios de una sociedad con tintes modernos, enmarcada en una cultura tradicional y con patrones de desarrollo limitados.

2013). Es decir, las ciudades globales, definidas como los espacios donde las actividades centrales de diversas áreas (la economía, el desarrollo científico y tecnológico, el centro de operaciones de las telecomunicaciones, la toma de decisiones estratégicas, entre otros) se enlazaban globalmente en tiempo real (Castells, 1996), debían contar, además, con ciertas características que la ciudad de México no poseía, esencialmente en lo que a planificación urbana —con base en políticas públicas— se refería.

Agreguemos a esta serie de elementos que la política neoliberal característica de los años ochenta tenía en claro que el desarrollo social debía imperar sobre cualquier otro tipo de consideración —el desarrollo sustentable no aparece siquiera en el discurso político de entonces—, por lo que, todo proyecto que dentro de sus objetivos señalara que el desarrollo social se cumpliera, tendría cabida (Egurrrola, 2004), hecho que permitió que la aplicación de estos cinco megaproyectos para la ciudad de México no tuvieran objeción alguna.

Gualini y Majoor (2007) definen los megaproyectos como aquéllos de gran escala que transforman a profundidad el entorno, en un periodo relativamente corto. Todo megaproyecto —aseveran— se sus-

tenta en inversiones públicas y privadas, y se acompaña de estrategias que requieren la participación y coordinación del sector empresarial (capital económico) y de la esfera política (ejercicio de poder).

Sin embargo, los megaproyectos alrededor del mundo han sido de tal magnitud y han traído consigo tal cantidad de huellas ecológicas y efectos colaterales que en la actualidad son tema de debate debido a sus impactos económicos, sociales, políticos, culturales y, desde luego, ambientales (Gregório, 2013).

Uno de estos megaproyectos para la ciudad de México fue la construcción de Santa Fe como centro financiero que coadyuvaría a descentralizar esa actividad del centro de la ciudad. Santa Fe se erguiría bajo el modelo de suburbio estadounidense, siguiendo la tendencia a crear espacios de exclusividad para algunos sectores sociales privilegiados; por ello, pese a ser inicialmente planteado sólo como un espacio de desarrollo para las grandes firmas empresariales, al poco tiempo se sumaron planes de desarrollo para la construcción de desarrollos habitacionales destinados a sectores económicamente acomodados (Carranco, 2008) y con una dependencia evidente a moverse en automóvil, un factor que, a treinta años de dis-

tancia, se ha convertido en un serio problema en la zona.

## La creación de Santa Fe

Santa Fe originalmente se concibió como un centro corporativo inmobiliario en una de las zonas más deterioradas de la ciudad; el entonces regente de la ciudad, Carlos Hank González, anunció a Santa Fe como el “nuevo modelo de ciudad y la zona de mayor desarrollo inmobiliario de América Latina”, erigida en el poniente de la ciudad de México como el mayor polo corporativo y residencial de lujo para sustituir la zona de basureros y asentamientos irregulares de bajos ingresos que en la zona imperaban (Valenzuela, 2007).

El gobierno de la ciudad inició la compra de terrenos y la expropiación de otros hasta alcanzar un predio de cerca de 850 hectáreas repartidas entre las delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón.<sup>7</sup> El predio se encontraba rodeado por zonas de bajos y muy bajos ingresos, como las tradicionales colonias Santa Fe de los Naturales, Santa Lucía y Jalalpa, zonas que

<sup>7</sup> Cabe mencionar que las ganancias por la expropiación de los terrenos fueron multimillonarias. Según Roque González Escamilla, director de Servimet de 1977 a 1982, las expropiaciones se realizaron a tres centavos por metro cuadrado. Posteriormente, estos terrenos se vendieron hasta en dos mil dólares el metro cuadrado. González Escamilla estuvo a cargo de la mayoría de estas expropiaciones (Carranco, 2008).

eran separadas del predio por profundas barrancas. Paradójicamente, el predio colindaba también con zonas de altos ingresos, como Bosques de las Lomas, Tecamachalco, Vista Hermosa e Interlomas (Jarquín y Lozada, 1988).

El desarrollo de los megaproyectos en la ciudad de aquel tiempo presentaba innovaciones que consistieron básicamente en la coparticipación del sector privado (inversionistas ligados con el sector inmobiliario) con capital del DDF. Sin embargo, en el caso de Santa Fe se planteó una oferta de suelo urbano para actividades financieras, comerciales, habitacionales y de servicios dirigidos al sector socioeconómico alto, hecho sin precedentes para ese entonces (Jarquín y Lozada, 1988). Sin embargo, Santa Fe se convirtió en un ejemplo de crecimiento que algunos especialistas en urbanismo catalogan como desmedido y sin planeación (Ramírez, 2012).

Un aspecto fundamental de la planificación urbana es la creación de vialidades para poder acceder a una zona. En 1989, las rutas de acceso a Santa Fe eran por la carretera vieja a Toluca y por las avenidas de Santa Lucía y Vasco de Quiroga. Se contempló, entonces, la construcción de cinco puentes que atravesarían la nueva carretera de cuota a Toluca, así co-

mo la creación de vialidades paralelas: la conexión de la avenida Santa Lucía-Tamaulipas por la parte sur del predio (destinado a vivienda popular) y la construcción de un sistema de puentes que permitieran un acceso rápido a Bosques de las Lomas y a toda la zona de altos ingresos (Valenzuela, 2007).

