

# Hacia un **Sistema Integrado** de **Administración Metropolitana**

El caso de la Zona Metropolitana  
del Valle de México

**Tesis**

que para obtener el grado de  
**Maestro en Arquitectura-Urbanismo**  
presenta:

**Felipe de Jesús Gutiérrez Gutiérrez**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
**PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN URBANISMO**



Octubre de 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Director de Tesis

**M. en C. Víctor Chávez Ocampo**

Sinodales

**M. en Arq. Jaime Collier's Urrutia**

**M. en Arq. José C. Castorena Sánchez-Gavito**

**M. en Arq. Horacio A. Landa Castañeda**

**Dr. Héctor Robledo Lara**

# Dedicatoria

## **A mi familia:**

*A la memoria de mi Madre, Amelia, con amor para siempre*

*A mi Padre, "Don Beto", por su ejemplo, fortaleza y guía*

*A mi Esposa, Norma-Angélica, "mi amor, mi cómplice y todo ..."*

*A mis Hijos, Rodrigo-Alonso, Adrián-Felipe y Sebastián-Imanol, que son mi alegría y estímulo permanente*

*A mis Hermanos, Fernando, Adalberto, Ramiro, Gela y a sus familias, con afecto*

*A mis Suegros; Macario y Rosario, con agradecimiento*

## **A la ciudad de México:**

*En donde crecí y me formé; que ha sido mi ámbito de actuación profesional, académica y gremial, y que es motivación y compromiso para coadyuvar en su transformación y mejoramiento*

# Contenido

*Prefacio*

Introducción

## CAPITULO 1

Metropoli y Administración

o de lo Diverso a lo Complejo..... 19

La Metrópoli: fenómeno poliédrico.....21

Un acercamiento a la idea de metrópoli.....23

Lo particular y lo general del fenómeno metropolitano.....29

Componentes metropolitanos.....33

Factores económicos o la dimensión productiva.....34

Factores demográficos o la dimensión de crecimiento.....35

Factores sociales o la dimensión humana y de calidad de vida.....35

Factores políticos o la voluntad de hacer ciudad.....37

Factores administrativos o la posibilidad del desarrollo.....37

La Administración y el gran reto de la gestión pública.....40

De los principios básicos de la administración.....40

De las lógicas del proceso administrativo.....43

La Administración pública como requisito del orden colectivo.....46

La Administración urbana como elemento integrador y operativo.....47

Administración y urbanismo: interdisciplinariedad  
y gestión del bienestar social.....49

## CAPITULO 2

De la Planificación a la Evaluación

del Espacio Metropolitano.....51

Introducción.....53

Planificación de la metrópoli o la adecuación de medios a fines.....55

Objetivos, políticas y estrategias.....58

Planes y programas.....60

Presupuestos.....61

La gestión de la metrópoli: la tarea de organizar el orden espacial.....62

El marco jurídico.....63

La organización metropolitana.....64

Experiencias sobre organización metropolitana hasta la década de los noventa.....	65
Experiencias recientes en la organización de gobiernos metropolitanos.....	68
Los recursos humanos.....	76
Los métodos, procedimientos e instrumentos.....	78
La dirección y coordinación como principio de autoridad y decisión para el funcionamiento.....	79
El régimen de gobierno o las competencias en el territorio urbano.....	80
El financiamiento y la hacienda metropolitana o la relación entre el modelo político y el modelo económico.....	82
La participación de la comunidad.....	87
La información, un signo mayor del urbanismo moderno.....	90
La evaluación de la metrópoli: cernir el camino al desarrollo.....	92
El registro.....	93
La evaluación.....	94
La retroalimentación.....	96
Conclusiones y reflexiones.....	97

### CAPITULO 3

La Ciudad de México, un Reto Colosal para la Administración Metropolitana.....	103
--	-----

El fenómeno metropolitano de la ciudad de México: vecindaje sin concertación.....	105
El crecimiento demográfico y la expansión de la mancha urbana.....	105
El crecimiento económico.....	109
Tendencias de transformaciones recientes.....	110
El escenario metropolitano actual: entre el desorden y la Ingobernabilidad.....	113
Marco jurídico en la ZMVM y su eventual adecuación.....	113
El régimen de gobierno en la ZMVM, entre la centralización y la federalización.....	117
Tendencias de crecimiento y expectativas de desarrollo.....	119
La planificación en la ZMVM.....	123
La gestión en la ZMVM.....	126

La evaluación en la ZMVM.....	135
El esquema actual de administración:	
el desafío de administrar en la diversidad.....	136
Las estructuras gubernamentales en la metrópoli.....	136
La joven historia e incipiente experiencia	
de la coordinación metropolitana.....	140
Las Comisiones Metropolitanas: necesidades y voluntades.....	142
La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.....	159
Encuentros interparlamentarios: ordenar el espacio o tomarse la foto.....	161
Conclusiones.....	162

#### CAPITULO 4

Un Esquema Integrado para la Administración	
Metropolitana del Valle de México.....	167

Por una planificación estratégica y participativa para la metrópoli	
del Valle de México.....	170
De la planificación urbana tradicional a la planificación estratégica.....	172
Instrumentos tradicionales.....	172
El cambio de modelo.....	174
La planificación estratégica.....	176
La flexibilidad en la planificación estratégica.....	178
El Plan Estratégico.....	180
Objetivos.....	181
Políticas.....	181
Estrategias.....	182
Planes.....	183
Por una gestión estructurada e integrada.....	183
Reformas jurídicas para la coordinación metropolitana.....	184
Parlamento o Asamblea Metropolitana.....	188
Consejo Metropolitano.....	188
Instituto Metropolitano de Planificación.....	190
Empresas y organismos metropolitanos.....	192
Empresa u organismo metropolitano de vialidad y transporte.....	193
Empresa u organismo metropolitano de agua y drenaje.....	194
Organismo metropolitano de vivienda.....	194

Organismo metropolitano de mejoramiento del ambiente.....	194
Organismo metropolitano de seguridad pública.....	194
Fondo Metropolitano.....	195
Sistemas funcionales.....	195
Por una evaluación regeneradora.....	199
Observatorio Metropolitano.....	202
Consideraciones Finales o Punto y Seguido.....	205

*Bibliografía*

# Prefacio

*¿Por qué estudiar las zonas metropolitanas?, ¿que las diferencia de las ciudades?, ¿cual es el instrumental con el que cuenta el urbanismo para su planificación y gestión? y ¿cual es el status que en la materia presenta la metrópoli de la ciudad o valle de México?, son algunas de las interrogantes que han sustentado el planteamiento y la elaboración de este trabajo, para fijarlo principalmente en la década de los años 80-90 cuando queda consolidada la ciudad de México como metrópoli, y las experiencias recientes en materia de coordinación metropolitana.*

*En general no se tiene conciencia de las implicaciones que tiene el vivir en una metrópoli, es decir: su tamaño, componentes espaciales en situación límite, descoordinación entre autoridades, rol regional o nacional, etcétera.*

*Es por la complejidad de este tipo de aglomeraciones que se debe contar con instrumentos distintos e imaginativos para enfrentar su planificación y gestión, orientados a orquestar sus acciones entre los órdenes de gobierno, la sociedad y la iniciativa privada.*

*Tratar de entender la metrópoli como concepto y como objeto, es ya una tarea difícil. Tratar de concebir y explicar la administración de la metrópoli es un reto mayor, que vamos a intentar realizar con esta tesis*

*Aún cuando el concepto de metrópoli no es un concepto nuevo, éste, si resulta vigente en este principio de milenio, cuando la urbanización y sus diferentes modalidades dominan el panorama de los asentamientos humanos en nuestro planeta.*

*Nuestro interés por la metropolización nace desde este fenómeno urbano se consolida particularmente en la ciudad de México, de ahí que nuestro análisis de la metrópoli y su administración, vaya a tener una delimitación temporal que se sitúa en la década que va de los inicios de los años 80, hasta los inicios de los años 90. Así, el análisis referido responde a la situación que en aquellos años se reflexionaba sobre la problemática metropolitana y las experiencias relativas a su administra-*

*ción en diversas ciudades del mundo, así como las últimas expresiones en materia de organización y estructuras metropolitanas.*

*Ante la imposibilidad de desarrollar el análisis de la metrópoli a escala mundial, nuestra atención, casi obligada, se centró en el caso de la "Ciudad de México". Es por qué, se aborda la situación que prevalece en la administración desarticulada de los territorios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México, que cuando se inicio este trabajo se componía de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal y de trece municipios conurbados del estado de México, tal y como lo reconocía, en ese momento, el ilustre ingeniero Luis Unikel precursor de la investigación sobre el desarrollo urbano de México.*

*Con base en lo anterior, fijamos nuestro objetivo, para lo cual se analizan las condiciones que presentan los gobiernos que integran la metrópoli, en que se ha elaborado un Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que establece como objetivo el comprometer a las entidades federativas de esta zona en torno a una estrategia común de ordenamiento territorial que sirva de marco de referencia para los programas y acciones del sector público.*

*A nivel local se reconoce la temática metropolitana en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuyo objetivo busca revertir el crecimiento expansivo de la ciudad, mediante un desarrollo intensivo, promover el arraigo de la población, la incorporación de nuevos pobladores y el reciclamiento de la ciudad central.*

*Igualmente en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, en que a través del Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán Texcoco se formulan objetivos y estrategias para los municipios mexiquenses del valle de México.*

*Como la parte sustantiva de este trabajo, se plantea la propuesta de un esquema integrado para administrar la Zona Metropolitana, que a través de un Consejo Metropolitano, un Parlamento Metropolitano y empresas y organismos de servicios metropolitanos, se alcancen estructuras e instrumentos para la coordinación y la gobernabilidad de la ciudad.*

*En la parte final de esta tesis se presentan los presupuestos del trabajo, así como las conclusiones generales que buscan ser el punto de arranque para futuras investigaciones sobre la administración y gobernabilidad de la metrópoli.*

**Felipe de Jesús Gutiérrez G.,** arquitecto



# Introducción

El fenómeno metrópoli es inseparable del de gran ciudad o capital de un estado moderno. La gran ciudad se convirtió en metrópoli como producto de la revolución del consumo en el mundo. Nuevas necesidades, tanto en la escala de las relaciones internacionales como en la escala de los individuos, no sólo aumentaron la dimensión de algunas ciudades sino que también provocaron una diversificación de las actividades.

Aún cuando todas las administraciones de ciudades enfrentan retos comunes, los responsables del desarrollo de las áreas metropolitanas y de las megalópolis se enfrentan con problemas únicos causados por la magnitud y la complejidad de sus obligaciones, requiriéndose conocimiento y actitudes especiales en razón de las características que actualmente presentan las metrópolis, entre otras: la creciente competitividad mundial; la diversidad cultural y étnica de la población; las grandes concentraciones de pobreza urbana; las redes complicadas y extensas de infraestructura. De la misma manera y en los últimos años los sistemas de transporte y comunicaciones; su función estratégica en los ciclos nacionales, regionales e internacionales de producción y consumo, desarrollo económico, comercio y finanzas. Pero también, en su capacidad para provocar grave degradación ambiental.

En algunos países la ausencia de una autoridad que ofrezca cobertura a toda la zona metropolitana crea dificultades en su ordenación y administración urbana.

Así la gran metrópoli constituye actualmente, una forma urbana donde existe una complejidad de funciones capaces de atender las necesidades de la población urbana, regional e incluso nacional.

En la mayoría de los países latinoamericanos su modelo de desarrollo ha tenido como consecuencia la aparición de grandes metrópolis, donde se concentra gran parte del aparato productivo y donde, cada vez en mayor medida se destaca el sector terciario que, a diferencia del prevaleciente en las metrópolis de los países

industrializados, no es un producto del desarrollo tecnológico y de la modernización, sino de la explosión demográfica, básicamente social y del atraso y desarticulación del aparato productivo.

El fenómeno de la metropolización en América Latina no surge precipitadamente, si bien se ha manifestado como problema sólo al finalizar el siglo XX. Tampoco es propio, exclusivamente, de los países más industrializados de la región, aún cuando es en ellos donde ha mostrado mayor importancia. El proceso de constitución de grandes metrópolis puede ser descrito y estudiado, a partir de ciertos parámetros generales, así, el Caso de la ciudad de México lo ilustra adecuadamente.

En este caso, fue en los años cuarenta cuando la falta de productos elaborados provenientes de los países centroeuropeos, Estados Unidos y Japón, condujo al gobierno mexicano a buscar una intensificación del proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo inmediato, provocando una reordenación y una reformulación de la economía nacional.

A partir de entonces se produjeron permanentes modificaciones en la estructura ocupacional urbana que ofrecía nuevas y crecientes oportunidades de empleo en la industria y en el sector servicios en constante expansión. Al mismo tiempo, la modernización de las economías rurales y la pobreza de algunos sectores campesinos en el marco de un explosivo crecimiento poblacional, originó una expulsión constante de mano de obra desde las zonas rurales.

Ambos fenómenos, el de atracción de la gran ciudad y el rechazo del campo, dieron por resultado la constitución, en la Ciudad de México, de la más grande área metropolitana latinoamericana. En 1960 esta área tenía 5'230,000 habitantes, en 1970 alcanzaba los 8'623,000 y en 1980 tenía una población cercana a los 15 millones de personas y en la actualidad contiene cerca de 20 millones. Acompañando a este proceso, las ciudades de Guadalajara, Monterrey y Puebla se fueron también perfilando, por causas similares, como importantes metrópolis con influencia regional y, en algunos aspectos incluso nacional. En la actualidad se reconocen 57 zonas metropolitanas.

El crecimiento de las ciudades y la formación de las áreas metropolitanas han dejado en evidencia un conjunto de problemas que son fácilmente perceptibles. Esta situación se manifiesta, por un lado, en las crecientes dificultades para el

desarrollo de las actividades económicas y sociales propias de la ciudad. Pero tiene su expresión más seria en el conjunto de contradicciones generadas entre la organización material de la vida cotidiana, mediante un sistema urbano dado, y los deseos y aspiraciones de la población del área.

Las causas más comunes que se atribuyen a estos problemas: escasez de recursos necesarios; carencia de acción pública; planificación inadecuada; crecimiento desmedido de la población en un período relativamente breve; etc., dejan de lado las especificidades que adquiere cada proceso en el contexto nacional y regional. La búsqueda de alternativas y soluciones se enfrenta, entonces, a un desconocimiento o a una apreciación incompleta de la realidad que se pretende modificar.

Al mismo tiempo el esfuerzo de definición conceptual de los principales aspectos y procesos sobre los que debe actuarse, constituye todavía una tarea en curso. Lo urbano o lo metropolitano, por tomar sólo dos de los conceptos más recurrentes en este campo, carece de una definición unívoca. La discusión en torno a estos problemas es relativamente reciente y su conceptualización y status teórico-metodológico varía según la corriente de pensamiento en la cual se inscriben los aportes al respecto.

De ahí que construir un conocimiento científico de las configuraciones metropolitanas existentes y de los principios que regulan su actual funcionamiento y avanzar en proposiciones teórico-metodológicas sobre dichos temas, es una etapa básica y necesaria para la elaboración de un conjunto de herramientas que permitan actuar adecuadamente y en forma planificada sobre la actual organización territorial. Este objetivo constituye un importante desafío para la acción gubernamental.

A modo de guía, la ONU establece que para abordar las necesidades espaciales de las áreas metropolitanas, los gobiernos a los niveles apropiados, debieran adoptar entre otras, las siguientes medidas:

- Promover estrategias de planificación y gestión que abarquen toda el área metropolitana y su correspondiente región, y que se ocupen de todos los aspectos de las actividades urbanas de modo integrado y se basen en resultados concertados para el área metropolitana;

- Aprobar y aplicar directrices de gestión metropolitana en las esferas de la gestión del suelo, el medio ambiente y la infraestructura, así como en las finanzas y en la administración;
- Vigilar y analizar la eficacia y eficiencia de las estructuras y sistemas administrativos metropolitanos, e incorporar los resultados a las políticas públicas a fin de resolver problemas macroeconómicos, sociales y ambientales;
- Crear un marco legislativo y adoptar estructuras organizativas que garanticen el suministro de servicios, la movilización de recursos y un desarrollo sostenible, coordinado y eficiente, en todas las áreas metropolitanas;
- Reforzar la capacidad y las atribuciones de las autoridades locales, a fin de que puedan resolver eficientemente problemas de importancia regional.

Con base a la problemática presentada tomemos como punto de partida la siguiente premisa:

No obstante las nuevas definiciones de las grandes ciudades del mundo, la noción de metrópoli sigue vigente

De esta premisa y en relación a la ciudad de México, se desprende la hipótesis siguiente:

*"Dada la complejidad de la ciudad de México y en tanto que Metrópoli, su administración requiere de la constitución de un sistema integrado y este solamente puede ser viable mediante la coordinación y gobernabilidad metropolitana"*

De la hipótesis anterior se desprende el siguiente desarrollo de esta tesis. En una primera parte se buscará establecer un marco teórico con base en el desarrollo por un lado, de los conceptos de metrópoli, metropolización y sus componentes, por otro lado trataremos de digerir nuestra idea de lo que representa la diversidad y complejidad de la administración del espacio urbano.

En un segundo capítulo y tratando de complementar la base teórica de esta tesis, pretendemos explicar lo que representa el proceso de administración de una metrópoli para lo cual desarrollaremos las nociones de planificación metropolitana y las implicaciones de su gestión.

El tercer capítulo busca introducirnos al caso de estudio, a fin de desarrollar el análisis de lo que es el gran reto de administrar la zona metropolitana del Valle de México desde su manifestación como metrópoli, hasta su esquema de administración , pasando por el escenario en el que se da este fenómeno.

El cuarto capítulo pretende ser la parte propositiva de este trabajo para lo cual desplegaremos nuestra idea de un esquema integrado para la administración de la metrópoli, es decir busca ser nuestra contribución a una tarea colosal, administrar la ciudad de México, lo cual requiere el concurso de todos sus ciudadanos.