Ramírez (2012) cita a dos catedráticos de la Universidad Iberoamericana, José María Nava Townsend y María de Jesús Díaz, investigadores que han analizado la historia del crecimiento de Santa Fe hasta nuestros días. Nava asevera que el primer punto que estuvo mal pensado para Santa Fe, en tanto polo de desarrollo, fue su conectividad con la ciudad, hecho que creó un ambiente de incertidumbre entre quienes habitan y transitan en la zona, pues uno de los entendidos bajo los cuales se crea la región es la prioridad del auto como medio de transporte, desdeñando ideas comunitarias como, por ejemplo, la del transporte público. Díaz corrobora esa idea al puntualizar que el desarrollo de Santa Fe comenzó con la ampliación de lo que hoy es la avenida Vasco de Quiroga, en el tramo que aún comprende al antiguo pueblo de Santa Fe:

“Muchos perdieron más de la mitad de su patrimonio y a otros les afectaron en algunos metros, les hicieron creer que les iban a pagar y no les cumplieron. Algunos firmaron creyendo que era para reposición de su

dinero y después les dijeron que no, que habían firmado una donación, los engañaron [...]. Fue una ampliación arbitraria porque no les avisaron a tiempo, cerraron los dos extremos de la vía, al inicio y término del pueblo y empezaron a tirar con maquinaria. Hubo gente que no tuvo tiempo de sacar sus cosas, muchos de sus papeles personales quedaron sepultados en el lodo” (Díaz citado en Ramírez, 2012).

A este crecimiento cargado de irregularidades, polarizante y poco planeado, se debe sumar su nulo interés por el desarrollo sustentable. Entre ello resalta, por ejemplo, la falta de propuestas durante la planeación de Santa Fe del desarrollo de transporte público, como contrapropuesta a la priorización del uso del automóvil. La crítica al modelo de desarrollo urbano de Santa Fe proviene de la visión de la movilidad sustentable, visión que critica de fondo la forma de entender nuestro modelo de desarrollo; un punto crítico es el campo de la movilidad, debido a que, si bien constituye un ámbito clave para el buen funcionamiento de una ciudad, su desmesurado crecimiento constituye una amenaza latente para el sistema ambiental, social y económico (Guillamón y Hoyos, 2006).

La movilidad sostenible surge como una alternativa sensata al actual modelo de movilidad, el cual se basa en la política de transporte particular como único instrumento capaz de dar respuesta a la manera en que los individuos se desplazan de manera ideal en una región, y establece las bases

para edificar nuevas propuestas alrededor del modelo de transporte responsable con el entorno. Enfatiza, por tanto, la planificación del desarrollo urbano, con base en ideas como la transportación pública, la eficiencia de dicho medio de transporte y la eliminación de proyectos de carácter urbanístico que polaricen y segreguen. Aboga, también, por la eliminación de proyectos de construcción de autopistas, con experiencias exitosas como en Seúl y Los Ángeles.<sup>8</sup>

Éste no fue, evidentemente, un asunto prioritario respecto de la planeación de Santa Fe; se constata, así, que el modo en que la fase de planeación se realizó legitimó la imposición de controles y decisiones que eran para el beneficio exclusivo del enclave residencial y corporativo, luego de un sector específico de la población, dejando de lado las necesidades de una parte importante de ciudadanos: los residentes originales.

Este paradójico escenario se evidenció en otros espacios: entre el Centro Comercial Santa Fe y las oficinas corpora-

<sup>8</sup> Los patrones de crecimiento urbano han entrado en una etapa de reconsideración, debido a la serie de impactos ambientales y a la salud humana (véanse <http://www.itdp.org/where-we-work/mexico/>, y para el caso del éxito en la aplicación de dichas políticas en importantes centros urbanos en Asia y Estados Unidos, [http://foundsf.org/index.php?title=The\\_Freeway\\_Revolt](http://foundsf.org/index.php?title=The_Freeway_Revolt)).

tivas de las principales empresas multinacionales se encuentran colonias populares, donde las condiciones precarias se mantenían, generándose polos evidentes entre la población originaria y los nuevos residentes, dando lugar a una alta división social del espacio (Valenzuela, 2007) que, años más tarde, conformarían un espacio contradictorio y heterogéneo con características peculiares.

Mi argumento es que el modelo de políticas públicas seguido por el gobierno mexicano *top-down* imperante en ese momento no involucraba a la población en general, sino que se enfocaba sólo en un sector. El modelo de políticas públicas *top-down* es característico de los gobiernos latinoamericanos autoritarios y es utilizado precisamente como un método de control (Aguilar, 1997).

Es una concepción tradicional de administrar los proyectos de desarrollo social y la aplicación de las políticas públicas de manera jerárquica, sin consultar a la población. Es elitista, con decisiones unilaterales del centro hacia la periferia. No contempla la rendición de cuentas ni instituciones que obliguen al Estado a hacerlo. Ordena sin transparencia y desdeña a la posición contraria.

En este escenario, los canales de comunicación entre gobierno y sociedad

civil son estrechos y controlados. Es un modelo que se presta a la corrupción y al manejo a discreción de la ley y de la información. Si bien es cierto que maneja un discurso de respeto al derecho a la opinión pública y a la participación, lo cierto es que es un tipo de modelo de planeación y ejecución de políticas públicas que deja fuera la deliberación y el consenso, que impide la discusión y la negociación entre los actores (Subirats, 1994).

Es un modelo de políticas públicas que impone los programas de desarrollo social, no los negocia. Deja poco margen de maniobra a los individuos a quienes impacta y no fomenta la retroalimentación entre quienes formulan las políticas, las aplican y entre quienes las *viven*. De ahí que los estudiosos de este modelo hayan incluso desarrollado exámenes acerca de los enormes aparatos burocráticos que se desarrollan (Sabatier y Mazmanian, 1997), acerca de lo que se debe considerar como público (Parsons, 2007) o bien, de cómo eficientar la puesta en vigor de las políticas en diversos contextos (Aguilar, 1997).

Sin embargo, las tendencias neoliberales que en los años ochenta y noventa tienen momentos climáticos y permean toda decisión de política económica, generan corrientes de pensamiento que dan vuelco a este tipo de modelos. Para el caso del

enfoque de las políticas públicas surge lo que se denominó como la Nueva Gestión Pública (NGP), corriente cuyo objetivo era mejorar el desempeño de los gobiernos en cuanto a su efectividad, su eficiencia y a la rendición de cuentas (Ruiz Valerio, 2007). Es un intento por modernizar un esquema que mostraba rasgos de caducidad; empero, en contextos como el mexicano, este modelo no encontraba escenarios dónde subsistir. Por ello, pese a algunos logros,<sup>9</sup> la NGP no logra consolidarse en la esfera política en México. El modelo de políticas públicas *top-down* persiste.

En síntesis, las condiciones bajo las cuales se erigió Santa Fe marcaron una dinámica muy particular en las relaciones socioeconómicas, políticas, culturales y medioambientales entre la población que la habita, ya sean empresarios, residentes de altos y bajos ingresos o la altísima población flotante que transita diariamente en la zona.

De acuerdo con lo antes señalado, el proyecto de desarrollo urbano de Santa

Fe se realizó de tal manera que favoreció una amplia división social del espacio y del comercio (Carranco, 2008), así como una cultura de movilidad basada en el uso del automóvil (Connolly y Duhau, 2010-2012), a partir de la infraestructura que se había diseñado, dificultando la puesta en marcha de otras alternativas de movilidad (Valenzuela, 2007).

Actualmente, Santa Fe y sus zonas aledañas presentan grandes problemas de congestión vial y acceso al lugar. El conflicto se ha incrementado debido al uso preferencial del automóvil en esta zona, el cual está justificado bajo distintas circunstancias; una de las cuales se relaciona con lo señalado por Connolly y Duhau (2010-2012) con su noción de *automovilidad*. Con esta categoría analítica, ellos se refieren a la dependencia del automóvil que ciertos círculos sociales poseen en México y, en este caso en particular, en la zona de Santa Fe; para Connolly y Duhau, los valores socioculturales pesan más en el cálculo del uso del automóvil que los beneficios relativos de acceder a pie o en transporte público a las actividades cotidianas, amén de las nuevas urbanizaciones periféricas para las clases media y alta, donde no hay diversidad de uso del suelo ni oferta suficiente de transporte público. Desde luego, la construcción de la

<sup>9</sup> Por ejemplo, se da un paso en la *descentralización administrativa*, la cual logra otorgar mayor peso a las decisiones locales sobre asuntos como educación y derechos laborales, pero presupuestalmente la dependencia del control central persiste (López, 2007). En el asunto ambiental, la delegación de responsabilidades sobre el manejo, la explotación y el cuidado de los recursos sigue teniendo una centralidad notoria, al grado de que las decisiones locales han de pasar necesariamente por las instituciones federales, en este caso, la Semarnat.

Supervía concuerda con estos valores que, de hecho, promueve.

Por otra parte, se identifican patrones de movilidad y consumo con determinados tipos de lugares de residencia, dentro de la división social del espacio de la ciudad (Silsbe y Prasetyoadi, 2012). Es decir, las condiciones en que Santa Fe está construida y del estatus en el que los residentes y trabajadores de la zona están inmersos han determinado, de cierta manera, la dependencia del uso del automóvil como medio de transporte ideal.

Esta serie de factores, acumulados en los últimos treinta años, enmarcan el escenario bajo el cual nace la idea de la construcción de una autopista que conecte a esta zona de la ciudad con una de las arterias más importantes del Distrito Federal: el Periférico. Sin embargo, los intereses económicos detrás de este proyecto le dan un matiz peculiar al conflicto.

### **La Supervía Poniente**

Éste es un proyecto del GDF que forma parte de un plan integral de vialidades y transporte público con el que el gobierno de la ciudad busca cooperar para comunicar más eficazmente a los capitalinos. La Supervía es considerada por el GDF como una eficiente solución al grave y complejo pro-

blema existente en la ciudad de México en cuanto a la conectividad entre el sur y el poniente de ésta, especialmente con la zona de Santa Fe.

A más de treinta años de su construcción, tanto el crecimiento poblacional de aquella zona, como el tránsito de personas que laboran en los diferentes centros financieros y comerciales, han convertido a Santa Fe en todo un reto para los planificadores urbanos del GDF, pues ahora se deben generar las condiciones de comunicación y transporte para una zona con uno de los índices más elevados de crecimiento poblacional en el Distrito Federal (INEGI, 2010), con un flujo automovilístico al borde del caos y con una exigencia de vías de comunicación de un sector poblacional económica y políticamente muy influyente (Zambrano, 2010a).

La construcción de la Supervía Poniente responde precisamente a esta exigencia; sin embargo, detrás del proyecto y de su construcción se detecta un claro dejo de injusticia social y un evidente impacto ecológico que afectará no sólo a esta zona específica de la ciudad, sino, como aseguran algunos estudios (Semarnat, 2009; Zambrano, 2010a), a toda la región del Valle de México en su conjunto, debido a la forma en la que el proyecto afectó un par de reservas ecológicas al poniente del va-

lle, las cuales ofrecen servicios ambientales insustituibles para la región: La Loma y Barrancas de Tarango.<sup>10</sup>

La idea que defiende el GDF y que sustenta la ejecución de este enorme proyecto es contribuir a la movilidad en la zona de Santa Fe; en su presentación, tanto los constructores como el gobierno mismo aseguraron ser responsables con el medio ambiente, en el entendido que el tráfico vehicular diario genera considerables cantidades de monóxido de carbono (CO<sub>2</sub>), hecho que se revertirá con la Supervía al agilizar el tránsito vehicular, al mismo tiempo que detendrá el crecimiento urbano caótico que se presenta en esa zona (GDF, 2009).

Sin embargo, estos argumentos han quedado en mero discurso, ya que la Supervía Poniente, vista como solución tanto para el congestionamiento vial como por la falta de accesibilidad entre el sur y el poniente de la ciudad, así como del mejoramiento en las condiciones ambientales, no se ha percibido del mismo modo por cier-

tos sectores de la población, los cuales han externado su preocupación por los grandes daños ambientales que la obra generará, así como el ineficiente fundamento de ser la solución total al problema en la movilidad (Mendoza y Guzmán, 2010; Medina, 2011).