# CAPITULO 1

## Metropoli y Administración o de lo Diverso a lo Complejo



## **La Metrópoli un fenómeno poliédrico**

Para el conocimiento y comprensión de la metrópoli como organismo social nos obliga a buscar un marco conceptual que nos permita concebir un fenómeno sumamente complejo, con características heterogéneas y con una amplísima gama de condiciones sociales, económicas, políticas, demográficas y administrativas, en un territorio limitado, un marco conceptual que sea capaz de entrar en definiciones en el sentido propio y más amplio del mismo concepto, con mayor frecuencia y con más cuidado que cuando uno se mueve dentro de un solo campo del conocimiento científico, es por eso, que se hace necesario establecer un marco teórico que sea introductor en el estudio de la metrópoli y su administración, las teorías que pretenden explicar la complejidad de la dinámica urbana son buscadas ávidamente como panacea da la solución de los grandes problemas que encierran los conglomerados metropolitanos

La metrópoli es el resultado del proceso histórico de urbanización del asentamiento urbano y no es una simple versión amplificadora de la ciudad tradicional, sino una forma diferente del agrupamiento urbano, la ciudad crece y se transforma, nuevas obras urbanas y vialidades modifican cotidianamente el paisaje urbano, mientras que la mancha urbana aumenta su expansión en forma desordenada y anárquica hacia las periferias a una velocidad mucho mayor de la que sería de esperar exclusivamente del crecimiento de su población.<sup>1</sup>

Para poder comprender a la metrópoli, es importante conceptualizar la administración urbana, conocer sus bases técnicas y la fundamentación de los conceptos básicos con los cuales se ha de trabajar, para comprender todas las implicaciones que trae consigo esta nueva expresión del fenómeno urbano, que se constituye en la manifestación contemporánea del proceso histórico de concentración urbana.

---

1 Hiperurbanización en el Valle de México I. Esteban Soms García. UAM - A. 1986

Para comprender los problemas actuales de la metrópoli no es necesario remon- tarse a la época de nuestra historia urbana en que México Tenochtitlan era la cabeza del Imperio Azteca, en este sentido, tampoco resultan ilustrativos los casi tres siglos de dominación colonial, los turbulentos años de las luchas por la Inde- pendencia, lo mismo que La Reforma, El Porfiriato e incluso la Revolución.<sup>2</sup> Aun- que estos movimientos sociales sin duda han dejado su huella en la relación entre el medio urbano y sus civilizaciones y en la conformación de nuestra matriz terri- torial. Lo que ahora nos ocupa y preocupa, es el crecimiento acelerado y explosivo que presentan las ciudades de nuestro país, que han impactado considerable- mente sus áreas de influencia.

Como fenómeno social la metrópoli es el escenario urbano donde se manifiestan las expresiones sociales de las diferentes formas de vida de nuestra ciudad. Esce- nario donde se conjugan todas las demandas y reivindicaciones sociales encami- nadas a buscar satisfacciones para mejorar el nivel de vida de los habitantes de la metrópoli, demandas que presentan una creciente complejidad, toda vez que com- prende múltiples jurisdicciones político-administrativas en las entidades fede- rativas y municipios en la cual se asienta y que condiciona o limita su desarrollo. Entidades administrativas que en su heterogeneidad (diferencias y aún más, con- trastes) se constituye su complejidad, hecho que demanda la búsqueda de solu- ciones diversas y adecuadas para cada caso.

Los cambios cualitativos ocurridos en la metrópoli, especialmente derivados de la proliferación de asentamientos marginales, han rebasado con mucho las actuales formas de participación popular, el impulso de formas de control social no institu- cionales por parte de líderes, propietarios, funcionarios y comerciantes sobre la población urbana, ha tenido como respuesta lógica el surgimiento de organiza- ciones de colonos. Ante esta realidad el aparato gubernamental, ha dudado en reconocer a estas organizaciones como interlocutores en la planeación y gestión del espacio urbano, por temor tanto a una pérdida relativa de control institu- cional, como a no poder dar respuesta al descontento social. Con lo anterior, se están restando posibilidades objetivas de resolver muchos problemas sociales y de lograr un mayor y más efectivo control de desarrollo físico de la metrópoli, esto muestra que además de la falta crónica de recursos disponibles, estos no se han aplicado a los sectores que requieren prioridad, desde el punto de vista social.<sup>3</sup>

---

2 Op. Cit. p. 10

3 El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. Gloria González Salazar. UNAM , México, 1983

En este orden de manifestaciones, existe además una contradicción fundamental, en la administración federal, por la asignación de recursos entre las metrópolis y sus zonas conurbadas, la cual provoca que en la práctica la primera fije las reglas básicas de crecimiento metropolitano, como sucede con el Distrito Federal, pues da prioridad a determinadas obras viales y de infraestructura, además promueve la valorización de unas zonas respecto de otras; este hecho resulta muy problemático si se tiene presente que por la forma de crecimiento de la metrópoli, es en el espacio conurbado donde se presentan las carencias más agudas, ya que allí reside la mayor parte de la población pobre de la ciudad, expulsada por el encarecimiento progresivo de ésta.

La falta de coordinación y de una política integral comparativa por las diversas administraciones o entidades, es una de las principales razones por las que no se han cumplido los objetivos de los diversos planes de integración metropolitana, los cuales se convierten en discursos políticos más que en lineamientos para la acción social en el desarrollo metropolitano.<sup>4</sup> De mantenerse las prácticas actuales, el crecimiento urbano seguirá siendo orientado por los agentes privados, y la administración pública seguirá luchando por imponer correcciones marginales al desorden, a la congestión urbana y a la falta creciente de medios de consumo colectivos.

### **Un acercamiento a la idea de metrópoli**

La metrópoli al querer ser explicada, se define en formas diferentes y de acuerdo con los puntos de vista, valores, comprensión y necesidades de quienes la define. Para dar una explicación de este concepto es necesario establecer un panorama mínimo de la teoría urbana para ubicar ciertas ideas y poder llegar a conceptualizar y comprender todas las implicaciones que trae consigo esta nueva expresión de la problemática urbana.

La palabra metrópoli significa: ciudad madre, ciudad principal, ciudad predominante de un país, estado o región con relación a sus territorios exteriores, es decir, es el espacio en que ejerce su influencia urbana y del cual depende en diversos aspectos para su existencia y crecimiento.

---

4 Hiperurbanización Op. Cit. p. 10

La metrópoli se constituye como el resultado de la multiseccular evolución en el asentamiento urbano y no en simple versión amplificada de la ciudad tradicional. Es una forma diferente de agrupamiento urbano, este fenómeno se da incluso a nivel internacional y se aplica a ciudades mayores de un millón de habitantes. Se trata de algo más que el aumento en dimensión y densidad, de los actuales conglomerados urbanos. Lo que distingue esta nueva forma de las anteriores no es solo su dimensión, sino la difusión de las actividades y funciones en el espacio e interpretación de dichas actividades según una dinámica independiente de la constitución geográfica.

Algunos autores definen la metrópoli de la manera siguiente:

Hans Blumenfeld<sup>5</sup> hace notar la diferencia entre la metrópoli moderna y la ciudad tradicional, para esto combina la función de dirección central con las de suministrar el grueso de la producción material y de servicios, este autor cita varias de sus características:

- 1 La población de la metrópoli es hasta diez veces superior que la de la más poblada ciudad preindustrial;
- 2 El perímetro debido al rápido transporte moderno es hasta cien veces mayor que el de la más populosa ciudad en tiempos pasados;
- 3 La metrópoli no es ni "ciudad" ni "campo", sino un complejo de distritos urbanos y de espacios libres, de zonas residenciales y de trabajo; ya no están ubicadas en un mismo lugar, sino que se hayan emplazadas en distritos separados,
- 4 Los trabajadores disponen de un mayor margen en la elección de empleo y ocupación.

Patrick Geddes propone en 1915 el antecedente en la nomenclatura mundial al inventar el término de la conurbación<sup>6</sup> por su parte Peter Hall bautizó a la metrópoli con el nombre de "World Cities"<sup>7</sup>, estas grandes ciudades, son de ordinario los

---

5 The modern metropolis: Its origins, growth, characteristics and planning, Hans Blumenfeld Cambridge (Massachusetts), MIT, 1971 p.77

6 Ver: Les megalopoles ou les geantes cannibales, en: Terre urbaine, Thierry Paquot, Ed. La Decouverte, Paris, 2006, p. 37, ver también: L'Urbanisme Utopies et Realités (Paris, 1965, p. 345-353), en donde Françoise Choay analiza la contribución teórica de Geddes ("Polística, Valor de lo concreto, Eutopia y Utopía", etc.) y sobre todo el valor del la "encuesta previa al plan de ordenamiento, en el plano metodológico, en.

7 Las grandes Ciudades y sus Problemas, Peter Hall, Ed. Guadarrama, Madrid, 1965.

centros mayores del poder político, también son las sedes de los más poderosos gobiernos nacionales y a veces también de las autoridades internacionales, alrededor de estas se agrupa toda una serie de instituciones cuyo asunto tiene relación directa con la administración gubernamental; las organizaciones profesionales, los sindicatos, las centrales de las entidades industriales. En resumen en la metrópoli se concentra el poder político y económico

Para Mckenzie, la metrópoli es el resultado de distintas expresiones de la forma de vida de la sociedad industrial que influye progresivamente sobre cada vez más territorio periférico alrededor de las ciudades, e incorpora a sus áreas de predominio directo y continuo más zonas, ya sea para uso puramente habitacional o para que trabajen empleados, obreros, profesionistas y empresarios que diariamente viajan entre el centro y la periferia metropolitana, de esta manera la ciudad central extiende su dominio sobre otras entidades vecinas con las cuales conforman un conjunto de unidades político-administrativas integrado social y económicamente.

Lo anterior coincide con una acepción cada vez más difundida, de que las sociedades urbanas no deben considerarse aisladas de las sociedades nacionales, sino que deben mirarse como importantes puntos de atracción demográfica y de mano de obra, polo de crecimiento económico, de innovación tecnológica, científica y cultural, así como escenario de fermento político.

En el ámbito nacional, Luis Unikel establece su obra sobre el "Desarrollo Urbano de México"<sup>8</sup>, que en nuestro país la formación de las metrópolis se inicia en forma notoria a partir de 1940, punto inicial de una etapa de urbanización relativamente rápida; durante este período no solamente se ha extendido la urbanización a lo largo del territorio nacional, sino que se observa una expansión del fenómeno urbano del centro de algunas ciudades hacia su periferia a una velocidad mucho mayor de la que sería de esperar exclusivamente del crecimiento de su población.

Las metrópolis son centros urbanos que irradian hacia su periferia cierto desarrollo de corto alcance y desde un punto de vista socioeconómico cubren una parte de extensos espacios que se encuentran aislados, esta influencia sobre el espacio periférico puede acotarse de la siguiente manera:

---

8 El Desarrollo Urbano de México, Luis Unikel, Edit. COLMEX, México, 1976

- **Influencia primaria:** constituida por contacto directo, es decir, movimiento cotidiano entre centro y periferia, que incluye sobre todo las migraciones y las transacciones económicas.
- **Influencia secundaria:** dada por contactos indirectos en un modo casi cotidiano, como son llamadas telefónicas, radio transmisiones, circulación de periódicos.
- **Influencia terciaria:** que comprende amplias zonas especialmente discontinuas, que llegan a ser incluso a nivel mundial.

Unikel define a la metrópoli como la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central y las unidades políticas-administrativas contiguas a ésta, que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa constante e intensa con la ciudad central, y viceversa.

Este mismo autor menciona que la evolución metropolitana contempla tres etapas de metropolitanismo que se identifican convencionalmente a través del comportamiento que desarrollan ciertas zonas, principalmente en el distrito comercial central y sus áreas contiguas; así las etapas que propone son las siguientes:

La primera etapa de metropolitanismo, el distrito comercial central crece tanto en términos de población residente como de fuerza de trabajo que diariamente se dirige a "laborar" al centro, la terminación de esta primera etapa se produce cuando el distrito comercial central empieza a perder población en términos absolutos, aunque todavía absorba población trabajadora proveniente principalmente de la periferia, el paso de la zona metropolitana; de la primera a la segunda y tercera etapa, se caracteriza por el desplazamiento de la población a lugares cada vez más alejados del centro comercial y el crecimiento progresivamente más lento del distrito comercial, mientras otros subcentros comerciales surgen contiguos al principal, y posteriormente se desarrollan centros comerciales, de servicios e industriales, cada vez más distantes del distrito central, en pocas palabras el proceso de metropolitanismo se caracteriza por el desplazamiento progresivo, primero de población y luego de fuentes de trabajo, del centro hacia la periferia hasta que dicho territorio adquiere la forma y rasgo de una región verdaderamente metropolitana.

En el proceso de urbanización de la metrópoli intervienen factores de índole históricos, económicos, demográficos, sociales, políticos y administrativos así como los componentes metropolitanos que explican la ubicación de las metrópolis dentro de su territorio.

Aun cuando los procesos urbanos han propiciado nuevas denominaciones de los sistemas socioespaciales: megalópolis, metápolis, ciudades globales, éstas, en función sus complejidades, la noción de metrópoli sigue vigente.

Así, de manera más reciente se han generado otros enfoques sobre la metrópoli<sup>9</sup>, el primero es el carácter mundial, dado que hoy es difícil pensar en metrópolis aisladas, se trata de un conjunto de metrópolis diversas, por su grados de desarrollo y los ritmos con los que se han constituido, el segundo enfoque es la movilidad espacial, en tanto que hecho social y que posibilita una forma clara de entender la metrópoli, es decir, las diversas formas de movilidad que nos remiten a las dinámicas y el funcionamiento mismo de las metrópolis contemporáneas. De tal manera que, en el panorama mundial se lee por ejemplo, lo que pasa con las metrópolis de los países desarrollados y en desarrollo que generan por lo general, movilidades derivadas de factores ya sean internos o locales y otros, productos de externalidades.

En el texto que estamos aludiendo se menciona a la metrópolis como: "un término poliformo que designa concentraciones urbanas dispares, heterogéneas y cada vez más complejas... independientemente de su talla, estas concentraciones urbanas parecen, sin embargo caracterizarse por procesos concomitantes que muestran especializaciones funcionales, acentuación de las desigualdades territoriales, la creciente diferenciación de los espacios - tiempos de los ciudadanos, la ampliación de su espacio de vida cotidiana y la intensificación de movilidades geográficas intraurbanas"<sup>10</sup>

---

9 Como resultado de un encuentro realizado en la ciudad de Paris del 2 al 4 de diciembre de 1998, se produjo un texto denominado "Metrópolis en Movimiento", una obra colectiva producto del debate en torno a la metrópoli contemporánea y que tuvo como ingrediente los casos de 19 ciudades de los llamados países del norte y del sur. *Metrópolis en Movimiento: Una comparación internacional*, Coord. Françoise Dureau, Véronique Dupont, Éva Lelièvre, Jean Pierre Levy y Thierry Lulle, Edit. Alfaomega, Colombia, 2002.

10 Op. cit. p. XXII

Producto del análisis comparativo y a propósito de las escalas intrametropolitanas Alain Dubresson dice que "La metropolización se caracteriza teóricamente por un casi modelo de evolución del poblamiento y de diferenciación espacial interna: fuertes desigualdades de ritmo entre espacios centrales y periferias, una desconcentración concomitante con el "extendimiento" espacial, una dinámica demográfica cada vez más centrifuga y un estancamiento, a veces un despoblamiento de las áreas centrales. Sin embargo la repartición de los ritmos de crecimiento, la correlación entre ritmos y masas de población involucrada y la evolución temporal de las densidades no siempre son tan sencillas, en particular en el sur"<sup>11</sup>

Las definiciones de las metrópolis tienen que ver con los análisis de lo que se señala "la Ingeniería político—institucional en la metrópolis", en efecto se trata de las políticas urbanas que pueden oscilar "entre gestión social de lo urbano y gestión urbana de lo social, entre política en la ciudad y política de la ciudad"

La noción de metrópoli también tiene que ver con la administración de la ciudad, según las circunstancias de las competencias de los diferentes niveles de gobierno, que va de lo local a lo federal y que implican recursos financieros diferentes, todo esto debiendo redundar en una eventual autonomía metropolitana, siempre a componer. Por lo anterior Dubresson dice que "el dispositivo gestor dominante, aunque evolutivo, sigue siendo el de una yuxtaposición de entidades administrativas distintas, de tipo de municipalidad, sin gobierno metropolitano o con una estructura metropolitana débil, una adición de poderes atomizados (Santiago de Chile, Ciudad de Guatemala, aglomeración parisina) dónde los más débiles son absorbidos por los más poderosos (Moscú, Bogotá) y que la multitud de delegaciones de servicios intermunicipales sectoriales (no siempre coordinados entre sí, lo que agrava el enmarañamiento de los territorios de intervención y de gestión) no los hacen más solidarios"<sup>12</sup>.

La idea de la metrópoli tiene también que ver con la continuidad espacial de la ciudad, entre los diferentes espacios de ésta. La continuidad o la discontinuidad se explica por la historia misma del proceso local de metropolización, es decir, pausado o vertiginoso, reglamentado o especulativo, pero que en muchos casos lo que produce es un espacio fragmentado, lo anterior porque una pretendida continuidad socio espacial, es susceptible de romperse por las desigualdades sociales que generan un contraste de pobreza y riqueza en el paisaje urbano.

---

11 Idem. p XXVII

12 Ibid.

Las heterogeneidades entre las metrópolis del planeta, plantean más allá de una definición, una constatación en las diferentes escalas de ciudades basadas en la composición de sus bases económicas. De tal manera que, el fenómeno de la globalización ha mostrado el cómo se comportan las ciudades según la dinámica económica y sus bases productivas, ya sea que estas últimas estén sustentadas en las industrias manufactureras o a las actividades de servicios. Los cambios en las economías metropolitanas tienden a otorgar preeminencia a las actividades de intermediación y circulación.

Así Dubresson establece que "El paso desigual, de la acumulación flexible y a la globalización industrial y financiera acentuó las disparidades entre las metrópolis y acrecentó el poder económico de unas pocas"<sup>13</sup>.

En el panorama metropolitano mundial se registra una heterogeneidad de paisajes y dinámicas urbanas, esto se revela en los contrastes entre metrópolis del sur y el norte, pero también entre las diferentes zonas de una ciudad del sur. En algunas metrópolis del sur como es el caso de la Ciudad de México se da el contraste en la estabilización demográfica entre el distrito Federal y los municipios conurbados de los estados vecinos. Por el contrario en las metrópolis de los países desarrollados ya no atraen, o atraen menos y no retienen lo suficiente, lo que prácticamente nunca se había producido a lo largo de su historia (XXXVII).