Esta obra generó un conflicto social entre, por un lado, los colonos y la población original de Santa Fe y, por el otro, los empresarios a cargo del proyecto y el mismo GDF, pues los primeros demandaron desde un principio un informe detallado de los impactos ambientales de la Supervía, y los segundos afirmaron que la construcción de la obra estaba planeada de tal forma que no existirían consecuencias lamentables; más bien, se presentarían grandes beneficios a los usuarios y residentes por donde atravesaría la vialidad.

El conflicto socioambiental nace en este punto, y ha generado un escenario en el que se ha cuestionado a la vieja cultura política mexicana que tiende a la imposición de proyectos de esta índole (costosos económicamente y, en este caso, ambientalmente irresponsables).

Los vecinos inconformes de las colonias afectadas, muchos de ellos pobladores originales de los pueblos del antiguo barrio de Santa Fe, integraron de inmediato una organización social llamada Frente

<sup>10</sup> Tanto la reserva ecológica de La Loma como las Barrancas de Tarango ofrecen un importantísimo servicio ambiental para el valle de México, ya que ambas actúan como recargas naturales de agua para los mantos acuíferos de la región. Recordemos que 40 por ciento del agua potable que utilizamos quienes habitamos esta región proviene aún de la extracción de agua de estos mantos, por lo que la afectación de estos sistemas de recarga natural tendrá repercusiones a corto, mediano y largo plazo en todo el valle de México (Zambrano, 2010b).

Amplio contra la Supervía (en adelante, Frente), la cual es una organización de la sociedad civil (OSC) que reunió inicialmente a los vecinos a los que se les expropiarían sus casas y terrenos; posteriormente se integraron los vecinos de colonias aledañas, académicos de diversas instituciones, investigadores, políticos y ciudadanos interesados. De inmediato, el Frente buscó generar redes con organizaciones pares en la región y con los sectores académicos. Recurrió, además, a algunas instancias gubernamentales y agencias especializadas para demandar atropellos en el manejo de la información tanto por parte del GDF, como de la empresa constructora, abusos a los derechos humanos básicos (como el derecho a la vivienda y un medio ambiente sano) ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), así como por el mal manejo de la gestión administrativa (ante el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal, TCADF).

El Frente es una OSC que reúne los requisitos para ser catalogada como una organización cívica moderna: se integra en redes con sus pares a nivel local, nacional e internacional; en tanto OSC ambientalista, busca rebasar el discurso de las *buenas intenciones* y recurre a los académicos y especialistas para, desde ahí, generar un

discurso ambientalista sólido, científico y legítimo; busca transitar por los caminos institucionales; examina cómo indagar para abrir un mayor número de escenarios de discusión y de negociación; intenta pactar y consensar, pero al mismo tiempo marcha, usa los medios de comunicación, las redes sociales, divulga, investiga, se asesora, difunde, se alía y se legitima social y políticamente; genera lo que se conoce como una cultura adversarial.<sup>11</sup>

Es decir, las OSC modernas saben que deben andar por dos caminos de manera simultánea: transitar por el camino institucional (respetando las leyes, los acuerdos, siguiendo procedimientos y tiempos) y, a su vez, deben moverse tras, debajo y encima de esa cultura de leyes no escritas que guían las prácticas políticas de vieja usanza en nuestro país, zonas en las que hay recovecos legales, donde se presta al manejo discrecional de la información, donde existen los compadrazgos, los clientelismos políticos y empresariales, donde se jerarquiza la decisión y se impo-

<sup>11</sup> La cultura adversarial es un término que, desde la noción de la gobernanza, intenta transformar la idea del “otro”, del contrario, a quien no se le ve como un enemigo al cual vencer o derrotar, sino como un adversario, alguien con quien no se comparte una visión del mundo y con quien invariablemente se tiene que negociar para llegar a acuerdos y consensos. Desde una cultura adversarial, los actores no se colocan en una política de “todo o nada”, una cultura característica de la política mexicana, sino que hace un llamado a una cultura deliberativa (Mayntz, 2003).

ne verticalmente de arriba a abajo, etcétera.

Robert Rosner (2012), en su análisis acerca de las transformaciones urbanas, opina que uno de los elementos básicos para observar cómo se proyectan las ciudades a futuro es dictado por la observación que todos los actores hagan de las leyes escritas y, más importante aún, de las no escritas —lo que él denomina *estructuras regulatorias*, las cuales —señala— son las que estructuran la posibilidad de crear escenarios con democracias deliberativas más reales, menos ficticias o en papel, y para lograr ello el consenso entre las instituciones políticas, el capital privado y la sociedad acerca de cómo se debe actuar respecto de la ley es esencial.

En este sentido, la gobernanza ofrece herramientas metodológicas eficaces que permiten analizar conflictos ambientales desde una perspectiva novedosa, al lado de una serie más de instrumentos de políticas públicas. La gobernanza es una experiencia de gobierno novedosa, en la que las jerarquías y las decisiones verticalizadas intentan transformarse en escenarios en los cuales las decisiones se generan de manera horizontal, acentrada, sin jerarquías. Es un escenario en el que una multitud de actores alrededor de un tema deliberan, debaten, consensan, pactan y

generan acuerdos ante conflictos que la modernización y la globalización han puesto al descubierto; sin embargo, estas nuevas problemáticas con características globales no se resuelven bajo criterios de decisión verticales, ya que no acepta jerarquización ni imposición.<sup>12</sup>

Por ello, un elemento más que la gobernanza exige de manera indispensable es el respeto y la observancia de la ley. Es, finalmente, el respeto al Estado de derecho. Las reglas del juego, escritas o no, deben buscar el sentido de la igualdad, y la ley ha de equiparar a todos los actores.

En gobernanza, el Estado es visto como un actor más en el juego de decisiones, sin que pierda su función esencial en el ajedrez político; empero, al igual que el resto, es obligado a negociar, a deliberar y a buscar consensos. Al ser un actor-decisor, su participación legítima e imparcial debe garantizarse con una madurez del Estado de derecho; este punto es fundamental si intentamos hablar de gobernanza en contextos como el mexicano.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Sobre la gobernanza, hay un debate fructífero en el que este término y las implicaciones del ejercicio del poder constantemente se ponen en debate. Una presentación de diferentes posiciones al respecto del término se hallan en Bang (2003) y Donahue y Nye (2001).

<sup>13</sup> Incluso para América Latina en general. Éste no es el espacio para debatir al respecto, pero pueden consultarse Aldana (2002) para el caso nicaragüense, Blasco (1989) para la relación bilateral mexicano-estadounidense, Heap (2009) para el caso ecuatoriano, Peña (2011) para el caso mexicano, o bien

Al observar los métodos de actuación y la responsabilidad que han desempeñado las instituciones estatales y los diferentes niveles de gobierno, tanto en la puesta en marcha del megaproyecto Santa Fe, como en la construcción de la Supervía Poniente, advertimos una escalada de imposiciones por parte de las autoridades estatales y un soslayo por los intereses del “otro”; en ambos casos, los habitantes originarios, al no observarlos como un actor con quien se deba negociar. En este sentido, la actuación del Estado ha seguido una evidente lógica de imposición.

Las reacciones sociales al respecto han ido en aumento en nuestro país. Desde Todos somos Zimapan, hasta el Frente Cívico Tepozteco, desde el Consejo General de Huelga hasta #YoSoy132, desde Greenpeace hasta el Frente Amplio contra la Supervía, las voces que en nuestro país han luchado contra esta estructura política jerárquica se han incrementado en número y presencia.

En el terreno ambiental han proliferado de tal forma las redes transnacionales de política-económica, al lado de procesos *multistakeholders*,<sup>14</sup> las comisiones de ex-

perptos (Centro Mario Molina, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana) y las asociaciones público-privadas (como la empresa estatal Capital en Crecimiento),<sup>15</sup> las cuales han transformado algunos patrones tradicionales de la esfera política Estado-contratista. Tal proliferación de nuevos mecanismos en escenarios conflictivos novedosos (como lo es el medioambiental) han colocado en el límite de la legitimidad social viejas prácticas políticas que están muy distantes del terreno del respeto a la ley.

El conflicto ambiental de la Supervía se inserta, precisamente, en este punto: la sociedad civil organizada actuó en escena-

---

dos por las actividades de una empresa o del sector gubernamental; un proceso *multistakeholder* se entiende como la participación en igualdad de condiciones de los actores interesados/afectados en un conflicto ambiental, cuyo objetivo esencial es encontrar senderos de negociación y deliberación que coadyuven a una salida consensada a dicho escenario.

<sup>15</sup> Es una empresa creada por el mismo GDF que sirve de enlace entre la cúpula empresarial y capitales privados y el mismo GDF, con la idea ejecutar proyectos de desarrollo urbano en la región. En este sentido, Capital en Crecimiento tiene a su cargo actualmente la remodelación de los Centros de Transferencia Modal (Cetram) en El Rosario, en Martín Carrera, en el paradero Zaragoza y en la estación del metro Politécnico. Además, dos megaproyectos en la ciudad de México cuentan con la participación de esta empresa: el proyecto de Túnel Reforma (vía subterránea de 16 kms. de extensión y de veinte a cuarenta metros de profundidad, que partirá de Santa Fe hasta Insurgentes y el Circuito Interior) y, por supuesto, la Supervía Poniente (para mayores detalles, véase

<http://ciudadanosenred.com.mx/metroaldia/aportan-m-s-recursos-en-capital-en-crecimiento-elefante-blanco>).

---

Alonso (2010) para el caso latinoamericano en general.

<sup>14</sup> La traducción más cercana de *stakeholder* es “participante”. El término fue acuñado por R. Edward Freeman (1994) y lo definió como todas aquellas personas o entidades que afectan o son afecta-

rios contradictorios que le permitieron dilucidar cómo el GDF no informaba oportunamente acerca de la naturaleza y las dimensiones del proyecto; sacó a la luz pública información de cómo el GDF no consultó a la ciudadanía —pese a estar obligado por ley a hacerlo— para determinar la necesidad de una vialidad de esas dimensiones y con las afectaciones previstas, ya que el documento inicial que permite la construcción de una obra de estas dimensiones requiere que se justifique su necesidad social (o Declaratoria de Necesidad),<sup>16</sup> la cual debe consensarse entre la población a la que afectará/beneficiará la obra; develó, por último, cómo el proyecto no pasó por un proceso de licitación para determinar qué empresa ofrecía mejores condiciones para realizar la construcción, sino que la concesión simplemente se otorgó a la empresa Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable.<sup>17</sup>

Meses después, ya con los títulos concesionados, con expropiaciones de terrenos ilícitas de por medio y con la cons-

<sup>16</sup> Una Declaratoria de Necesidad es un instrumento jurídico a través del cual un gobierno local establece precisamente la necesidad de la aplicación de un proyecto en pro del desarrollo social, abriendo inmediatamente una convocatoria para la licitación y posterior adjudicación del proyecto planteado a quienes les interese participar.

<sup>17</sup> Consorcio entre la empresa española OHL (Obrascón, Huarte y Lain) y el grupo inmobiliario mexicano COPRI.

trucción en su etapa inicial en marcha, se develó también cómo el Estudio de Impacto Ambiental (EIA)<sup>18</sup> presentado por la constructora y avalado por la Semarnat, tenía serias inconsistencias y no presentaba datos reales acerca de la serie de impactos ambientales que la construcción traería consigo.<sup>19</sup> Por ley, la Semarnat exige un EIA para proyectos de esta naturaleza; la misma institución valida dicho estudio y, en su caso, determina qué costos ambientales tendrá para la ciudad y dictamina cómo se ponderarán y cómo se minimizarán.