Si que hagamos omisión de los fenómenos de migración internacional, la disminución de la fuerza de atracción de las grandes ciudades del norte parece ser resultado de las rivalidades y cambios en las economías metropolitanas, particularmente en el empleo y en las condiciones de vida urbana particularmente en lo que constituye el hábitat.

### **Lo particular y lo general del fenómeno metropolitano**

Toda Metrópoli cuenta con un proceso de hiperurbanización que compone su estructura físico-espacial, con manifestaciones territoriales que al interactuar dan lugar al fenómeno metropolitano. Cada metrópoli aparece como fenómeno único, derivado de una muy particular conjugación de factores demográficos y económicos, sin embargo, este fenómeno es susceptible de ser periodizado y comparado, en cuanto a sus fases esenciales, en un determinado contexto geográfico.<sup>14</sup>

---

13 Ibid.

14 La Hiperurbanización. Op.  
Cit. p. 20

Esteban Soms describe el fenómeno metropolitano como: una manifestación específica de la desigual distribución territorial del desarrollo económico y social, además estableciendo entre las características más notorias de dicho fenómeno, el tamaño mismo de la ciudad, ésta, considerablemente mayor que en cualquier otro centro de su área de influencia; la superposición de diversos esquemas de crecimiento en períodos breves de tiempo, la particular capacidad para concentrar funciones urbanas, el acelerado ritmo de crecimiento demográfico y su expansión física.

Estas características en su conjunto determinan la hiperurbanización, el cual no debe ser confundido con el proceso mismo de metropolización, este último es la forma en que históricamente se ha ido estructurando la metrópoli o dicho de otra forma, es la historia de la hiperurbanización.<sup>15</sup>

El concepto de metrópoli es, dentro de los mencionados, uno de los más difíciles de precisar; ello se debe principalmente, a la diversidad de fenómenos que constituyen y/o se relacionan con la metrópolis. Sin embargo, en función de señalar campos de acción y de trabajo, es que se ha considerado necesario avanzar en este sentido.

A diferencia de campos u objetos de estudio de otras disciplinas, incluso de algunas relacionadas también con aspectos espaciales o territoriales, no existe una definición universal de metrópoli. Además es difícil que tal definición pueda ser elaborada en la medida en que la metrópoli es el resultado de un proceso de complejización de una ciudad en condiciones económicas, políticas y sociales determinadas. Sin embargo, para el caso de las principales metrópolis latinoamericanas, se pueden señalar algunos aspectos comunes a la mayor parte de ellas.

Así, sería necesario referirse a ciertas características de tipo físico espacial que distinguen al fenómeno metropolitano. La más evidente es, sin duda, el gran tamaño alcanzado por el área urbana sobre todo en relación con los otros núcleos que componen la red urbana nacional o regional. De este modo, la metrópoli es siempre producto de un crecimiento que ha superado, hasta ahora, cualquier intento de control. En general, se desarrolla a partir de una ciudad históricamente importante (la mayoría de las veces, la capital del país) aunque también puede surgir de ciudades secundarias que sufren, en pocos años un rápido proceso de crecimiento y expansión.

---

15 *Ibíd*em

Espacialmente la metrópoli es también el área urbana que, a nivel nacional, alcanza los mayores grados de complejidad y diversidad en la expresión arquitectónica y, normalmente, es privilegiada en la dotación de elementos tecnológicamente muy avanzados, transporte, comunicaciones, equipamiento, etc. Del mismo modo desarrolla una importante infraestructura de penetración en regiones contiguas, especialmente a través de vías de comunicación muy definidas. Evidentemente, ésta y las otras características espaciales de las áreas metropolitanas tienen directa relación con otros aspectos que distinguen a dichas áreas.

En ese sentido, cabe señalar que el fenómeno metropolitano presenta algunas características económicas importantes. Es con mucho el área urbana en donde el sector formal de la economía es más diversificado y se localiza, desarrolla y amplía más rápidamente, al tiempo que se concentra en ella un importante sector informal. Por ello, la actividad económica es muy diversificada y compleja, por lo que ofrece bienes y servicios de todo tipo y a gran escala. Se debe aclarar, sin embargo, que en las áreas metropolitanas no se localiza siempre o necesariamente la actividad económica más importante a nivel nacional.

La concentración, diversificación y complejización de las actividades productoras de bienes y servicios es uno de los factores que contribuye a ampliar y a extender la importancia económica y el área de influencia territorial de la metrópolis. Sin embargo, la lógica a la que responde la concentración territorial de actividades económicas, que tiende principalmente a privilegiar la acumulación centralizada de capital, está teniendo consecuencias muy graves para la población de dichas áreas en la medida en que deteriora progresivamente el nivel de vida de las mayorías (creciente contaminación ambiental; serias dificultades de transporte; limitaciones en la dotación de servicios; etc.)

La importancia de la metrópoli y la influencia que ella tiene a nivel nacional y/o regional es apreciable, no sólo en términos físico espaciales y económicos. Hay también factores de tipo político y de gestión que le son propios y que deben ser considerados para definiciones de carácter metodológico. Entre ellos reviste gran importancia la heterogeneidad y complejidad de la organización político administrativa.

Así, el papel que la metrópoli debe cumplir a nivel nacional y local, dado no solamente por determinantes económicas actuales sino, en algunos casos, por ciertas

condicionantes históricas, hacen que ella reúna diferentes niveles de decisión en numerosos órganos de gestión gubernamental que son de naturaleza diversa y hasta contradictoria y desempeñan múltiples funciones. En este sentido, la metrópoli es un área de localización del poder y de la administración y, por lo tanto, centro de concentración de la participación política y social.

Sin embargo, la magnitud creciente del aparato de gestión metropolitano y la cada vez mayor parcialización y dispersión de sus instancias de decisión, tienden a dificultar la relación entre ciudadanos y autoridades.

Frente a ello y también como consecuencia de su complejidad económica y espacial, la metrópoli ve desarrollarse en su interior una red de relaciones sociales que supera la diversificación de aquella propia de las otras áreas urbanas de sociedades subdesarrolladas. En este caso se trata de nuevas formas de organización social, o bien de la ampliación de las existentes, en función de lograr una mejor relación entre la comunidad organizada y las instancias de gestión gubernamental.

Un poco más arriba se hizo mención de la diferencia entre hipeurbanización y metropolización, también François Ascher hace la diferencia entre metrópoli y metropolización y dice que la metropolización rebasa las metrópolis es por lo cual han surgido otras denominaciones para entender el fenómeno urbano de hoy, es decir el fenómeno metropolitano. Así Ascher dice que "las nociones de metrópoli que hemos utilizado hasta hoy para describir esas grandes aglomeraciones, parece por este hecho inadapta para calificar el nuevo tipo de espacio, por una parte porque evoca más bien a una gran ciudad, asumiendo las funciones las más elevadas en la jerarquía urbana regional, por otra parte porque esta no introduce ni la idea de una nueva estructuración de los espacios urbanos, ni la idea de la formación de un nuevo espacio de actividades cotidianas económicas y sociales"<sup>16</sup>

Dada la variabilidad de metrópolis en el mundo, se percibe siempre alguna imprecisión en las definiciones, la noción de metrópoli es utilizada abundantemente, generalmente para calificar las principales aglomeraciones de un país que cuenta con una alta densidad (centenas de miles de habitantes), multifuncionales y dentro de un circuito de metrópolis que mantienen relaciones económicas. Según Ascher "estas tres características integran, de hecho, todas las especies de otras dimensiones, que hacen parte de la panoplia casi obligada de los criterios de

---

16 *Metápolis ou L'Avenir de Villes*, François Ascher, Editions Jacob, Paris, 1995. P.33

definición de las ciudades que pretenden concursar en la competencia urbana a escala internacional. Pero al desarrollo de las metrópolis se suma ahora un fenómeno de alguna manera distinto: la metropolización, es decir, no solamente el crecimiento y la multiplicación de grandes aglomeraciones, sino la concentración cada vez más grande en su seno de poblaciones, actividades y riquezas"<sup>17</sup>.

Por lo tanto, sin pretender agotar el análisis, la reflexión anterior ha permitido señalar algunos rasgos del fenómeno que se intenta estudiar y ha indicado los numerosos niveles de aproximación para su reconocimiento y descripción. Planteamos entonces que el fenómeno metropolitano es multidimensional por incluir en este lo social, económico, físico y político. Es por lo anterior que el área metropolitana requiere incorporar todas estas dimensiones en un diagnóstico global de la situación que la caracteriza en la actualidad.

### **Componentes metropolitanos**

Resulta evidente que para que una ciudad grande pueda funcionar y desarrollarse requiere de una organización que va componiendo una armadura espacial y social. Así, la infraestructura y el equipamiento urbano reproducen la presencia de un conjunto de estructuras urbanas físicas y sociales, es decir, instituciones e instalaciones espaciales cuya función o misión más importante es prestar servicios al habitante en general, ya que son factores determinantes para la estructuración y configuración de la metrópoli.

El concepto de componentes metropolitanos, se refiere al conjunto de redes de infraestructura vial, hidráulica, sanitaria, eléctrica, comunicaciones, etc., así como de edificios y espacios como escuelas, clínicas, teatros, museos, mercados, plazas cívicas, unidades deportivas, etc., que se utilizan para proporcionar a la población los servicios básicos de salud, educación, comercio, recreación y deporte, además de facilitar la realización de trámites y gestiones administrativas que constituyen un factor importante para el bienestar social y de apoyo a las actividades productivas.

Para su pleno funcionamiento, los servicios, infraestructura y equipamientos urbanos deben de ofrecer, dada su localización y su organización, de una gran accesibilidad en un tiempo mínimo, queremos decir que en la composición urbana se debe ser sensible al manejo del tiempo y el espacio. Cada componente puede ser clasificado, por ejemplo, según su importancia relativa en cuanto a la frecuencia de su

---

17 Ibidem.

utilización.<sup>18</sup> Estos componentes, constituyen los soportes materiales de la movilidad y el funcionamiento de las ciudades, determinando en menor grado la forma física de la metrópoli, además hacen posible el uso colectivo del suelo urbano.

La distribución de los componentes metropolitanos, en especial aquellos de carácter comercial, cultural, educativo y recreativo tienden a ubicarse donde vive la población de mayores ingresos especialmente con aquellos servicios a cargo de la iniciativa privada, (comercio, turismo, educación, salud, esparcimiento), pero también sucede con los que proporciona la administración pública, esto último en virtud, por una parte, de ciertas situaciones preexistentes en lo que fue la ciudad central y en algunos puntos de los lugares más tempranamente urbanizados.<sup>19</sup>

### **Factores económicos o la dimensión productiva**

La economía es el componente que da soporte a las superestructuras sociales que se desarrollan en las metrópolis; los factores económicos determinan los indicadores del aparato productivo por rama de actividad de la población económicamente activa, es incuestionable la importancia del espacio urbano de la ciudad para el desarrollo económico, por ser el espacio donde se realizan las principales inversiones y transacciones, inter y transmetropolitanas.

El análisis de estos indicadores cuantitativos nos permite establecer diversas aproximaciones de la estructura económica con el objeto de vislumbrar la configuración y la evolución del sistema productivo existente en la zona, así como su importancia relativa y absoluta en el entorno regional y nacional. Sin embargo, la zona metropolitana concentra un gran número de establecimientos destinados a la producción de bienes y servicios que dan como resultado la concurrencia de una serie de actividades focales, la más típica es el comercio que en la mayoría de los casos es la función originadora de numerosas ciudades. En este mismo sentido, la manufactura que es otra de las actividades económicas importantes; por otra parte refiriendo la actividad económica en el territorio, se puede establecer que el aumento del empleo es más acelerado en la periferia de la ciudad.

La Metrópoli debe considerarse, entonces como una unidad económica que produce, distribuye y consume mercancías.

---

18 Administración Urbana Metropolitana. Felipe de Jesús Gutiérrez. et al. IMAU. 1982

19 El Distrito Federal. Algunos problemas y su planeación. Gloria González Salazar. UNAM. 1983

El proceso de concentración económica, se pone de manifiesto cuando se concentran los servicios ya que se asiste a un desplazamiento de la actividad industrial y comercial (particularmente la que utiliza grandes superficies) hacia sectores periféricos, los cuales son sometidos a una rápida expansión, transformando profundamente el reparto de las funciones en el seno de la metrópolis.<sup>20</sup>

### **Factores demográficos o la dimensión de crecimiento**

Desde la génesis de las ciudades los habitantes ha constituido la parte sustancial de los asentamientos humanos, así, los factores demográficos estadísticos acerca de las fases de crecimiento y disminución de la población, reflejan los aspectos cualitativos y diferenciales de la misma, así como su dinámica de crecimiento, involucrando todas aquellas variables que intervienen en su proceso de crecimiento o decrecimiento, como son: natalidad, mortalidad, migración, fecundidad, reproducción, estructura por edades, etc. para demostrar con cifras y estadísticas la variación constante que ha sufrido la población.

De manera principalísima, el crecimiento de la población es uno de los problemas característicos de las metrópolis, ya que estas como asentamientos urbanos constituyen grandes aglomeraciones de personas viviendo alrededor de uno o varios centros de población, algunos autores, desde la época de Platón, afirman que el más grande impedimento para una mejor distribución de recursos es el crecimiento demográfico, suponiendo que entre más población se tiene para distribuir recursos, la igualdad de la distribución decrece, por lo que es conveniente hacer hincapié en que el problema demográfico de una alta tasa de crecimiento se agrava en relación directa a la base de que se trate por lo que los términos relativos y absolutos son importantes.

### **Factores sociales o la dimensión humana y de calidad de vida**

La noción de sociedad es inherente a la noción de ciudad. En el cómo una sociedad se organice, se jerarquice, determine sus leyes y las haga operativas, se van a determinar las acciones sociales y con ellas la composición y el desarrollo del espacio urbano.

---

<sup>20</sup> Problemas de las Áreas Metropolitanas. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1976

Para caracterizar una ciudad, no se trata evidentemente de tomar en cuenta solamente de la cuestión numérica de la población, sino también las características sociales que privan en la metrópoli, que asociadas a la complejidad de la gran ciudad, produce, como ejemplo del fenómeno social, lo que podría llamarse "crisis de la personalidad" ó "pérdida de la seguridad", la urbanización entonces promueve la secularización y con esto la conciencia de individualización, aceptación y legitimidad del individuo.

A manera de concepto, "la sociedad urbana" puede definirse como un sistema de valores, normas y relaciones, susceptibles de adoptar una organización y de experimentar transformaciones dentro de la ciudad.<sup>21</sup> La metrópoli entonces no solo es un espacio físico en el que se concentran actividades productivas, de intercambio, administrativas o de vivienda, es algo más, es un espacio en el que se materializan los conflictos, las luchas, las aspiraciones, las representaciones de los diferentes grupos sociales que la hacen posible.

Los individuos, las familias, los grupos y las clases que desempeñan una serie de patrones de comportamiento, constituyen unidades sociales características que se desarrollan dentro de las grandes metrópolis, dónde el habitante como ente social se identifica con su familia, su casa y su medio urbano.

Uno de las reivindicaciones más recurrentes en las urbes de hoy es la seguridad pública, es por lo que se puede anotar que uno de los fenómenos característicos de la metrópoli es precisamente la pérdida de seguridad, tanto a nivel individual como en lo social, una pérdida de seguridad que se traslada hacia el plano político, económico, laboral y también en el urbano, lo cual ha originado nuevas prácticas entre los habitantes de la ciudad, nuevas formas de vivirla, de emplear los espacios públicos y privados. Si los espacios públicos como la calle, han dejado de ser seguros, el ciudadano entonces tendrá que emplear más intensamente los espacios privados, la casa por ejemplo, sobre el cual se puede ejercer control.<sup>22</sup>

Otro de los fenómenos importantes de las metrópolis son los movimientos sociales urbanos que cada vez adquieren más fuerza, como manifestaciones de problemas ecológicos, culturales, políticos, de transporte, reivindicación de la vivienda, que emergen en el panorama económico y político del sistema administrativo nacional. Estos movimientos constituyen expresiones colectivas, relativamente organizadas para solucionar una demanda, necesidad o conflicto específico, en-

---

21 Administración Urbana Metropolitana, IMAU. 1982.

22 Revista A. De la metrópoli mexicana, UAM. 1986.

frentar medidas aplicadas por el estado o un estrato social determinado, que son contrarias a los intereses de otro grupo, o defender una particular situación, que se considera justa, contra quienes pretenden afectarla.<sup>23</sup> El conjunto de estos factores sociales expone su importancia en la vida de los habitantes además su relación directa con la metrópoli, esto se debe en gran medida a que canaliza las demandas, intereses y acciones de la población.

### **Factores políticos o la voluntad de hacer ciudad**

Derivado de la organización social y de la composición de grupos, existen orientaciones e intereses específicos, por ejemplo: sobre la disputa del espacio urbano, que van a dar pauta a eventuales convenios entre grupos sociales e instituciones. La participación de las diferentes organizaciones políticas al interior de la metrópoli, es susceptible de hacer posible un mayor poder de negociación para la justicia, la libertad y el bienestar social, ya que expresan en pro del ciudadano individual y en lo social, necesidades de carácter político-administrativas y jurídicas.

Los principales factores políticos están condicionados por: el Estado, la constitución, el gobierno y la administración pública, los partidos políticos, asociaciones civiles y ONG`s El conjunto de estos factores forma la estructura política de la metrópoli, donde las grandes ciudades localizan sus sedes empresariales, sindicales, campesinas, partidistas y estudiantiles, esto sucede por el peso político y económico que tiene la zona metropolitana con respecto a otras entidades del país, lo cual ha generado que la heterogeneidad social y la pluralidad política sean mayores, así como las manifestaciones de descontento de la población.