El proceso no se cumplió; este hecho devela una ausencia evidente en uno de los indicadores más importantes para generar escenarios de gobernanza: la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales.

El cumplimiento de la rendición de cuentas es un elemento básico de la gobernanza; es un indicador que da coherencia a la administración y la gestión pública

<sup>18</sup> Un EIA es una evaluación especializada, encargada a un equipo de investigadores multidisciplinarios, cuya labor es observar la serie de impactos socioambientales que un proyecto generaría.

<sup>19</sup> Véase el reporte dirigido al ingeniero Alejandro Rafael Nyssen Ocaranza, director general de Regulación Ambiental de la SMADF, firmado por diecinueve investigadores de diferentes centros de investigación de la UNAM, del Centro Mario Molina y de la UAM, en su versión web

<http://docs.google.com/file/d/0B5TmKMAWPVsBMDY1MGFjZWETyTAzZS00NTU2LTkxMmEtNTEzNTY3YmUwYjI3/edit?hl=es>.

(Aguilar, 2006), además de fortalecer la credibilidad institucional de los Estados modernos. Los canales de comunicación del manejo de la información deben ser abiertos en un doble sentido; de no existir este requisito de gobernanza, la posibilidad de acceder a la información se cierra y el diálogo se niega; es lo que Mayntz (2003) denominó como el escenario del *diálogo cerrado*.

Al negar la existencia del proyecto a los ciudadanos que se sabían afectados por la construcción de la Supervía, el GDF cerró una ventana para la negociación, pues con la negativa incumple un deber institucional de elaborar una consulta pública acerca de la pertinencia del proyecto y así determinar si dicha necesidad era real o más bien afectaba más de lo que beneficiaba a la población, hecho que hubiera detenido la construcción de la autopista.

Esta negativa, además, atentaba contra dos requisitos indispensables para el respeto a los derechos humanos de tercera generación: por un lado, el derecho a la vivienda digna y, por el otro, el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El GDF, quien debía servir como garante de la seguridad y la certidumbre sociales, generó un estado de incertidumbre

al no dar a conocer inicialmente el trazado de la ruta entre los vecinos que serían afectados y a quienes, meses más tarde, expropiaría sus terrenos e intimidaría con el uso de la fuerza policial, afectando gravemente sus derechos humanos. Se presenta la conversión de un conflicto latente —el problema por la serie de afectaciones al medio ambiente— en un conflicto manifiesto —con toda una serie de afectaciones a la calidad de vida de las personas y la vivienda (Dahrendorf, 1974).

En este sentido, el GDF cometió una grave equivocación, ya que un conflicto latente puede encauzarse de tal forma que basta ampliar los márgenes de participación a través de una política pública, por ejemplo, para que el conflicto se solucione. Sin embargo, cuando éste se vuelve manifiesto, la sola política pública no basta, pues en el conflicto manifiesto se ponen en juego cargas valorativas de los grupos en disputa, por lo que su solución varía radicalmente y se profundiza.

En este caso, la forma en la que el GDF oculta información acerca del proyecto a la población afectada transforma un asunto de afectación al entorno en un problema sociopolítico, de defensa de los derechos humanos fundamentales y de defensa del uso del suelo. Su solución

involucraba, ahora, un abanico más extenso de elementos.

Por si esto fuera poco, negar la existencia de este proyecto, también anulaba la posibilidad de observar y analizar el EIA exigido por la ley, el cual determinaría la viabilidad ambiental del proyecto, así como sus efectos y consecuencias socioambientales; esto es fundamental, ya que el incumplimiento de este paso otorga un carácter de ilegalidad a la continuidad del proyecto. En el terreno de la gobernanza, ocultar información al otro coloca, a quien la oculta, en una situación de ventaja, pero también de pérdida de legitimidad.

Idealmente, la gobernanza busca la equidad del empoderamiento entre los actores involucrados en un conflicto; la gobernanza ambiental, en un escenario en el que hay un alto grado de diferenciación social, como el evidenciado en la ZMVM, ofrece la posibilidad a las OSC a actuar como intermediarias en la negociación, pero si las instituciones gubernamentales no poseen los mecanismos y canales de intermediación, dicho papel se anula y los espacios de negociación se reducen considerablemente; la desinformación como táctica por parte del GDF —y en este caso ocultar la información— generó precisamente esta anulación y, por ende, la inequidad respecto del poder.

## Conclusiones

Tanto el DDF con la construcción de Santa Fe, como el GDF con la ejecución de la Supervía Poniente, se condujeron con una lógica autoritaria, impositiva y de decisiones verticales, contraria a cualquier negociación democrática y de deliberación, impidiendo con ello la posibilidad de crear un escenario de gobernanza ambiental, pese a la presencia de discursos provenientes desde la sociedad civil y de la academia, con los que se demostraban las consecuencias socioambientales detrás de la construcción de la Supervía.

Con esta lógica, además, el GDF negó la posibilidad de crear, en un primer momento, un escenario de *tregua* (Rex, 1977); en este escenario, los actores involucrados, los afectados e interesados pueden dialogar, deliberar, negociar y pactar. Es un escenario en el que los valores y las instituciones sociales buscan transformarse a una lógica horizontal, en la que lo creado deriva de la negociación entre adversarios, en el que la instauración de un discurso es esencial para negociar con el otro, al cual se le reconoce y no se le enemista. La agencia humana, en este sentido, es un requisito fundamental para la deliberación, por lo que la democracia y la

participación se convierten en pilares del pacto.

La participación y la deliberación son piedras angulares para crear el consenso desde la diferencia. El consenso que deviene integración social. Las condiciones socioeconómicas de la ciudad de México son contradictorias; en pocas regiones éstas son tan evidentes como en Santa Fe (Valenzuela, 2007); lograr establecer prioridades sociales parece complejo por la sola idea de conjuntar alrededor de intereses comunes formas de ver la realidad de manera tan diferenciada.