### **Factores administrativos o la posibilidad del desarrollo**

La función de las autoridades de toda metrópoli es conducir y servir a la comunidad, la primera es un factor puramente político, la segunda es un factor de índole administrativo, en tal caso los factores administrativos se pueden definir como un sistema de servicios o de apoyo que proporciona la metrópoli para poner en práctica las funciones de gobierno. Entramos en la esfera de lo público, de los derechos y obligaciones que adquiere una sociedad al constituirse como tal, en un territorio específico y con recursos específicos, pero susceptibles de variar positiva o negativamente según las voluntades y capacidades de los encargados de administrar los bienes de la ciudad y de sus ciudadanos.

---

23 Atlas de la Ciudad de México. Movimientos sociales en la Ciudad de México, DDF y COLMEX

Los más importantes servicios administrativos que el gobierno proporciona son: Las comunicaciones, la seguridad pública y la de la propiedad, la salubridad pública, la asistencia social, el fomento económico, la educación pública, impartición de la justicia, etc., la administración de estos factores es uno de los aspectos importantes para obtener lo que se quiere, de lo que se tiene.

Uno de los aspectos importantes que se debe observar en la metrópoli es su cometido político y administrativo. La administración de la metrópoli debe, ante todo, preocuparse de la ejecución de las tareas internas que se refieren a su estructura y a sus responsabilidades, esto, apoyado en la legislación política y en los lineamientos del esquema gubernamental de la esfera nacional.<sup>24</sup>

Los factores administrativos son de importancia política, ya que su objeto es conseguir la mayor eficiencia posible en la función de gobierno, de tal suerte que gobernar deviene en practicar una fórmula que permita el equilibrio estructural del gobierno que favorezca el mejor aprovechamiento de sus recursos y que propicie la calidad de vida de la población metropolitana. Los factores administrativos han desempeñado en la metrópoli, un sistema de prestación de servicios a gran escala, con "equidad, eficiencia y economía"; también se desempeñan como instrumentos principales en la solución de los problemas públicos de la sociedad, estos sistemas son resultado, por una parte, del ejercicio de funciones concretas por órganos administrativos, y por otra, de interrelaciones entre los organismos administrativos de la metrópoli, el gobierno central y las unidades periféricas, los cuales ofrecen elementos básicos para un análisis de las diferentes formas de administración de las zonas metropolitanas.

En el proceso de formación de los sistemas de prestación de servicios de las entidades territoriales, comprendidas las ciudades de carácter metropolitano, se plantean dos problemas fundamentales:

- 1 Cómo se sitúan las atribuciones de la administración metropolitana en relación con la autoridad de la administración pública central, y
- 2 Cómo se coordinan tales atribuciones con el Plan de Acción de las ciudades periféricas.

---

24 Administración Urbana.  
Op. Cit.

Como se puede observar, con frecuencia las administraciones metropolitanas han estado bajo la vigilancia directa de estructuras administrativas. Este dualismo admite la presencia de organismos que emanan del gobierno central y al mismo tiempo la presencia de la administración autónoma.<sup>25</sup>

Los vestigios de una estructura dual de organismo gubernamental y de organismos administrativos para la metrópoli existen todavía, sin embargo, a mediados de los noventa las tendencias dominantes eran favorables a una estructura monoísta de los organismos administrativos y gubernamentales de la metrópoli, estas tendencias se manifiestan de dos maneras, la primera se traduce por la creación de organismos uniformes dentro de la zona metropolitana como estructuras que descansan no sobre una división entre organismos centrales y autónomos, sino más bien en principios uniformes aplicados a todo el país. La segunda, a través de la creación de una estructura particular adaptada a cada función.

En las grandes aglomeraciones el proceso de urbanización intensivo aumenta las necesidades de la población y por lo consiguiente generan nuevas responsabilidades para la administración y los gobernantes.<sup>26</sup> Su eficaz funcionamiento depende de las siguientes condiciones:

- Un territorio propio en que realizar sus actividades,
- El control asegurado del crecimiento urbano y
- La coordinación entre los órganos públicos de la ciudad central y de los territorios circundantes.

---

25 Administración Urbana. Op. Cit.

26 Administración Urbana Metropolitana. Op. Cit.

## **La administración urbana o el gran reto de la gestión pública**

La administración para algunos ciencia, para otros técnica, se encuentra vinculada a toda estructura de índole social, como lo es la ciudad, la administración busca por su medio la consecución de ciertos objetivos para fundamentar, estructurar y mejorar ordenadamente una entidad socio espacial como lo es la metrópoli. La administración se mueve en un campo muy amplio del conocimiento humano, pues se da en todo tipo de organismo social y su principal objetivo es proporcionar los elementos básicos para satisfacer las necesidades humanas. La importancia que se le da a la administración está en función de las múltiples necesidades que tiene que satisfacer.

Dentro del marco histórico del proceso de urbanización, la administración ha tenido el propósito de gobernar y orientar el crecimiento de las ciudades, operando y controlando los planes de desarrollo urbano, de manera tal que los aspectos relativos al desarrollo de los componentes urbanos, se proporcionen eficaz y eficientemente.

Para comprender lo que es la administración y estar en posibilidad de articularla con el fenómeno metropolitano, es necesario primero conceptualizarla y caracterizarla, lo anterior con el fin de establecer las bases que involucra el proceso de la administración. Es menester revelar las particularidades de la administración pública y privada, con el objeto de entender ulteriormente las características de la administración urbana, para así introducir y articular dos conceptos básicos: la metrópoli y la administración.

### **De los principios básicos de la administración**

La administración esta basada en principios orientados al análisis lógico del trabajo diario que puede implicar situaciones sencillas o complejas, se trata de principios tendientes a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y técnicos de un organismo social. En el texto "Introducción a la Administración Urbana Metropolitana", que publicamos en 1982, compendia la visión administrativa de diversos expertos

Esta disciplina al querer ser explicada se define en varias formas y de acuerdo con los puntos de vistas, valores, comprensión y necesidades de quien la define lo cual

implica resumir todo un conjunto de conocimientos conexos entre sí y se busca clasificar las ideas, suprimiendo las asociaciones accidentales y fuera de lugar.<sup>27</sup> Por ello algunos autores la definen como el empleo de autoridad para organizar, dirigir y controlar a subordinados responsables, con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa.

J. M. Mooney define la administración como el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana; con un punto de vista más estructurado, la administración para George R. Terry<sup>28</sup>, es el proceso distintivo que consiste en la planeación, organización, ejecución y control, ejecutados para determinar y lograr los objetivos, mediante el uso de personal y recursos materiales.

Por otra parte, EFL Brech define esta disciplina como un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado, mientras que Peterson y Plowman la consideran como la técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular.

Para otros autores como Koontz y O' Donnell<sup>29</sup> la administración es la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos esta fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes; Agustín Reyes Ponce<sup>30</sup> por su parte la define como el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y mejorar un organismo social,

En el marco de las ciencias sociales, Fernández Arena<sup>31</sup> la concibe como una ciencia que persigue la satisfacción de objetivos institucionales, por medio de un mecanismo de operación, o estructura, y a través del esfuerzo humano coordinado.

---

27 *Ibídem*, véase el proceso administrativo.

28 *Principios de Administración*, George Terry R. Ed. CECSA, México, 1978.

29 *Elementos de Administración Moderna* Koontz, Harlod y O'Donnell Cyril, Ed. Mc Graw - Hill, México, 1980.

30 *Administración de Empresas*, Agustín Reyes Ponce Edit. Limusa, México, 1980

31 *La Auditoria Administrativa*, José Antonio Fernández Arena, Ed. Diana, México, 1978

Henry Fayol en su obra sobre administración industrial y general<sup>32</sup> manifiesta que administrar es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Por último Isaac Guzmán Valdivia<sup>33</sup> determina que la administración en sentido humano y social tiene como contenido propio la dirección de los grupos, no de determinado grupos sino de todos, encauzándolos hacia ciertos objetivos o metas, esto es, dice, la administración estudia y considera a la dirección social, pero procurando siempre, invariablemente, que sea una dirección eficaz en el más alto grado posible.

De lo anterior se observa que la presencia del factor humano, es determinante para lograr los objetivos y metas previamente planeados. La mayoría de los estudios de la administración coinciden en señalar que ésta se da en todo tipo de organismo social, con la finalidad de alcanzar de manera eficiente objetivos previamente determinados mediante un proceso de planeación, organización, operación, ejecución y control de los recursos humanos, materiales y técnicos.

Tomando en cuenta las definiciones anteriores, se puede caracterizar a la administración de la siguiente manera:

- a) *Como universal.* La administración se da en cualquier lugar en donde exista un organismo social, lo mismo en la empresa privada o pública así como en sociedades diversas que es el caso de lo contenido en la ciudad
- b) *Como influyente.* La administración influye en el medio social, su impacto sobre este mejora las actividades estimulando al factor humano hacia mejores causas.
- c) *Como específica.* La administración es específica porque es el medio más efectivo para lograr que se ejecute el trabajo necesario.
- d) *Como intangible.* Su presencia queda evidenciada por el resultado de sus esfuerzos.
- e) *Como unidad jerárquica.* En una organización se forma un solo cuerpo administrativo, desde el jefe máximo hasta el último colaborador.
- f) *Como un proceso lógico y sistemático.* Principiando en la planeación, que es la determinación de los fines hacia los cuales se dirige la acción de los grupos, y concluyendo en el control y revisión de los resultados obtenidos.

---

32 Administración Industrial y General, Henry Fayol, Ed. Herrero Hnos. México, 1981

33 La Ciencia de la Administración, Isaac Guzmán Valdivia, Ed. Limusa, México, 1980

- g) *Como coherente y metódica.* Por ser una ciencia práctica, normativa, subordinada o auxiliar y de índole formal, cuyos métodos corresponden a estas particularidades desde su propia estructura.
- h) *Como orgánica.* La administración se desarrolla por medio de una interrelación orgánica en el campo del conocimiento.
- i) En síntesis se puede definir a la administración como una rama de las ciencias sociales que tiene como función planear, gestionar y controlar en forma eficiente los recursos humanos, técnicos y materiales de un organismo social para lograr un propósito predeterminado.

### **De las lógicas del proceso administrativo**

La administración como proceso está ligada a su contenido funcional que se apoya en el encadenamiento lógico de elementos que conforman una dinámica continua, dando como resultado el proceso administrativo.

Se entiende entonces que el proceso administrativo va a constituir a los elementos metodológicos mediante los cuales se realiza la administración en una concatenación lógica y dinámica de sus fases.

Los criterios para dividir los elementos del proceso administrativo son muy variados sin embargo, se contemplan las siguientes fases en términos generales: previsión, planeación, organización, integración, dirección, coordinación, ejecución, operación, implementación y control; según los autores que hemos citado, estas fases se esquematizan de la manera siguiente. (Cuadro Proceso Administrativo).

El análisis del cuadro anterior, nos da como resultado que la división de los elementos del proceso administrativo, varían desde el punto de vista de los autores citados, como se observa Henry Fayol concibe al proceso en cinco etapas o pasos tales como, previsión, organización, dirección, coordinación y control, mientras que Lindall Urwic determina los mismos factores, nada más que en la etapa de previsión considera el factor de la planeación como elemento importante dentro de cualquier organización.

EL PROCESO ADMINISTRATIVO							
HENRY FAYOL	PREVISIÓN		ORGANIZACIÓN		DIRECCIÓN	COORDINACIÓN	CONTROL
LINDALL URWIC	PREVISION	PLANEACIÓN	ORGANIZACIÓN		DIRECCIÓN	COORDINACIÓN	CONTROL
KOONTZ AND O'DONNELL	PLANEACIÓN		ORGANIZACIÓN	INTEGRACIÓN	DIRECCIÓN		CONTROL
GEORGE TERRY	PLANEACIÓN		ORGANIZACIÓN		EJECUCIÓN		CONTROL
AGUSTÍN REYES PONCE	PREVISION	PLANEACIÓN	ORGANIZACIÓN	INTEGRACIÓN	DIRECCIÓN		CONTROL
ISAAC GUZMÁN VALDIVIA	PLANEACIÓN		ORGANIZACIÓN	INTEGRACIÓN	DIRECCIÓN Y EJECUCIÓN		CONTROL
PRESTON P LE BRETON	PLANEACIÓN				EJECUCIÓN		
J. ANTONIO FERNÁNDEZ ARENA	PLANEACIÓN		IMPLEMENTACIÓN				CONTROL
J. ANTONIO AGUILAR NARVÁEZ	PLANEACIÓN		OPERACIÓN				CONTROL
<b>TESIS FELIPE DE JESÚS GUTIÉRREZ G.</b>	<b>PLANIFICACIÓN</b>		<b>GESTIÓN</b>		<b>EVALUACIÓN</b>		

Fuente: Administración Urbana Metropolitana. Op. Cit.

Koontz hace su división en cinco elementos al igual que Fayol, la diferencia entre estas dos divisiones estriba en que Koontz toma a la previsión como parte de la planeación, así como la coordinación en la fase de dirección de esta forma aporta un nuevo elemento integrador lo cual une las dos grandes fases de los que habla Urwic.

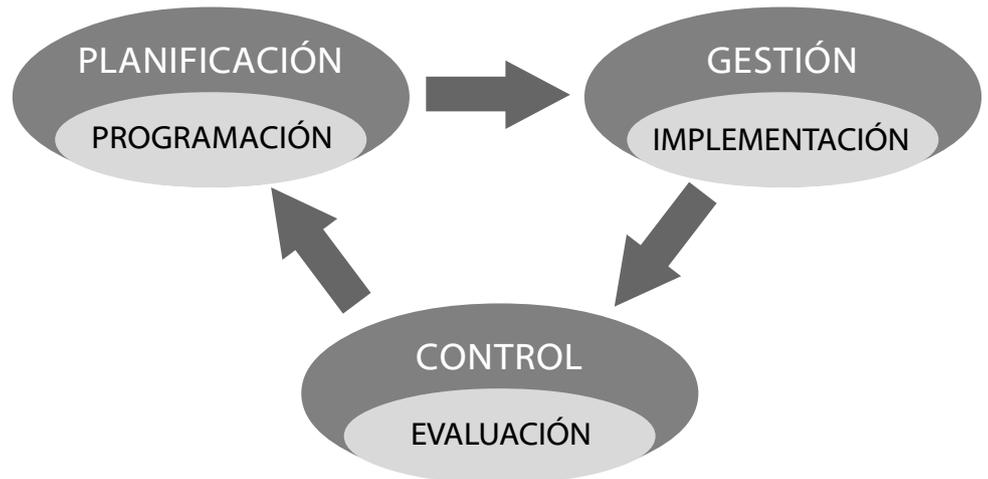
George Terry diseña una clasificación en cuatro elementos que son: planeación, organización, ejecución y control, mientras Agustín Reyes Ponce clasifica los elementos de previsión, planeación, organización, integración, dirección y control, tratando de rescatar cada uno de los elementos establecidos anteriormente por

los autores, muy similar es el esquema de Isaac Guzmán Valdivia, poniendo mayor énfasis en la prevención como parte de la planeación, sin embargo Preston P. Le Breton, propone un nuevo modelo a través del cual clasifica únicamente dos elementos: planeación y ejecución, proporcionando un esquema diferente a todos los anteriores.

José Antonio Fernández Arena manifiesta que el proceso administrativo se da en función a los elementos siguientes: planeación, implementación y control, lo mismo ocurre con José Antonio Aguilar Narváez considerando que estos elementos engloban a los demás en este proceso administrativo.

Dentro del ámbito urbano esta última clasificación es la más importante ya que se consideran factores claves para el desarrollo urbano planificado.

En el elemento de planificación, se da relevancia al subelemento programación y dentro del de gestión al de implementación, ya que de estos se deriva la administración urbana metropolitana.



Entenderemos primero, por la etapa de planeación: a la definición por anticipado del rumbo que ha de seguirse, fijando las premisas que habrán de encausarlo, así como la secuencia de acciones, plazos y responsables, segundo, la gestión: que sería promover y poner en acción lo planeado mediante el esfuerzo de un equipo, previamente organizado, coordinado y dirigido para que cada uno de ellos logre cumplir lo establecido en la fase de la planeación; tercero, la evaluación: que consistirá en la medición de los resultados confrontados con lo planeado, para ponderar posibles medidas correctivas, ya sea en la etapa de la planeación o en la ejecución.

Es importante hacer notar que las etapas del proceso administrativo se dan simultáneamente, mezclándose y entrelazándose, por lo que la división es más artificial que real, puesto que se hace con fines de estudio y análisis, por parte de la mayoría de los autores.

### **La Administración Pública, como requisito del orden colectivo**

Siendo el Estado la autoridad suprema dentro de una sociedad organizada jurídica y políticamente, su responsabilidad mayor es la satisfacción de las necesidades de esta sociedad, lo cual implica contar con un instrumento para que el Gobierno cumpla con los fines establecidos en sus programas de desarrollo integral, en tal virtud, la administración pública puede definirse como el conjunto de servicios o de apoyos que proporciona el poder político a la convivencia social<sup>34</sup>. Leonard White, señala que la administración pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política de una nación.

El Estado para poder planear toda su actividad requiere de una estructura que conjugue funciones, objetivos, políticas y estrategias semejantes con la finalidad de que las fases del proceso administrativo se desarrollen con eficiencia permitiendo alcanzar las metas predeterminadas en cada área de acción.

En la administración pública se fijan las relaciones entre causa y efecto, en un organismo de gobierno, con el objeto básico de establecer hipótesis para probarlas con la realidad y de esta manera poder pronosticar el escenario de comportamiento en lo social, económico, político y cultural.

---

34 La Política. Manuel Mas Araujo. 1978

Agustín Reyes Ponce manifiesta que cuando se trata de lograr la máxima eficiencia y funcionamiento de un organismo social de orden público, la técnica respectiva da forma a la administración pública, pero cuando se busca la de un organismo privado, estamos en la administración privada. La importancia práctica de esta diferencia resulta que necesariamente tienen que aplicarse reglas muy diversas en ambos tipos de administración. Serra Rojas transcribe una reflexión de Pierre Escobedo en los siguientes términos: "la administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés públicos que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales dedicados a recoger y definir la política general de la nación"<sup>35</sup>.

Este mismo autor refiriéndose a la administración pública federal, la define como una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y oficiales de interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

Como conclusión podemos señalar que la administración pública es una instancia ejecutiva del gobierno, que tiene como finalidad principal la aplicación o realización de la política nacional.

### **La administración urbana como elemento integrador y operativo**

A medida que ha aumentado el conocimiento de la planeación urbana, se ha reconocido que la administración urbana es fundamentalmente intergubernamental, ya que la coordinación de los planes integradores metropolitanos no sólo son necesarios para armonizar las actividades de diversas dependencias gubernamentales, sino también para vincular entre sí los distintos tipos de planeación.

En este sentido la Administración Urbana comprende: un conjunto de determinaciones legales, instituciones, organismos, mecanismos y acciones, así, que tienen como objetivo principal: el dirigir las diversas actividades realizadas en el ámbito urbano, en especial las relacionadas con el servicio público que presta el Estado, proponiéndose conducir y orientar el desarrollo urbano a objetivos sociales previamente establecidos.

Es por lo anterior que la administración urbana vendría a ser un elemento integrador de los sectores social, público y privado, esto significa que estos sectores requieren para ser adecuadamente implementados y evaluados, de acuerdo con las previsiones de planeación, de una serie de órganos y mecanismos administrativos que le den viabilidad operativa.

Una parte sustantiva de la administración urbana son las atribuciones que les corresponden a cada uno de los diferentes órganos de gobierno, destacando dentro de estas atribuciones por su importancia las que se refieren a la planeación, gestión y evaluación del desarrollo metropolitano.

Cada una de estas obligaciones representa la realización de un conjunto de programas tendientes a lograr un objetivo más general relativo a la administración del desarrollo metropolitano, por lo tanto se puede considerar a la administración urbana como una rama de la administración pública que tiene como finalidad planear, regular y evaluar el desarrollo urbano de los diferentes niveles de gobierno.

En razón de lo anterior, se entiende que la administración metropolitana:

"Es un proceso social, dinámico y continuo que se da en base a una estructura jurídica dada y que se manifiesta por el conjunto de estructuras, sistemas y procesos del aparato gubernamental en sus tres niveles, que tienen como fin gobernar, conducir y orientar el proceso urbano a objetivos sociales y económicos y territoriales previamente establecidos, procurando la racionalización de los recursos disponibles, de manera tal que los satisfactores urbano-metropolitanos se proporcionen eficaz y eficientemente".

La administración metropolitana se sustenta en la planificación, gestión y evaluación objetiva de los recursos disponibles; dicha disponibilidad la sitúa en el tiempo guardando la congruencia con los objetivos a corto, mediano y largo plazos. La administración a este nivel tiene como tareas:

- valorar las distintas posibilidades para reflejar las prioridades nacionales y los objetivos

- orientar a la coordinación de los procesos, acciones y recursos de los componentes urbanos metropolitanos, procurando que éstos y sus relaciones de carácter físico, económico, ambiental y socio-cultural se planeen en forma integrada.
- interrelacionar a los sectores público, privado y social para una mejor coordinación y distribución de las acciones, analizando las posibilidades reales entre los sectores y los asentamientos urbanos.

### **Administración y urbanismo: interdisciplinariedad y gestión del bienestar social**

Un panorama general del fenómeno urbano comprende de suyo una gran variedad de disciplinas, dada la necesidad cada vez más urgente de las ordenaciones urbanas los complejos ordenamientos urbanos.

Tanto la administración como el urbanismo son disciplinas científicas orientadas, la primera a planear, regular y controlar el desarrollo de las ciudades, la segunda participa en la planificación y crecimiento de las mismas, fomentando y guiando en la práctica, los procesos de crecimiento demográfico, así como las demandas de servicios públicos del medio urbano.

Ambas áreas del conocimiento realizan actividades interdisciplinarias, y se involucran en los aspectos de planeación y control del desarrollo urbano, debiendo tener características de acciones y funciones gubernamentales de participación social continua, ya que el objetivo fundamental es lograr el bienestar social, respondiendo a las necesidades y demandas de la población.

El urbanismo en su fase conceptual debe considerar, estudiar y planificar el medio urbano en relación a la interacción dinámica de éste con su región o territorio circundante.<sup>36</sup>

El aspecto administrativo de los problemas urbanos no es menos importante, ya que las colectividades locales mantienen una parte sustancial de los costos del crecimiento urbano al asumir lo esencial de los gastos de financiamiento de las ciudades

---

36 Terminología de Urbanismo. Horacio Landa. 1976

De lo anterior se puede apreciar que el estudio y gestión del ámbito urbano depende de muchas disciplinas y exige una gran variedad de conocimientos, por lo cual se requiere la constitución cada vez más frecuente de equipos interdisciplinarios, que incorporen en los órganos de la administración urbana a geógrafos, urbanistas, sociólogos, historiadores, economistas, arquitectos, ingenieros, contadores, etc.

En conclusión y en lo que respecta a la planeación metropolitana, los diversos esquemas y modelos que últimamente se han diseñado resultan absolutamente insuficientes y discutibles ya que en general están subordinados a un conjunto de premisas teóricas que se asocian más con la forma de acomodo espacial de las actividades económicas y de la población, que con los mecanismos de transformación y cambio social que operan en el contexto metropolitano.<sup>37</sup>

---

37 La Hiperurbanización. Op.Cit. Véase capítulo I. La Planeación Metropolitana.

# CAPITULO 2

## De la Planificación a la Evaluación del Espacio Metropolitano



## Introducción

El desarrollo continuo físico-espacial de una ciudad reproduce una dinámica administrativa que con el paso del tiempo se renueva ya sea por las necesidades específicas de su crecimiento urbano o de la transformación de sus usos del suelo. Se produce entonces un proceso administrativo cuyo objetivo es la prestación de servicios, con igualdad, eficiencia y economía.

Algo parecido ocurre en nuestras metrópolis, que a partir del proceso industrializador, en la década de los cuarentas, la mayor parte de las estructuras administrativas de estas ciudades se han dedicado a solucionar los problemas de nuestra sociedad, problemas que han marcado las características históricas de la administración urbana.

De acuerdo con las necesidades que la urbanización masiva trajo consigo, éstas han implicado una gran diversidad de demandas ciudadanas, muchas veces excluyentes, contradictorias y en conflictos.

En cuanto a los espacios administrativos, las metrópolis presentan elementos de niveles diversos a armonizar, por ejemplo los heterogéneos, a saber:

Por una parte, una mancha urbana que se localiza dentro de los límites espaciales y están sujetas, en algunos casos, al gobierno nacional, regulados por una administración de corte centralizada, por otra parte y por lo que toca a las localidades ubicadas fuera de sus límites jurisdiccionales, son gobernados y administrados por autoridades locales, sean éstas estatales o municipales. Esta pluralidad que caracteriza lo metropolitano ha generado problemas de jurisdicción y competencia que han sido parcialmente resueltos mediante mecanismos de planeación, programación y coordinación en forma común.<sup>38</sup>

---

38 Atlas de la ciudad de México. Movimientos sociales en la ciudad de México. DDF y COLMEX. Gobierno y organización política, fascículo 10, 1987

La administración metropolitana como se ha descrito, "es un proceso social que se da en base a una estructura jurídica dada y que se manifiesta por el conjunto de estructuras, sistemas y procesos de los aparatos gubernamentales que tienen como finalidad gobernar, conducir y orientar el proceso urbano a objetivos sociales y económicos previamente establecidos, procurando que los aspectos urbano-metropolitanos se proporcionen eficaz y eficientemente de acuerdo a la racionalización de sus recursos". Así concebida como un sistema, se constituye en el instrumento que da integración, armonía y coherencia al conjunto de normas, órganos y procesos que se destinan a proveer a las acciones, planes y programas, para cumplir eficientemente la implementación de los "subsistemas metropolitanos" y lograr los objetivos metropolitanos.

La administración metropolitana se debe integrar de varios sistemas que por su naturaleza le son inherentes y que, mediante lógica y orden en su acción secuencial, representan factores necesarios para conformar como sistema el elemento integrador que es la administración metropolitana. Estos sistemas son interdependientes, cada uno de los cuales sin perjuicio de la integración de su propia tarea, comparte funciones con los demás.

La administración metropolitana opera con tres elementos que se establecen como sistemas al disponer cada uno de ellos de componentes o subsistemas que interactúan entre sí a través de un conjunto de procesos o métodos ordenados, tendientes a satisfacer objetivos predeterminados y que le dan a cada sistema coherencia e integridad. El proceso de la administración metropolitana está constituido por tres sistemas como ya hemos dicho, el sistema de planificación, el sistema de gestión y el sistema de control.

El sistema de planificación metropolitana tiene como componentes fundamentales e interactuantes al subsistema de objetivos, políticas y estrategias; al subsistema de planes y programas; y al subsistema de presupuestos, que representa la determinación de las condiciones previas e indispensables para que las medidas que sean adoptadas, tengan un firme respaldo para su consecución.

El sistema de gestión metropolitana representa el marco funcional y operativo de los métodos, mecanismos e instrumentos propios que cada sistema requiere para su instrumentación, promoción e implementación, y de esta manera incidir en la ejecución de planes, programas y acciones contemplados en el proceso metro-

politano. Este sistema de operación se estructura por el conjunto de subsistemas funcionales.

Los subsistemas funcionales procuran la organización eficiente del sector público y la adecuación de los procedimientos a las funciones a cumplirse en el área metropolitana.

Estos subsistemas funcionales en sí mismos, participan también de las fases de planificación, gestión y control y se constituyen por los subsistemas: jurídico, organización, recursos humanos, financiamiento, dirección y coordinación, participación comunitaria e información. Su característica radica en la peculiaridad de su organización y en las relaciones que se generan entre las instancias de los diferentes niveles de gobierno para la ejecución de los sistemas.

El sistema de control metropolitano consiste en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir y evaluar los resultados actuales, valorizándolos en relación con los esperados con el propósito de conocer si la operación se lleva a cabo de acuerdo a lo planeado y corregir, mejorar y formular nuevos planes.

El sistema de control cuenta con un subsistema de registro, evaluación y retroalimentación, los cuales se encuentran interrelacionados con los demás sistemas que conforman la Administración Metropolitana, de tal manera que los cambios y acciones que se efectúen en algunos de éstos, repercutirán en el funcionamiento de los demás, facilitando o dificultando el logro de los objetivos.

### **La planificación de la metrópoli o la adecuación de medios a fines**

La planificación es fundamental para toda actividad ordenada de la metrópoli, siendo un conjunto de actividades destinadas a la ordenación del aprovechamiento del suelo y los recursos de la metrópoli concretizada en planes, lineamientos y políticas, entendido como un proceso de carácter integral en los aspectos territoriales, sociales y económicos, con alcances regionales.

Para su operación este proceso de la planificación metropolitana se clasifica en términos generales en cuatro etapas principales: la formulación, instrumentación, control y evaluación.

**La formulación** determina las actividades que se desarrollan en la elaboración de un plan, comprende las partes del diagnóstico, con una perspectiva territorial, social y económica de carácter global, sectorial y regional tomando en cuenta las aspiraciones de la sociedad a través de sus representantes, el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

**La instrumentación** comprende una serie de actividades orientadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan para precisar las metas y acciones que permitan concretizar con los objetivos establecidos, así como elegir los principales instrumentos de política económica y social, asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y preparar los tiempos de operación del plan.

**El control** desarrolla las actividades que vigilan la ejecución de acciones correspondientes a la normatividad que rige el plan; en esta etapa se distinguen dos tipos de control: el normativo-administrativo y el control económico-social.

El primero vigila el cumplimiento, por parte de todos los organismos y entidades que son responsables en la elaboración del plan, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones, incluyendo aspectos administrativos, financieros y jurídicos así como las normas en materia de planificación. El control normativo-administrativo promoverá la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de dichos organismos.

El segundo está destinado a vigilar la congruencia entre el plan y los programas que se desprendan de él, además de que los efectos económicos y sociales de la ejecución de dichos programas efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación metropolitana.

Por último, **la evaluación** es un conjunto de actividades que valoran cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los efectos de sus programas en un período determinado. La evaluación dentro de la planificación de la metrópoli coteja, verifica y retroalimenta las políticas aplicadas, así como la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los previstos.

En cuanto a la etapa de programación, ésta se sirve de instrumentos en la planificación del desarrollo urbano para determinar, en tiempo y forma la distribución de los recursos económicos, así como de coordinar la planificación de la metrópoli en combinación con los distintos gobiernos concurrentes en su desarrollo.

Las actividades que desarrolla la programación están encaminadas a coordinar y proyectar la planificación urbana con la participación concurrente de las diferentes instituciones administrativas que participan en la elaboración del plan, además de verificar periódicamente los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración urbana, así como la coordinación de las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planificación, realicen las dependencias competentes.

El sistema de planificación metropolitana se caracteriza por ser la parte de la administración metropolitana en la que, con apoyo en las necesidades reales y la disponibilidad de recursos humanos, materiales y técnicos, se establecen los objetivos, políticas, estrategias, planes, programas y presupuestos.

La finalidad básica del sistema de planificación consiste en que con base en los recursos disponibles y la prospección del medio metropolitano, se establezcan los objetivos, es decir, los resultados finales deseados, cuyo logro es viable alcanzar en función de las condicionantes que marquen los recursos disponibles; la planificación representa una adecuación de medios a fines.

El sistema de planificación metropolitana debe estar enmarcado en el Sistema Nacional de Planificación y considera en su acción las condicionantes de otros niveles de planes de desarrollo. Es así que por la acción de sus subsistemas, vincula la fase operativa de las instituciones que la ejecutan y la concurren en el desarrollo de la metrópoli.

**El sistema de planificación** está constituido por tres subsistemas: el de objetivos, políticas y estrategias; el de planes y programas y, el de presupuestos.

**El subsistema de objetivos**, políticas y estrategias representa el fundamento del Sistema de Planificación, ya que establece "lo que se espera alcanzar", cómo y cuándo alcanzarlo, es decir, orienta la ruta que deben seguir las acciones para la consecución de las metas fijadas igualmente en el proceso inicial de planificación.

**El subsistema de objetivos**, políticas y estrategias por su alcance, importancia e interrelación con otras áreas puede ser clasificado en: general, sectorial, institucional y operacional.

**El subsistema de planes y programas**, constituye el conjunto de acciones tendientes a alcanzar los objetivos planteados, mediante normas y lineamientos de acción. Los planes y programas son el resultado del proceso de planificación, cuya finalidad básica consiste en optimizar los recursos disponibles y orientar el comportamiento de las personas a fin de racionalizar la distribución de la población y de las actividades productivas en el ámbito metropolitano.

**El subsistema de presupuestos**, consiste en la asignación de recursos para la realización de los planes. El presupuesto puede considerarse como un plan de acción expresado en términos monetarios, que permite conocer los resultados en forma anticipada a la realización de los planes que se trate de valorar. El presupuesto representa un instrumento de planificación, dirección y control de la administración metropolitana.

### **Objetivos, políticas y estrategias**

Generalmente los planes de desarrollo urbano incluyen objetivos, políticas y estrategias con el propósito de definir hacia donde encausar los programas.

Los objetivos implican una previsión y una decisión, previsión en cuanto a acontecimientos futuros y una decisión al elegir entre diversas alternativas. Es la previsión y la decisión sobre los fines, lo verdaderamente fundamental de la planificación, en ellos está el destino del organismo social sobre el cual se ejerce la función directiva.

**Los objetivos**, deben ser precisos, flexibles y unitarios; precisos en cuanto a acciones concretas, flexibles para los cambios que posteriormente surjan en los programas y acciones; unitarios en cuanto a que pueda decirse que existe uno solo para cada acción o, en su caso, estar coordinados e integrados de tal modo que pueda determinarse que existe un sólo objetivo general.

De esta manera se pueden establecer los objetivos generales y específicos para proponer los programas y canalizar las acciones prioritarias a desarrollar buscan-

do resultados a corto, mediano y largo plazos, tomando en cuenta condiciones demográficas, económicas, políticas y administrativas, para el funcionamiento de la metrópoli.

**Las políticas**, deben guiar y orientar el cumplimiento de los objetivos establecidos, para ponderar o evaluar los programas o las acciones de desarrollo urbano y de esta manera diseñar las normas y lineamientos que se deben adoptar para regular y controlar el funcionamiento de la metrópoli.

Algunas políticas establecidas para orientar el desarrollo urbano metropolitano en nuestro país son las siguientes:

- Inducir el desarrollo de mecanismos e instrumentos específicos para la implementación de los procesos que permitan un adecuado cumplimiento de las políticas y objetivos del Plan de Desarrollo Urbano.
- Alentar el establecimiento de mecanismos de consulta permanente entre las entidades administrativas que intervienen en el ámbito metropolitano, a fin de que sirvan para revisar, retroalimentar o modificar normas y lineamientos de la planeación metropolitana.
- Inducir la adecuada instrumentación e implementación de las políticas señaladas en los programas de Desarrollo Urbano a través del establecimiento de sistemas, que a través de la retroalimentación permitan una auto-evaluación permanente.
- Promover la implantación de un sistema flexible y dinámico de consulta y coordinación que permita tomar decisiones en una forma expedita.
- Propiciar la congruencia entre los niveles de la administración metropolitana, a fin de que las acciones se implementen y se lleven a cabo de una forma expedita y eficiente.
- Promover las adecuaciones legales y reglamentarias que permitan hacer congruente y comprensible el marco jurídico en el que se sustenta el proceso metropolitano, a efecto de convertirlo en un instrumento flexible y adecuado a los fines perseguidos.

**Estrategias.** La forma para relacionar los objetivos y las políticas es el mecanismo para diseñar las estrategias. Las estrategias son los medios de coordinar y operar las acciones e instrumentos para alcanzar los objetivos, previamente formulados. Éstas proponen las políticas generales que el desarrollo urbano debe adoptar, para la planificación, establecer las propuestas en forma de políticas y acciones que llevan a la consecución de los objetivos y metas buscando un satisfactor social de acuerdo a la situación real del sistema económico y político de la administración gubernamental.

Hay dos tipos de estrategias: las generales o las globales y las específicas, en el aspecto temporal se consideran estrategias de largo plazo y estrategias de corto plazo. Las estrategias generales adoptan objetivos y acciones para la consecución de los mismos, en el marco de las políticas señaladas. Las específicas están fundamentadas en un proceso que comprende, la identificación de cursos alternativos de acción y su evaluación en base a su viabilidad económica, política y social.