Sin embargo, en asuntos como la defensa del medio ambiente, esta posibilidad se genera; si bien el interés por la defensa del entorno tendría una génesis diversa (un grupo lo vería como defensa de su territorio y su lugar de vida; mientras que otro lo entiende como un asunto de conciencia ambiental o hasta de civismo moderno), lo cierto es que el objetivo se igualaría en cuanto se propusieran metas comunes y herramientas compartidas.

Bajo una lógica política diferente, megaproyectos como el de Santa Fe o el de la Supervía Poniente podrían funcionar con alternativas de solución viables, pues resulta evidente que la generación de infraestructura es un imperativo para una ciudad en crecimiento como la ciudad de

México; es, sostengo, a través de la gobernanza ambiental, acompañada de otra serie de instrumentos de políticas públicas y de herramientas metodológicas, como operarían algunas salidas, tomando en cuenta a todos los actores involucrados y respetando la idea del desarrollo sustentable para la región que el mismo GDF plantea en su objetivos ambientales presentados en el Plan Verde para la ciudad de México.

Sin embargo, no basta sólo con reconocer a los actores sociales involucrados y afectados, sino que se necesita ir más a profundidad y revisar la raíz de toda una lógica de actuación que el sector gubernamental promueve, una lógica que le permite pensar que la rendición de cuentas no es una obligación, sino una opción solamente cercana a la responsabilidad política, hecho que le permite ocultar información o, en algunos casos, utilizar a los medios de comunicación para desinformar.

Significa revisar también cómo es que el gobierno mexicano, sin importar de qué partido o ideología política provenga, sigue una lógica de cierre a la negociación: esto es, los gobiernos en México son impositivos ante escenarios adversos: aplican las políticas públicas, imponen proyectos, o bien optan por retirarse sin el conflicto social crece, pero no hay una noción de ne-

gociar. No posee la noción de la adversariedad.

Es decir, no existe una cultura de la deliberación ni de la negociación entre los aparatos institucionales gubernamentales mexicanos y la sociedad civil; más aún, los escasos espacios de deliberación y los débiles canales de negociación creados acaban siendo espacios institucionalizados (Roccatti, 2012) y canales bloqueados por las mismas instancias gubernamentales; así, terminan respondiendo a sus intereses, pasando, incluso, por encima de la ley o de instituciones sociales. Un ejemplo de ello es cómo las mismas instituciones gubernamentales aún recurren a prácticas basadas en la intimidación social y en el manejo de la ley a su conveniencia. Transformar estos patrones implica también que se desechen prácticas de compadrazgo y de clientelismo político y empresarial, las cuales han significado echar a andar proyectos como el de la Supervía, con el que se beneficiará sólo a un sector minoritario de la población, a costa de la afectación de un número importante de una población nativa de Santa Fe altamente vulnerable y poco empoderada, sin hablar ya de los irreversibles y graves impactos ambientales para todo el valle de México.

Para construir un nuevo esquema de coordinación metropolitana, ha de esta-

blecerse la obligatoriedad constitucional para que los diversos actores construyan los acuerdos que garanticen un desarrollo sustentable de la ZMVM. Para enfrentar con éxito la ejecución de acciones de mejoramiento del ambiente, es ineludible fortalecer las instancias de intermediación ya existentes —la CDHDF, el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el mismo InfODF, la Comisión Ambiental Metropolitana, etc.—. Además, debe visualizarse ya su total independencia jurídica, económica y política de cualquier instancia de gobierno.

Sin duda alguna, la inclusión de la sustentabilidad en los procesos de desarrollo vigentes de la ZMVM tiene que comprometer a todos y cada uno de los actores de la sociedad a buscar nuevas formas de convivencia y crecimiento económico, asumiendo responsabilidades respecto de la preservación del entorno ecológico y al uso racional de los recursos naturales, premisas que, indudablemente, involucran tanto a las autoridades federales como a los gobiernos locales y municipales.

Justamente es ahí, en la acción local, donde se encuentra el pilar del cambio abajo-arriba: en la defensa del río, en el rescate de la barranca, en la organización vecinal, en los comités de colonos, en la

lucha contra las irregularidades por el manejo de residuos de una empresa, en la defensa de la reserva, del parque ecológico, entre otros aspectos.

Es en lo local donde se halla la respuesta; es en la organización de la sociedad civil local/regional donde se cimentarían las bases de una nueva forma de aplicar las políticas públicas. Es desde el análisis del impacto ambiental in situ, de la participación de quienes viven en un entorno determinado, donde una política pública se quiere aplicar, de quienes estudian estos factores, de quienes han analizado experiencias similares exitosas de gobernanza en otras latitudes, etcétera.

La creación de redes entre OSC es piedra angular de la vida de la gobernanza moderna. De manera aleatoria, la generación de vínculos con los centros de investigación y con las universidades locales permite forjar un abanico de actores informados/interesados, con perspectivas de horizontes similares y con un entorno en común que les permite generar objetivos a la par. Al lado de este escenario, analizar experiencias de otras latitudes ofrece la posibilidad de ver éxitos y fracasos en los sitios donde el camino se transitó.

La gobernanza no genera recetas, sino experiencias. Es aquí donde el cambio se puede generar. •

## Fuentes

- Aguilar, L. (ed.) (1997), *La implementación de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Aldana, A. (2002), “El empoderamiento femenino como acción ciudadana: ética de una participación política diferente”, Managua: ponencia presentada en la conferencia Equidad de Género para alcanzar el Desarrollo, ONU.
- Alonso Hernández, A. (2010), “La participación de las identidades locales en la gobernabilidad: mercado de trastos o institucionalización”, en L. C. Montiel y P. Moctezuma (coords.), *Gobernanza global y democracia*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bang, H. (ed.) (2003), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press.
- Blasco, D. (1989), *Las organizaciones ambientales no gubernamentales regionales e internacionales: posibilidades de colaboración con agencias multilaterales de desarrollo vistas a través de la experiencia de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza)*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carranco, M. (2008), “La producción espacial de lo global: lo público y lo privado en Santa Fe, ciudad de México”, en *Alteridades*, vol. 18, núm. 36, julio-diciembre, México: UAM.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford: Basil Blackwell.
- Connolly, P. y E. Duhau (2010), *La automovilidad en la ciudad de México*, México: Conacyt.
- Dahrendorf, R. (1974), *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Madrid: Rialp.
- Donahue, J. y J. Nye (eds.) (2001), *Governance amid Bigger. Better Markets*, Washington, D.C: The Brookings Institution Press.
- Egurrola, J. (2004), “Cinco dimensiones de la economía mexicana”, en Orlando Delgado *et al.* (coords.), *Siglo XXI. México para armar*, México: Plaza y Valdés-Centro de Estudios para el Desarrollo Alternativo.
- Ezcurra, E. (1991), *De las chinampas a la megalópolis: el medio ambiente en la cuenca de México*, México: FCE.
- Freeman, E. (1994), “The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Direc-

- tions”, en *Business Ethics Quarterly*, vol. 4, núm. 4, pp. 409-421. Artículo en línea disponible en: <http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/476/jbptunikompp-gdl-gunardiend-23777-13-thepoli-y.pdf>.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2009), *Autopista urbana*, México: GDF.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2012), *Ciudad de México, ciudad global. Acciones globales, compromiso internacional*, México: GDF.
- Gregório, R. (2013), “Megaciudades y ciudades globales”. Artículo en línea disponible en: <http://www.slideshare.net/ritagandra/megaciudades-ciudades-globales>, fecha de consulta: abril de 2013.
- Gualini, E. y S. Majoor (2007), “Innovative Practices in Large Urban Development Projects: Conflicting Frames in the Quest for ‘New Urbanity’”, en *Planning Theory and Practice*, vol. 8, núm. 3, pp. 297-318.
- Guillamón, D. y D. Hoyos (2006), *Movilidad sostenible. De la teoría a la práctica*, Madrid: Manu Robles-Araginz Institua.
- Heap, P. (2009), *Globalización y reforma de cumbres. Un experimento en gobernanza internacional*, Bogotá: Mayol.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010), *Censo de población y vivienda*, México: INEGI.
- Jarquín, M. y R. Lozada (1988), *Santa Fe: tesoro a cielo abierto*, México: UNAM.
- López, C. (2007), “El difícil paso de un régimen autoritario a un sistema democrático en México; hacia una democracia consensual y ciudadana”, en L. Enrique Concepción (coord.), *El desafío de la consolidación democrática en México: propuestas y perspectivas*, México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Baja California.
- Martínez, J. y A. Fernández (2004), *Cambio climático: una visión desde México*, México: Semarnat- Instituto Nacional de Ecología.
- Mayntz, R. (2003), “New Challenges to Governance Theory”, en H. Bung (ed.), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press.
- Medina, S. (2011), “La Supervía Poniente y Santa Fe, ¿solución real de movilidad?”, en *Nexos*. Artículo en línea disponible en:

<http://redacción.nexos.com.mx/?p=2415>.

- Mendoza, E. y E. Guzmán (2010), "Supervía Poniente: el desastre ecológico", *Contralínea*, en [contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/07/04/supervia-poniente-el-desastre-ecologico/](http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/07/04/supervia-poniente-el-desastre-ecologico/).
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas*, México: Flacso.
- Peña Fuentes, H. (2011), *Los problemas de la gobernanza y sus implicaciones ambientales*, México: UAM Cuajimalpa (documento de trabajo).
- Ramírez, K. (2012), "Santa Fe pasó de tiradero a joya urbana", en *Excelsior*. Artículo en línea disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/05/20/comunidad/835365>.
- Rex, J. (1977), *Problemas fundamentales de la teoría sociológica*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Roccatti, M. (2012), "La Comisión Ambiental Metropolitana: un nuevo esquema de coordinación". Libro en línea disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2429/16.pdf>.
- Rosner, R. (2012), *Urban Transformations in an Informatics-advanced World Facing Climate and Energy Constraints*, Chicago: Energy Policy Institute at Chicago-University of Chicago.
- Ruiz Valerio, J. (2007), "De la modernización administrativa a la nueva gestión pública en México", en L. E. Concepción (coord.), *El desafío de la consolidación democrática en México: propuestas y perspectivas*, México: Porrúa-Universidad Autónoma de Baja California.
- Sabatier, P. y D. Mazmanian (1997), "La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis", en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sassen, S. (1991), *Deciphering the Global*, Nueva York: Routledge.
- Sassen, S. (2002), *Global Networks Linked Cities*, Londres: Routledge
- Semarnat (2009), *Atlas geográfico del medio ambiente y recursos naturales*, México: Semarnat.
- Sheinfeld, E. (1999), *Proyectos de inversión y conflictos ambientales*, México: Instituto Nacional de Ecología.
- Silsbe, E. y T. Prasetyoadi (2012), "Transporte y movilidad urbana" en B. Graizbord et al. (eds.) *Megaciudades y cambio climático*.

*Ciudades sostenibles en un mundo cambiante*, México: El Colegio de México.

Subirats, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Valencia, M. (2010), "Las movilidades en las grandes ciudades. ¿Globalización o automovilización?", en L. Álvarez Enríquez *et al.* (coords.), *La gestión incluyente de las grandes ciudades*, México: CEIICH-UNAM-UAM Azcapotzalco-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Juan Pablos (México y democracia).

Valenzuela, A. (2007), "Santa Fe (México): megaproyectos para una ciudad dividida", en *Cuadernos Geográficos*, vol. 40, núm. 1, México: UNAM.

Zambrano, L. (2010a), "Supervía en el DF: perturbaciones locales de efectos regionales", en *Ciencias*, núm. 99, julio-septiembre, México: UNAM.

Zambrano, L. (2010b), "Las lluvias, la ciudad y la Supervía". Artículo en línea disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/49270.html>>, fecha de consulta: abril de 2013.