En los horizontes de planificación, las estrategias a largo plazo unen y continúan una serie de planes y programas de mediano plazo y con efectos de menor predicción; en el corto plazo tienden a conducir los efectos específicos del sector en su relación con la coyuntura y en el contexto de la estrategia a largo plazo.

### **Planes y programas**

Se les denomina planes al conjunto coordinado de programas, acciones, criterios y disposiciones con que se instrumenta el proceso de planificación de forma integral o sectorial y en distintos niveles: comunal, urbano, local, regional, nacional, etc.

Los planes son el resultado del proceso interdisciplinario de planificación, siendo el instrumento que organiza y establece las decisiones que deben ser tomadas para la consecución de los objetivos planteados.

El proceso de planificación deberá prever las condiciones de tipo, social, financiero, ecológico, político, etc., a fin de producir un plan concreto capaz de obtener los resultados deseados.

En términos de desarrollo urbano, los planes abordan distintos ámbitos geográficos de ahí que existan planes nacionales, regionales, estatales, municipales y más específicos encontramos planes de centros de población, planes parciales y sectoriales.

Los programas son una secuencia ordenada de acciones necesarias para obtener determinados resultados en plazos de tiempos preestablecidos.

Un programa es el conjunto de actividades con un cierto margen de homogeneidad entre sí, en el que se produce un resultado final mensurable. Este conjunto de actividades forma parte del esfuerzo asignado a una función específica. Los programas son instrumentos de los planes que tienen funciones específicas con objetivos y periodos cuantificables de una propuesta

Los conceptos plan y programa se diferencian en que el primero abarca el conjunto de propuestas para lograr el desarrollo, en tanto que el segundo describe propuestas específicas de acciones especificando tiempos por sector a fin de lograr los resultados planteados dentro del plan.

En el ámbito del desarrollo urbano, es a partir de la promulgación, a nivel federal, de la Ley de Planeación que reserva el término plan extensivamente al Plan Nacional de Desarrollo, dejando al resto de los planes la denominación de programas. Aún cuando desde el enfoque teórico- metodológico se consideran los planes como producto de los procesos de la planificación.

### **Presupuestos**

Teniendo ya diseñadas o planteadas las estrategias de los programas contenidos en el plan, el siguiente paso para la consecución de la metas definidas es el presupuesto, herramienta indispensable en la planificación, para la gestión y el control de la administración metropolitana.

El presupuesto consiste en planear numéricamente los resultados en forma anticipada a la realización del plan, para un período dado en el futuro, este puede considerarse como un plan de acción expresado en términos monetarios.

En cuanto a la planificación metropolitana, el presupuesto debe traducir una exposición completa del programa financiero y de las alternativas de financiamiento público, privado, o social de la operación de los organismos metropolitanos.

El presupuesto público es un instrumento de conducción, de control de la Administración Metropolitana, que permite las siguientes acciones:

- Hace posible la reconsideración y reevaluación periódica de los objetivos y fines de la Administración Metropolitana.
- Facilita la evaluación comparativa de las diversas funciones y programas entre sí y la relación de sus costos.
- Permite una vinculación periódica entre las organizaciones administrativas de la metrópoli, tanto del Ejecutivo, como del Legislativo.

Lo anterior nos llevará a la formulación de un presupuesto para la metrópoli, con normas y lineamientos capaces de definir objetivos y metas específicos, estableciendo los límites de tiempo, costos de las metas y alternativas de financiamiento para cada uno de los programas que se formulen.

### **La gestión de la metrópoli o la tarea de organizar el orden espacial**

En la administración de la metrópoli, una de las actividades más importantes es la gestión del espacio metropolitano, que debe ser acorde a las realidades sociales, económicas y territoriales que presentan estos conglomerados humanos.

Por gestión entendemos la práctica técnico-administrativa que hace funcionar a una ciudad como tal, permitiendo la aplicación de los recursos materiales, técnicos y humanos, así como la capacitación de los recursos humanos que participan en la consecución de los objetivos de la planificación metropolitana.

Se define a la gestión de la metrópoli como la estructura político-administrativa que determina las funciones y acciones adecuadas que se ponen en práctica para la interacción cada uno de los sectores de la sociedad (privados, públicos y sociales).

La gestión urbana se constituye por el elemento organizativo que opera dentro de la estructura política-administrativa que determina y agrupa a la metrópoli.

Se puede establecer entonces que la importancia de la gestión, radica en la ejecución de los métodos, instrumentos y procedimientos que la administración metropolitana requiere para su implementación.

El sistema de gestión metropolitana representa el marco funcional y operativo de los métodos, instrumentos y procedimientos que cada sistema requiere para su implementación. El sistema de gestión metropolitana se soporta en un conjunto de "subsistemas funcionales": jurídico, régimen de gobierno, organización, recursos humanos, métodos y procedimientos, financiamiento, dirección y coordinación, participación comunitaria e información.

La gestión metropolitana es la que plantea viabilidad a toda la administración, en tanto que cada uno de sus elementos interactúa y responden a una estructura que permite lograr acciones lógicas y ordenadas.

La característica fundamental del sistema de gestión metropolitana radica en la interacción de los subsistemas funcionales con los subsistemas metropolitanos, es decir, los componentes físico espaciales de: suelo; vivienda; vialidad y transporte; agua y drenaje; y medio ambiente; así como en las relaciones que se generan entre las instancias de los diferentes niveles de gobierno metropolitano, para la ejecución de la planificación metropolitana.

Los subsistemas funcionales inciden horizontalmente en todos y cada uno de los subsistemas metropolitanos en razón de que representan el conjunto de órganos, normas, técnicas, procesos y recursos que, mediante su acción, apoyan de manera fundamental la concreción de los subsistemas metropolitanos.

### **El marco jurídico**

Es el soporte legal mediante el cual las autoridades de los diversos niveles de gobierno, en la aplicación de los ordenamientos y reglamentos les permiten, por un lado, planear su desarrollo urbano y, por el otro, gestionar y controlar los programas previstos en los planes urbanos dentro de su ámbito de competencia, traducándose en satisfactores y bienestar para los habitantes de la metrópoli. El

subsistema jurídico está integrado por una serie de elementos legales y reglamentarios que interactúan entre sí para que responda a las demandas de la población en el proceso de la administración metropolitana.

En la mayoría de los países, la estructura jurídica para la administración de metrópolis, se encuentra inmersa en los diversos niveles políticos y normativos que integran el marco jurídico general del país de que se trate, incluyendo instrumentos generales como la Constitución, estatutos, leyes generales, leyes locales, reglamentos, normas específicas, etc.

### **La organización metropolitana**

Tiene como propósito establecer la debida conexión funcional, definiendo los niveles de decisión, responsabilidad y participación entre las diferentes instituciones gubernamentales que comparten atribuciones y recursos, para que de manera coordinada ejecuten las directrices y operen los sistemas de la administración metropolitana.

Desde esta perspectiva, la organización constituye un subsistema de la fase de gestión metropolitana, que pretende que las instituciones que operan en los diferentes niveles de gobierno se identifiquen en su funcionamiento con la prioridad señalada al territorio metropolitano por la planificación, estableciendo las fases, responsabilidades, mecanismos e instrumentos para que ejerzan la correcta gestión de los programas de la administración de la metrópoli.

La organización metropolitana es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los objetivos prefijados.

Según lo señalado en el libro "Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana", coordinado por Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro, las formas de gobierno metropolitano que se han ensayado en diferentes ciudades, son de dos tipos:

- 1 Las que poseen una estructura metropolitana constituida por encima de gobiernos locales ya existentes;
- 2 Las que dan origen a municipios metropolitanos que coordinadamente, fundan su propio gobierno.

De acuerdo con un estudio elaborado por Jordi Borja, la cuestión clave es el grado de autonomía con que actúan las entidades de coordinación, siendo los niveles de autonomía los siguientes:

- Estructuras metropolitanas "muy autónomas", con influencia de la tradición británica, donde los gobiernos metropolitanos tienen plenos poderes ejecutivos y legislativos para la planeación del territorio y la gestión de los servicios;
- "Situaciones intermedias" donde las estructuras tienen menos competencias, como las comunidades urbanas francesas de Lyon y Lille, que son asociaciones obligatorias de municipios y funcionan como administración metropolitana;
- "Estructuras de aglomeración" que funcionan como entidades de coordinación, que es el caso del Consejo Metropolitano de las ciudades gemelas Minneapolis—Sao Paulo, muy enmarcadas en un nivel de gobierno superior.
- "Aglomeraciones que no tienen nivel específico de coordinación a nivel supramunicipal", como Houston, Dublín, Milán y Lisboa.

### **Experiencias sobre organización metropolitana hasta la década de los noventa**

Las experiencias internacionales sobre la organización metropolitana investigadas en las décadas de los ochenta y noventa, mostraban las siguientes características:

Las grandes metrópolis generalmente están organizadas en dos niveles, uno amplio y general, dentro del cual existe un número de unidades más pequeñas, y otro nivel que se puede crear por conveniencias administrativas, como sucedió en ese período con Londres, donde la idea era la de una gran área organizada como unidad, pero con algunos servicios imputados a zonas concretas, se traducían en la

implantación del sistema de gobierno, con un único consejo supremo y 29 burgos metropolitanos insertos en él, estos últimos detentaban poderes muy limitados, pero algunos (por ejemplo los relativos a la vivienda) se hallaban coordinados.<sup>39</sup> Los burgos metropolitanos eran autoridades fiscales sobre las cuales el Consejo Supremo Londinense tenía el derecho de mandamiento, esto es de hacer demandas concretas para sus propias necesidades.

Posteriormente el consejo supremo fue sustituido por el Metropolitan Police District (MPD), el cual cubría un espacio mucho más amplio política y administrativamente, más tarde dicho consejo fue abolido y sustituido por el Greater London Council (GLC) como parte de una reorganización del Gobierno de Londres, éste último comprende un área urbana similar al del MPD con 32 "Burgos de Londres" con poderes más amplios que los antiguos Burgos Metropolitanos, de los cuales 12 se localizaban en el Londres interior y los 20 restantes estaban en el Londres exterior, sin embargo todos disponían de su legislación y su organización estaba adaptada a los grandes principios, generalmente aplicados en toda la Gran Bretaña. Cada Burgo tenía su propio consejo compuesto por el Alcalde, por los concejales y por los consejeros, el consejo también designaba comités que ejercían funciones de gobierno, según las atribuciones que les confería el propio consejo, las decisiones del consejo del Burgo, así como las de sus comités, eran complementadas por los funcionarios reunidos bajo la autoridad del secretario general, el cual responde ante el Alcalde del funcionamiento normal de la administración de la ciudad.<sup>40</sup>

Otro ejemplo investigado en ese período sobre la organización metropolitana es el correspondiente a Nueva York, definida como una serie de áreas concéntricas, su región metropolitana es organizada y administrada por unas 1,470 diferentes entidades políticas, incluyendo 22 condados que tienen sus propias facultades administrativas. La ciudad de Nueva York, contiene 5 de los 62 condados del estado de Nueva York, se trata pues de un área de 81,600 hectáreas aproximadamente, las cuales son cubiertas con todos los servicios urbanos que son administrados por la propia ciudad.

En la experiencia Polaca existían en aquella época los "Consejos de Distrito del Pueblo" y los "Consejos Municipales del Pueblo", el primero con determinadas

---

39 Problemas de las Áreas Metropolitanas. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

40 *Ibidem*. p. 155.

responsabilidades, pues se trataba de poderes reglamentarios relativos al Registro Civil, el registro de los ciudadanos, la concesión de licencias de comercio e industria, las inspecciones sanitarias y comerciales, la imposición y la percepción de impuestos, etc., en el segundo caso la jurisdicción se extendía a la administración de conjuntos de viviendas y edificios municipales, la dirección de centros de servicios comerciales, la dirección de las instituciones públicas de beneficencia, etc. Las leyes fijaban igualmente las funciones que no pueden ser transferidas a los "Consejos de Distrito", de igual manera las responsabilidades establecidas en el primer caso no podían ser modificadas en el ejercicio de los poderes del segundo caso. El "Consejo Municipal" fijaba los asuntos que debían ser delegados a los organismos de distrito, teniendo en cuenta que debían lograr la unidad de ejecución de los asuntos importantes que afecten al conjunto del área metropolitana<sup>41</sup>

Otro ejemplo de la organización metropolitana lo constituía la gran metrópoli de Tokio, la cual operaba con una organización metropolitana con base a su gran tamaño, su población está administrada en forma centralizada como una prefectura única, como ciudad capital de la nación; el gobierno nacional cuidaba ciertos servicios, además poseía un gobierno local activo mediante un consejo elegido, que a su vez elegía al Alcalde, con la posición de mayor importancia a nivel nacional.<sup>42</sup>

La organización metropolitana viene a ser un elemento operativo fundamental de la administración, ya que pretende que las instituciones que operan entre los diferentes tipos de gobierno, se identifiquen en su funcionamiento administrativo para regular y controlar el crecimiento de la ciudad.

Una de las formas de organización que ha despertado mayor interés en muchos países, es la organización metropolitana regional, ésta implica que la administración gubernamental se haga extensiva a zonas que están o pueden estar vinculadas con la prestación, regulación y control de los servicios urbanos, así como de coordinar la participación social entre las diferentes instituciones que comparten un mismo espacio urbano.

---

41 *Ibíd.* p. 156.

42 *Ibíd.* p. 159.

## **Experiencias recientes en la organización de gobiernos metropolitanos**

Apoyándonos en el trabajo realizado por Alberto Reborá Tognó sobre las experiencias recientes de los sistemas de gobierno adoptados para la organización metropolitana a nivel internacional, elaborado en el año 2001 a propósito de la revisión del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México que llevó a cabo el Colegio Mexiquense, se ilustran claramente los diversos enfoques y estructuras administrativas adoptadas en los ámbitos metropolitanos.

*El tema de la metropolización es tan diverso como el panorama de este tipo de asentamientos humanos o ciudades con carácter metropolitano en el mundo, esta diversidad se refleja en las interrogantes para su desarrollo que plantea cada ciudad, las cuales son abordables caso por caso, sin embargo a continuación presentamos algunas ideas que hemos retenido de la documentación consultada.*

*La noción misma del gobierno metropolitano emerge del reconocimiento de que los gobiernos de las 'entidades administrativas que componen una zona metropolitana, de la enorme dificultad que representa el hacer frente, de manera individual, a los retos que para el desarrollo plantea este fenómeno urbano.*

*Los retos son sinónimo de problemas a resolver y estos se van incrementando conforme a su naturaleza, por ejemplo de servicios.*

*En un principio dichos problemas eran el abastecimiento de agua y el drenaje; más tarde la atención se centró en el transporte; recientemente, la planeación del desarrollo y las finanzas fueron las causas principales de preocupación.*

*La idea del gobierno metropolitano surgió del reconocimiento de que los gobiernos de las 'municipalidades' eran incapaces de hacer frente a los problemas de la metropolización.*

*En la medida que las entidades administrativas que componen una zona metropolitana reconocen la incapacidad de enfrentar por sí solos la problemática metropolitana, emerge la idea de un gobierno a nivel metropolitano y como es de suponer, conforme la demanda de servicios va aumentando de los más ingentes como agua y electricidad (v.gr. el abastecimiento de agua implica también una evacuación de diferentes tipos de aguas) a otros muchos problemas que se van agregando, como*

*el transporte, hasta llegar a una especie de problemática sistematizada en donde hay que resolver la misma planeación del desarrollo incluido su financiamiento*

*Así, la idea de asociación o unidad administrativa no es nueva esto se ha practicado de alguna manera desde hace mas de cien años , en ciudades tan diversas como San Francisco, Londres o Melbourne, y esta práctica ha estado en función del grado de complejidad de cada ciudad, pero tendiendo como objetivo la eficiencia y eficacia del gobierno. Sin embargo, estas experiencias también dan cuenta de los grupos sobre todo locales, que se han opuesto a este tipo de gobierno o a la autoridad centralizada y a la uniformidad. Lo anterior nos deja ver los intereses políticos que están en juego, particularmente entre localistas y centralistas, siendo estos últimos quienes han impulsado cierto tipo de reformas con vistas a componer un gobierno metropolitano*

*Si bien el desbordamiento de las fronteras administrativas no es nuevo, el análisis de las fracciones político administrativas que se imbrican más allá de lo espacial es un examen que data del periodo de la posguerra, el cual se remitirá a la lógica de un gobierno para una zona común. Esta lógica, de corte académico, se basó en las críticas sobre la dificultad de gobernar en espacios fragmentados, "pero, debe sin embargo reconocerse que hubo al menos una escuela de pensamiento significada que se opuso al gobierno metropolitano, basada en la teoría de la preferencia pública".*

*La ciudad anglosajona tiene un buen número de ejemplos sobre le experiencia metropolitana, pero hay que destacar la idea de crear un marco para la cooperación intermunicipal de la zona metropolitana para lo cual se creo como instrumento un programa de estímulos basados en la provisión de fondos de la federación hacia los gobiernos locales. Otro instrumento importante se refiere a la creación de Consejos de Gobiernos Metropolitanos, que emergieron como asociaciones voluntarias de las 'municipalidades', y que se revelan como foros de discusión, consulta y coordinación, lo cual tiende a enriquecer la vocación de la cooperación administrativa...*

*Por su parte el Gobierno Federal creo órganos regionales para revisar y aprobar las transferencias de recursos federales a los gobiernos locales en áreas metropolitanas, que ya se mencionó antes, con esta medida dichos órganos, se multiplicaron (de 10 en 1960 a 300 en los años setenta y más de 600 en los noventas).*

*Como quiera que sea estas políticas, sirvieron como introducción para racionalizar un buen número de acuerdos intergubernamentales, todo esto se tradujo en la aparición de en un centro o nodo de complicadas redes de relaciones entre diferentes niveles de gobierno, tutelados por autoridades para propósitos especiales y asociaciones submetropolitanas de municipalidades. Dichas redes a su vez vinieron a constituir más sistemas para la gobernabilidad, que estructuras de gobierno.*

*Los ejemplos que hemos citado, particularmente el de las ciudades de la unión americana, también han señalado una serie de dificultades de tipo institucional ligados a realidades políticas, lo que ha derivado en un abandono de reformar la administración urbana, de tal manera que Reborá nos indica que el "énfasis se ha orientado más hacia a la gobernabilidad metropolitana que hacia el gobierno metropolitano".*

*En lo que concierne al futuro del gobierno metropolitano, es menester señalar que los gobiernos locales, particularmente en Europa occidental se han reestructurado en sus formas, (sobre todo su talla), esto para responder a las nuevas responsabilidades que crean con los cambios administrativos, siempre en función del país) y ciudad de que se trate, aunque estos lo podemos agrupar en dos tendencias:*

*a) Los denominados grupo napoleónico (de mayoría latina) España, Francia, Italia, Portugal, Bélgica y Grecia, en donde su estructura se modifica de manera moderada, insertando un nuevo nivel de gobierno con carácter regional, esto entre las estructuras ya existentes de tipo local y central*

*b) Los del grupo de Europa del norte (Noruega, Suecia, Dinamarca, Alemania) este grupo realizó una reestructuración más extensiva en sus sistemas de gobierno local, aunque otro país de este grupo, la Gran Bretaña ha ido más lejos en su cambios, reduciendo los gobiernos locales más que el primer grupo. Este ejemplo fue seguido por otros países como: Suecia que hizo una reducción de 2500 a 277 (en 10 años), Alemania de 24000 a cerca de 9000 y Bélgica que hizo lo propio reduciendo sus comunas de 3000 a un poco más de 500 (entre 1961 y 1977)*

### *El modelo metropolitano*

*Las nuevas circunstancias de los procesos de urbanización, dentro de los cuales se encuentra el fenómeno de metropolización, obligan a los gobiernos locales a seguir*

*las tendencias generales de adecuación en las tareas administrativas y esto resulta más evidente en las grandes aglomeraciones. Como hemos visto anteriormente estas variantes de adecuación van desde la creación de entidades de coordinación para áreas urbanas extendidas, lo que implica la voluntad de cooperación entre los gobiernos locales involucrados, hasta la constitución de nuevas estructuras gubernamentales que tendrían el privilegio de contar con amplios poderes y además con la ventaja de ser independientes.*

*En países altamente urbanizados como los Estados Unidos de Norteamérica se ha privilegiado al "modelo voluntarista" en virtud de ser el que políticamente es más accesible. En este modelo lo que subyace es la explicación de que la cooperación voluntarista puede ser finalmente más efectiva que un gobierno metropolitano con un sistema muy jerarquizado en su estructura. Además de esta explicación se argumenta que es factible que exista una discreta ayuda política que coadyuve a dar respuestas a los problemas de coordinación metropolitana, lo anterior sin la necesidad de contar con mecanismos o instituciones formales, de la misma manera este "apoyo político" puede asegurar la asignación de recursos en el mercado.*

*Sin bien es cierto que, en estricto sentido este modelo voluntarista no constituye un gobierno en sí, lo tomamos como tal, en virtud de que si se reconoce una unidad de aglomeración para la cual se harán cierto tipo de arreglos para su funcionamiento administrativo.*

*Lo anterior es porque el término de modelo metropolitano, es conveniente reservarlo para otros casos que tienen una circunstancia opuesta, en dónde existe una entidad pública surgida por la vía electoral y que tiene una jurisdicción sobre un amplio territorio y que además se complementa con un segundo nivel de gobierno que ha sido concebido de manera cuidadosa contando con unidades pequeñas de gobierno local.*

*La lógica del modelo metropolitano*

*La lógica del modelo metropolitano se orienta a concebir el territorio construido de manera continua como una unidad y hace referencia a los dos principios siguientes:*

A) El principio de la Externalidad o de la equivalencia fiscal (*externality or fiscal equivalence principle*). Este principio establece que los servicios locales deben, hasta donde resulte posible, ser "auto-contenidos", para su pago sea cubierto por sus propios usuarios.

*Pero puede suceder que un gobierno local se encuentre dentro de un territorio construido de manera continua, por lo no es posible la auto-continencia, porque pueden producirse filtraciones o "externalidades", es decir que algunos de los servicios provistos estarán siendo objeto de consumo por una población no residente. A título de ejemplo podemos citar el caso de la utilización de la vía pública por parte de usuarios ajenos a un área que fue construida y es mantenida por un gobierno local, que no cuenta con la aportación fiscal de estos usuarios*

*Igualmente en este tipo de externalidades se puede tomar en cuenta la planeación del uso del suelo que puede escapar de las atribuciones de la autoridad local, en virtud de que esta competencia puede recaer en otra autoridad.*

*El problema que se da con cierto tipo de servicios e infraestructuras, sobre todo las que se refieren a comunicaciones y es que son indivisibles en su prestación dado que su provisión se da a nivel metropolitano, es por esto que estas importantes externalidades resultan inevitables, por lo que la necesidad de prestar los servicios de manera unitaria.*

*En abono a la idea de prestar los servicios unitariamente, también podemos argumentar que los servicios "infraestructurales" en áreas extendidas, como el transporte colectivo, es que este resulta costoso en su construcción y mantenimiento, por lo que es conveniente buscar solventar los altos costos de manera conjunta.*

*Existe un argumento complementario que refuerza la tesis sobre la conveniencia de prestar unitariamente los servicios infraestructurales en áreas extendidas, que es el de las economías de escala, por ejemplo transporte colectivo, con elevados costos fijos, pues permiten reducir los costos.*

*Un argumento final que se puede esgrimir es que los servicios centrales de alto costo, como son los equipamientos culturales, son inviables para que sean una oferta por parte de una ciudad pequeña (que cuenta con presupuestos exiguos) en una gran aglomeración.*

*B) El principio de la segregación espacial, se refiere a que el crear una autoridad única puede contribuir a impedir una segregación espacial de grupos sociales, cuando la fragmentación de los gobiernos locales se traduce en segregación, por ejemplo de niveles de ingreso, que pueden tener en esta modalidad un buen nivel de redistribución de servicios y equipamientos urbanos.*

*Sin embargo, también han surgido posturas en contra de la creación de gobiernos metropolitanos; dentro de estas posturas críticas tenemos a la teoría de la preferencia pública, la cual plantea "que la pequeña escala, el status quo fragmentado, tiene ventajas especiales, dado que genera casi mercado con los gobiernos fragmentado, compitiendo con la prestación de los servicios públicos, lo cual hace que los ciudadanos resulten beneficiados con una prestación más eficiente de servicios o por una más adecuada canasta de estos servicios básicos".*

*En suma a esta argumentación se dice que es más difícil que una autoridad metropolitana satisfaga las preferencias de consumo de los consumidores y que determine un nivel apropiado de gasto, además que es susceptible de engendrar una burocratización y abuso de poder. Finalmente se plantea que se atenta contra uno de los mayores activos de los gobiernos locales y que es su accesibilidad ciudadana en el localismo gubernamental.*

*Dentro de las ciudades que han creado gobiernos de dos niveles existen pocos casos en donde "el nivel inferior de los gobiernos locales haya sido reestructurado "el modelo metropolitano puro" siendo los casos más conocidos el del Great London Council y el del Sistema Metropolitano de Toronto.*

*Recapitulando sobre los tópicos mencionados como son: las externalidades, equivalencias fiscales, economía de escala, presupuestos mínimos, redistribución de beneficios y las cargas de las ciudades centrales o Central Business Districts, a las que hay que sumar la necesidad de incluir en la planificación a venir los patrones de uso del suelo, para el conjunto del área metropolitana, derivado de esto surgen una serie de funciones a considerar imperativamente y esta son: La planificación territorial, vialidad primaria, transporte público, vivienda, espacios abiertos y áreas recreativas, redes primarias de agua y drenaje, tratamiento de desechos sólidos, seguridad pública y protección ambiental*

*De lo anterior surge la necesidad de un acuerdo para el establecimiento de competencias, sobre todo la atribución del gobierno metropolitano para ejercer funciones a las que la entidad local era ajena. Según las experiencias que se han presentado, resulta imposible que el gobierno metropolitano desarrolle todas las funciones señaladas y que ya eran atributo de las autoridades locales preexistentes, de ahí se derivan las restricciones y acuerdos a que puedan llegar los dos niveles de gobierno*

*Entre la relación que se ha dado entre los gobiernos local y metropolitano, además de las dificultades que se han mencionado no puede dejarse de señalar también la hostilidad que guarda del nivel local vis - a vis del metropolitano, en razón de que el primero considera al segundo un intruso que "no solo limita su autonomía" sino que también "hurta" su denominación de gobierno".*

*La teoría de la "preferencia pública"*

*En el análisis del fenómeno metropolitano, hemos hecho mención de la postura reformista, sin embargo otros puntos de vista surgidos del medio académico, vía la economía política "se adhieren a los principios de auto gobierno y administración democrática...defienden el carácter policéntrico del gobierno en las metrópolis representado por una multiplicidad de unidades de gobierno local"<sup>43</sup>*

*Como base de su razonamiento se plantea lo siguiente:*

- *Los ciudadanos se ven más favorecidos en sus necesidades y satisfactores, por los gobiernos locales.*
- *En un sistema democrático y en función de sus intereses la ciudadanía puede votar por el gobierno que cree va a cumplir sus expectativas respecto a servicios y pago de impuestos.*

---

43 Entre las contribuciones académicas pioneras en la materia pueden mencionarse 'A Pure Theory of Local Expenditures' de Charles M. Tiebout, Journal of Political Economy, 1956 y 'The Organization of Government of Metropolitan Areas', de Ostrom, Tiebout y Warren, 1961.

- *Los servicios urbanos a recibir pueden estar abiertos a una oferta tanto pública como privada, según la escala del territorio en donde se reside, lo que se traduce en una prestación más eficiente, responsable y con economía de escala.*
- *Con base en esta nueva oferta de servicios se reduce la posibilidad del monopolio gubernamental y diversifica la relación con los productores y proveedores tutelada por el poder público y se fomenta la competencia entre prestadores de servicios.*
- *La presencia de gobiernos diversos plantea la posibilidad de que la ciudadanía se involucre en los asuntos antes reservados a un gobierno central y la oferta de servicios puede surgir de la ciudadanía misma*
- *Se abre la posibilidad de una interacción de los gobiernos (en cuanto a frecuencia y regularidad) que constituyen el sistema de gobernabilidad metropolitana y esta posibilidad plantea mejores expectativas de éxito frente a los retos que establecen el desarrollo de las zonas metropolitanas de gran envergadura.*

*Ha sido relevante el papel del sector académico en la reflexión de la gobernabilidad metropolitana<sup>44</sup> haciendo más comprensibles las nociones de gobierno y políticas metropolitanas (en sus vertientes públicas y privadas, formales e informales) y haciendo pauta en las necesidades y satisfactores, más que en las estructuras formales de gobierno.*

*La inclinación que manifiestan los académicos sobre la teoría de la "preferencia pública" ha quitado peso a la noción de gobierno metropolitano único y ha erosionado su legitimidad, lo que ha redundado en un repunte de la estructura de gobierno de dos niveles.*

*Estas tendencias han subrayado, cómo el fenómeno de la maximización de las economías de escala en la prestación de los servicios impone unidades gubernamentales con jurisdicciones territoriales diferentes y ponen en evidencia que un gobierno único ya consolidado, no puede generar economías de escala en todos los servicios. Como resultado de esta diferenciación analítica se puede valorar mejor la uti-*

---

44 Ver: La Organización de las Economías Públicas Locales, Organización Metropolitana, el Caso de Saint Luis' y 'Organización Metropolitana, el Caso de el Condado de Allegheny'

*lidad y la variedad de opciones que provee el cambio que va acrecentando al gobierno metropolitano, mismo que se confronta a la composición de gobiernos metropolitanos, a través de acuerdos, contratos Intergubernamentales, consejos regionales, distritos especiales y prestadores privados de servicios, todo lo anterior ha permitido refutar la creencia generalizada de que el caos político prevalece en la metrópoli.*

### **Los recursos humanos**

Este aspecto permitirá determinar y establecer los mecanismos e instrumentos más adecuados en las instituciones de la administración metropolitana en sus niveles de gobierno para el reclutamiento, selección, contratación, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, posibilitando el gobierno metropolitano el conocimiento básico para implementar acciones rápidas y oportunas en la solución de la problemática urbana, que fomenten la aplicación adecuada de los recursos humanos, técnicos y materiales orientados a fines específicos, logrando una mayor eficiencia y eficacia en cada actividad efectuada.

Para su funcionamiento se requiere de una política de recursos humanos sobre la cual tendrá que establecerse programas de capacitación y desarrollo así como de estímulos para el fomento de centros de enseñanza dedicados a la creación y capacitación de especialistas y técnicos que se dediquen al estudio y solución de la problemática urbana.

No sólo las organizaciones son importantes en la metrópoli, sino también otros factores que dan diversas modalidades a esas organizaciones: los recursos humanos, éstos incorporan las habilidades, conocimientos, experiencias, motivación, salud, etc., de los miembros de las organizaciones. La administración urbana debe buscar la conjunción óptima de este recurso a fin de que la consecución de los objetivos de dichas organizaciones sean lo más productivos posible.

En relación a lo urbano, se perfila a la atención del problema relacionado con la insuficiencia de personal especializado en administración urbana, lo que implica que no existe una oferta de recursos humanos con la capacidad y los conocimientos que les permita proponer las alternativas para la solución de la crisis, que enfrenta la administración de las grandes ciudades, los recursos humanos son escasos y quienes se han echado a cuestras la difícil tarea de regular el crecimiento

metropolitano o mejorar el funcionamiento interno de las urbes, sacan soluciones e ideas de su propia experiencia profesional, o de experiencia ajenas, en una desesperada carrera contra un problema que se desborda día a día.<sup>45</sup>

En muchas ciudades de países en vía de desarrollo suele escasear el personal técnico, que permita abordar, en forma ordenada y científica, tanto el análisis de los problemas metropolitanos como las alternativas técnicas de solución. Un ejemplo de lo anterior es el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México que en su interior existe un número reducido de organismos e instituciones encargadas de preparar técnicos en el campo específico de la planeación metropolitana, por la demanda que se requiere de especialistas para abordar la problemática que ha adquirido la cuestión metropolitana últimamente.

Resulta difícil estimar la demanda de este tipo de especialistas, sin embargo, cotidianamente pueden apreciarse agudas carencias en las distintas dependencias y niveles del gobierno: también se aprecian insuficiencias en la investigación y docencia académicas, así como falta de respuestas técnicamente sólidas que respalden las legítimas reivindicaciones que plantea la metrópoli.

El campo de estudio es vasto y abarca temas tan disímiles como patrones alternativos de crecimiento, renovación urbana, congestión y deterioro ambiental, sistemas de transporte, costos comparados de urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, sistemas de abasto, políticas de vivienda, participación ciudadana en la gestión del desarrollo y programación de las inversiones gubernamentales (considerando simultáneamente su desagregación sectorial y espacial) son algunos de los tantos temas que se pueden trabajar en este ámbito.

Esfuerzos como éste, tendientes a formar especialistas en un campo de estudios poco explorado y de gran significación nacional, empiezan a contar con el apoyo de diversas instituciones ligadas directa o indirectamente con la problemática metropolitana. Por lo general, quienes toman cursos de postgrado en otros países, a su regreso encuentran serias dificultades para adaptar el instrumental teórico con que fueron adiestrados. Las particularidades del sistema económico, político y social de México hacen naufragar muchos modelos y técnicas de planeación

---

45 Cfr. La Hiperurbanización en el Valle de México. Op. Cit.

concebidos en contextos diferentes al nuestro. Formarse en el propio medio, usar como laboratorio la realidad concreta, son requisitos indispensables para poder proponer formas eficaces de regulación del crecimiento metropolitano, y de mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población.

### **Los métodos, procedimientos e instrumentos**

*Cómo y con qué manejar la ciudad: revisar, evaluar y corregir los procesos*

No solamente los recursos humanos son importantes al interior de la metrópoli, es más para que éstos logren sus objetivos se requieren de tres elementos primordiales tales como: métodos, procedimientos e instrumentos, ya que representan el conjunto de órganos, normas técnicas, procesos y recursos que mediante su acción apoyan de manera definitiva en la gestión-ejecución de la metrópoli.

Los métodos son procesos estructurados racionalmente que conducen a realizar ciertas actividades, en el caso de desarrollo urbano son los procedimientos que se siguen para poner en acción los programas prioritarios, con orden y ciertos principios.

La metodología es el procedimiento racional que se utiliza para revisar, evaluar y corregir los planes de desarrollo con el propósito de lograr la optimización y la eficacia, de las acciones que el plan establece.

El procedimiento viene a ser la manera de hacer o ejecutar una actividad en forma ordenada y cronológica, asimismo expresa la previsión y la decisión sobre los instrumentos que se deberán emplear para alcanzar los fines que se han fijado en un programa, por eso todas las acciones relacionadas con la administración urbana, al igual que cualquier función de la administración pública, debe tener una base de instrumentación legal.

Los instrumentos en este caso vienen a ser los elementos que se emplearán para alcanzar los resultados planteados en un programa. En la administración urbana, toman la figura administrativa a la cual deben responder los métodos y los procedimientos con la finalidad de dotar satisfacciones a los ciudadanos.

### **La dirección y coordinación como principio de autoridad y decisión para el funcionamiento**

Se encarga de que todas las acciones que la administración urbana metropolitana requiere, se realicen en forma eficiente por medio de una autoridad administrativa que tome decisiones, delegue autoridad y vigile simultáneamente la ejecución de las mismas. Los otros subsistemas funcionales tienen valor administrativo sólo en tanto sirven al subsistema de dirección y coordinación. Se encarga de que el logro del fin común se haga más fácil, que se logren coordinar los intereses del grupo y aún los individuales de quienes participan en la administración urbana (sectores público, privado y social).

Para el buen funcionamiento de los elementos anteriormente citados, es necesario el componente de la dirección y coordinación, estos elementos se encargan de que los objetivos de un programa se logren de una manera más fácil, así como de manejar en una forma ordenada los intereses de las organizaciones que participan en la administración urbana. La dirección como instrumento de poder o decisión de grupos humanos, es el elemento esencial de la administración urbana

En estos términos, los recursos administrativos más importantes que se necesitan para una administración urbana, son los recursos humanos, materiales y técnicos. Entre los recursos humanos figuran, los dotes de dirección ejecutiva y competencia técnica en el personal local.

Para que los asuntos metropolitanos se administren eficazmente, es importante contar con personal competente, responsable y honrado, ya que la demanda creciente de las comunidades urbanas por servicios y opciones de bienestar son mucho mayor es que en las comunidades rurales y el ritmo a que se producen en las primeras es mucho mas rápido y se necesita la acción concertada de un mayor numero de participantes.

Por lo tanto, para aumentar la capacidad ejecutiva y administrativa de la metrópoli, se necesita de una administración competente, de tal manera, que los recursos humanos dediquen su tiempo a los detalles de la administración y proporcionen el apoyo necesario para mejorar y perfeccionar el funcionamiento de la metrópoli.

## **El régimen de gobierno o las competencias de los territorios, entre la federalización y la centralización**

El concepto gobierno se refiere a la entidad estructural de los sistemas que ejerce la administración pública, tanto a nivel nacional, estatal y municipal, de las autoridades que componen un territorio o nación; por definición, es el más alto organismo ejecutivo de la administración nacional.

Los regímenes de gobierno en las zonas metropolitanas han sufrido la influencia de muchos factores derivados de las tradiciones históricas y sufren los efectos de las condiciones políticas y económicas presentes, estas condiciones son provocadas, por una parte, por las funciones internas que la metrópoli asume, y por otra por los papeles que desempeña a nivel nacional.

Se ha dado por establecer al estado como un actor en los procesos urbanos, sin embargo la toma de decisiones en el desarrollo urbano se da por parte de los gobiernos ciudadanos, como un acto de ejecución de las leyes y reglamentos emanados del poder legislativo correspondiente.

En el sistema centralizado, la organización y la administración están unificadas en el plano municipal, además en este modelo se identifican tres sistemas básicos de gobierno local: el francés, el inglés y el modelo tradicional; las características de estos modelos son las siguientes:

- **Modelo francés:** El régimen local francés se caracteriza por su centralidad, por su autoridad eslabonada, estructurada y jerárquica, la dominación ejecutiva y subordinación legislativa.
- **Modelo inglés:** El régimen local inglés se caracteriza por la descentralización, por el dominio legislativo, co-opción, por el sistema de comités, actividad de múltiples fines y participación voluntaria de los ciudadanos.
- **Modelo tradicional:** .Son gobiernos locales indígenas que difieren mucho en lo que concierne a su cultura, es decir: las costumbres locales, tradiciones, rituales y ceremonias, referidas a su estructura política.

En el sistema federativo las funciones de gobierno metropolitano toman de los dos sistemas, Centralizado y Federativo. Dentro de este sistema podemos citar al caso que se da en la capital mexicana:

El régimen federal mexicano, se caracteriza por tener territorialmente un Distrito que funciona como sede de los poderes de la Unión, su gobierno estaba sujeto al Presidente de la República, y la administración era encargada a un Departamento (del Distrito Federal) cuya administración centralizada formaba parte de la administración pública federal. A partir de la reforma política implementada, desde 1997, los habitantes han elegido y cuentan con un gobierno propio, así como una Asamblea Legislativa, con los derechos y obligaciones que el Estatuto de Gobierno señala. Es decir que, por no ser un Estado soberano de la república, como otros, tampoco cuenta con una constitución propia, lo cual limita sus facultades y acciones administrativas.

El hecho de que una ciudad sea a la vez capital del país, establece ciertas particularidades en la manera de ejercer el gobierno en el territorio en dónde se asientan los poderes de la nación, que deviene el distrito de la federación, México no es el único país en América en contener un distrito federal, de tal manera que este modelo se reproduce, con sus características y peculiaridades en los países siguientes:

- Estados Unidos de América: El régimen federal americano se caracteriza por ejercer el poder Legislativo sobre un Distrito no mayor de diez millas cuadradas, sobre el cual se asientan los poderes federales de la nación, es administrado por un comisionado designado por el Presidente de la República, los habitantes carecen de Gobierno propio, de representación en el gobierno de la Unión, de los derechos políticos propios de un gobierno local, pero gozan de todos los derechos que marca su Constitución Política.
- Brasil: El régimen federal brasileño, se caracteriza por tener un Distrito Federal que es la capital de la unión, y está a cargo de un prefecto que es nombrado por el Presidente de la República, con previa autorización del senado, los habitantes carecen del derecho de voto para elegir a Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; el Distrito carece de organización municipal. Las ciudades que la componen están a cargo de administradores regionales designados.

- **Argentina:** El régimen federal argentino, se caracteriza porque la Ciudad de Buenos Aires es la capital de la República, y funciona como un Distrito por ser el territorio sede de los poderes federales que tiene la naturaleza de una municipalidad autónoma (en el sentido de que no pertenece a ningún estado), sin embargo, carece de un ayuntamiento de elección popular y, en cambio, la autoridad ejecutiva, que es el intendente municipal, es nombrado a discreción por el Presidente de la República, existe participación de los habitantes en los llamados consejos vecinales, que funcionan en zonas específicas de la ciudad.
- **Venezuela:** El régimen federal de Venezuela se caracteriza porque la capital de la República (Caracas) funciona como asiento permanente de los órganos supremos del poder nacional, la Ciudad de Caracas es el Distrito Federal del Estado, el cual es gobernado por un Gobernador que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

### **El financiamiento o la relación entre el modelo económico y el modelo político**

Las ciudades, según su grado de crecimiento o desarrollo, generan necesidades que la administración de la ciudad tendría que resolver a través de planes, programas y proyectos. La realización de estas intervenciones en el espacio urbano requiere de recursos para poder materializarlas, inclusive para poder prepararlos a través de estudios. Resultaría idílico no pensar y encontrar estas fuentes de recursos y los mecanismos de aplicación; toda ciudad necesita de una base económica dinámica y sólida para poder funcionar.

Es por lo anterior que el financiamiento, se encarga de establecer los mecanismos e instrumentos idóneos que permitan la integración entre el desarrollo económico del país y el desarrollo urbano. La importancia del financiamiento radica en que es la piedra angular que permitirá establecer los canales adecuados entre la recaudación de ingresos específicos (entre otras fuentes) y la distribución de los mismos.

El financiamiento es el conjunto de acciones que, relacionadas con la capacitación y distribución, contribuyen a llevar a cabo una inversión o gasto, indepen-

dientemente de la forma de aplicación de éstos. En este sentido los sistemas financieros pueden ser públicos, privados o mixtos, dependiendo del fin que se persiga en atención a las características particulares de cada sistema.

En materia fiscal la hacienda metropolitana esta condicionada por al menos dos situaciones importantes:

- 1 Una ciudad metropolitana debe servir a una amplia zona o área de influencia, y por lo tanto deben existir a corta distancia otras ciudades con características parecidas.
- 2 La ciudad metropolitana ejerce una fuerte atracción, y por ello esta sujeta a una intensa inmigración.

Estas condiciones dan lugar a los aspectos financieros, privativos en la metrópoli, desde el punto de vista de los gastos, se incurre así en costos especiales para los usuarios que exceden de los que serían necesarios para sus propios ciudadanos.<sup>47</sup>

Sin embargo, antes de analizar los aspectos financieros, es importante conocer las tres características básicas bajo las cuales se desarrolla la hacienda metropolitana:

- 1° El principio de la imposición, del cual los ingredientes esenciales de este principio son:
  - **La capacidad**, en su sentido de equidad vertical, trata que la estructura fiscal sea equitativa, de tal manera que la población con características fiscales similares tengan obligaciones parecidas y reciban beneficios comparables.
  - **La certidumbre**, es de gran importancia para los contribuyentes, especialmente para los inversionistas, respecto de los cuales una recaudación inesperada o incluso el simple temor de que sobrevenga puede dañar seriamente los planes de dichos inversionistas.

---

47 El Problema de las Áreas Metropolitanas. Op. Cit.

- **La oportunidad** de la fecha y del lugar del pago tributario difícilmente tiene mayor importancia, para ambas partes los sistemas de pago inadecuados no sólo dificultan al contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones, sino que añaden nuevos gastos al gobierno para perseguir a los morosos.
- **La economía**, alude a la adopción de métodos útiles de imposición y recaudación de impuestos más económicos que se puedan conseguir para finalidades públicas. Desde el punto de vista de la comunidad en su conjunto (sea a nivel nacional o local), son económicos aquellos impuestos que suponen la mínima perturbación en la demanda y por ello, en la organización de la producción, el tipo de impuestos que cumplen esta condición son los impuestos sobre la renta.

Las características de los impuestos dentro de las haciendas metropolitanas, es que los tributos procuren unos ingresos constantes, que no fluctúen violentamente y sobre todo que no sufran grandes disminuciones en período de desempleo de forma que se vean amenazados los capitales necesarios para servicios importantes, siendo relevantes también que los tipos impositivos no sufran elevaciones en los momentos más inoportunos para el contribuyente, es preciso también que los impuestos locales no acentúen las diferencias entre zonas pobres y ricas, especialmente cuando se sigue una política nacional tendiente a igualar las oportunidades salariales y financieras inter locales, porque un impuesto que discrimina las zonas ricas o pobres puede ser un obstáculo para controlar las necesidades de recursos.<sup>48</sup>

## 2° Autonomía impositiva en los tributos:

En una federación es importante garantizar la autonomía municipal, porque los estados que la conforman seguramente son menores y probablemente también menos adicto a los problemas metropolitanos de lo que son los intereses y actividades del gobierno nacional.

Desde el punto de vista de la autonomía de los ingresos, los impuestos locales o regionales más adecuados son aquellos sobre los que no cabe sostener discusión jurisdiccional y por excelencia los mejores son los que gravan bienes raíces situa-

---

48 Op. Cit. p. 171.

dos dentro de la zona a que se extiende la competencia territorial de la autoridad impositiva, esto evita todos los problemas de explotación competitiva, indeseable sobre todo cuando es llevada a cometer excesos, porque conduce a cargas tributarias muy desiguales, como sucede cuando sobre una zona gravada con un impuesto nacional coincide una zona menor que soporta un impuesto local de la misma naturaleza.<sup>49</sup>

Dentro de este principio existe una clase de impuestos muy útil para los gobiernos metropolitanos, que suelen estar en correspondencia para la capacidad de pagar, pero sobre la cual no puede ser tolerada una autonomía iluminada, éstos impuestos son el impuesto sobre la renta personal y el impuesto sobre el capital, los cuales pueden ser compartidos por dos niveles de gobierno y por tres en el caso de una federación.

En cuanto a los gobiernos metropolitanos, la expansión de los ingresos tributarios procedentes de cualquier clase de impuesto sobre la renta debería significar un beneficio de carácter singular, ya que la principal riqueza de cualquier país se concentra en las zonas metropolitanas.

### 3° Principio referente a las subvenciones:

Las formas de cesión de un nivel de gobierno elevado a otro inferior pueden ser consideradas como subvenciones, las más importantes son aquellas destinadas para servicios concretos o para proyecto y las no concedidas para estos fines.

El efecto de las subvenciones se traduce en estimular de manera diversa el servicio que de ella se desprende, se está reconociendo cada vez más que para lograr el desarrollo económico y social se necesitan métodos racionales, equitativos de subvenciones, para conseguir esto existen dos instrumentos administrativos importantes: la planificación general y la preparación de presupuestos. Estos dos instrumentos son particularmente necesarios para asignar recursos de capital para inversiones a largo plazo a fin de resolver problemas de servicios o proyectos urbanos en las zonas metropolitanas.

---

49 *Ibíd.*

La organización metropolitana puede mejorar la administración de los impuestos, para esto es necesario que las entidades locales de una región metropolitana lleguen a acuerdos respecto de los procedimientos de recaudación de los impuestos, así como de la forma en que han de tratarse los recursos para reducir los costos de servicios y aumentar su eficiencia, esto es fundamental para asegurar el óptimo rendimiento de los impuestos para hacer frente a la carga cada vez mayor de los costos de servicios y proyectos urbanos.

Volviendo a las características del financiamiento que dieron lugar a los principios básicos de la hacienda metropolitana, podemos considerar que el financiamiento es el conjunto de acciones hacendarías, públicas y privadas que relacionadas con la captación y distribución de recursos monetarios, contribuye a llevar a cabo la administración financiera de los diferentes tipos de gobiernos.

En este sentido y hablando en términos generales, existen cuatro posibles fuentes de recursos regulares para el financiamiento de los gobiernos metropolitanos, a saber:

- 1 Impuestos,
- 2 Cesiones de otros gobiernos,
- 3 Beneficios de las empresas públicas,
- 4 Ingresos por inversiones públicas en concepto de renta o intereses.

En el caso de los impuestos son los tributos a título definitivo y sin contrapartida, requerida por los gobiernos a los ciudadanos o empresas con la finalidad de financiar los gastos públicos de las ciudades, en general, son tres las fuentes de ingresos tributarios: los impuestos directos sobre la renta, los directos que gravan la propiedad de bienes inmuebles y los indirectos que gravan los bienes de consumo.

a) Los impuestos directos sobre la renta, se constituyen en sus dos terceras partes por la fiscalización de las ganancias de las empresas, de los profesionistas y de los rendimientos de capital, y en su tercera parte por la contribución de los asalariados, estos impuestos son federales, es decir es el gobierno federal quien los administra.<sup>50</sup>

---

50 La ciudad de México. Revista A. UAM-A Vol. 11, 1984.

b) Los impuestos directos a la propiedad raíz. son básicamente, el predial y de menor importe el impuesto sobre el traslado de dominio (actualmente denominado impuesto sobre la adquisición de inmuebles) tradicionalmente el impuesto predial se ha considerado como la espina dorsal de las finanzas locales, como el procedimiento superior a otros para el financiamiento general de la urbanización y aún para el financiamiento de obras urbanas específicas.<sup>51</sup>

Para financiar la operación, programas y proyectos de desarrollo metropolitano, es necesaria la concurrencia de recursos públicos y privados, así como figuras legales imaginativas de asociación público- privada, en la ejecución de proyectos y en la prestación de servicios.

### **La participación de la comunidad**

Las metrópolis se significan por su talla, pero sobre todo por sus complejidades y problemas, mismos que tienden a rebasar las capacidades de la administración pública, es por lo cual que se requiere del concurso de los actores en la dinámica del espacio metropolitano y eventuales protagonistas del desarrollo urbano, es por lo cual, que resulta imprescindible la participación de la comunidad

Esta participación, tiene por objeto motivar y promover la inclusión de los habitantes de las metrópolis en el proceso de planeación, gestión y control de las áreas metropolitanas, a través de una política uniforme y de los instrumentos adecuados para dicho fin.

Los medios tradicionales de participación de la comunidad, formulados en tiempos anteriores, son poco efectivos en el medio urbano moderno. La participación de la comunidad precisa de nuevos medios de participación en los asuntos urbanos, ya que la vida a que está sujeto el habitante, de la metrópoli contemporánea es cada vez más compleja, es probablemente por lo cual que aumenta la tendencia del ciudadano a sentirse ajeno al proceso de decisión en materia de administración urbana.

Nadie como los propios habitantes de la ciudad que conocen su problemática para participar con responsabilidad y organización en su solución. La participación es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las

---

51 La ciudad de México. Op. Cit. p.67.

funciones, niveles y actividades de los elementos materiales de un organismo social, como es la metrópoli, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

Los ciudadanos deben participar responsable y realmente integrándose a la toma de decisiones gubernamentales, ya que el carácter democrático que la Constitución le señala a la planeación del país, impone la necesidad de garantizar la participación activa de todos los sectores sociales en la toma de decisiones relativas al desarrollo económico nacional.<sup>52</sup>

La participación activa y comprometida de la sociedad en general en el desarrollo metropolitano es necesario, vital y urgente para su misma integración, para resolver dicha problemática, se requiere de mayor presencia política en las acciones de gobierno ya que las contradicciones entre la ciudad y el campo conllevan a la diferenciación de las formas espaciales de la organización social que conducen a la confrontación permanente de actitudes, que provocan el desequilibrio de la infraestructura política y económica del país.<sup>53</sup>

Por esto, la metrópoli tiene la necesidad de que existan organizaciones sociales urbanas que impulsen la participación de la comunidad, para que la sociedad y gobierno conjuntamente formulen soluciones a los problemas administrativos que la aquejan.

Los movimientos sociales, son el resultado de los problemas administrativos y de la lucha de clases, que cada vez más influyen en los procesos de ejercicios del poder, pasando del espacio social al político, para la conquista de sus demandas urbanas. Estos conflictos en vez de mejorar la capacidad de la administración de la metrópoli esta se ve entorpecida, frenada por las complicaciones administrativas y la fragmentación dentro del aparato político.

En la actualidad, el gobierno intenta fortalecer y desarrollar todo un sistema de participación democrática para ganar la confianza de los ciudadanos, desde el punto de vista de sus posibilidades como medio de mejorar el aparato administrativo.

---

52 Intervención del Estado en la Economía. Eduardo Andrade Sánchez. UNAM. 1986.

53 Desarrollo Urbano y Derecho. Fernando Serrano Migallón. 1994.

Por esto, es cada vez más evidente la necesidad de organizar con carácter metropolitano los servicios urbanos de la ciudad, y para esto habrán que idearse instrumentos de participación social, así como programas de trabajos educativos, a fin de dar viabilidad a los sistemas de servicios metropolitanos, sin embargo para el éxito de la prestación de servicio y de fomento de participación de la comunidad dependerá de la capacidad de la administración, creada para la metrópoli.

Desde la época de la Grecia clásica un paradigma del desarrollo, basado en la comunicación ciudadana radica en la democracia, de tal manera que sin participación social se disminuye la democracia política, económica y social, quedando solo como un ideal y lejos de alcanzar a la democracia participativa, vinculación plena entre gobernantes y gobernados en la dirección política del Estado y la toma de decisiones.<sup>54</sup>

Hasta el momento la participación de la comunidad se ha dado en forma sectorial, en base a los intereses particulares que persiguen y defienden cada una de las agrupaciones legalmente constituidas dentro de la metrópoli, sin tomar en cuenta la participación de las comunidades que no se encuentran organizadas, o que no tienen otro interés que el bienestar ciudadano y sin injerencias en los procesos de evaluación de la planeación, aquellos grupos sociales sin pretensiones clientelistas o corporativistas

La participación de las comunidades es necesaria y tendrá que darse para adecuar la estructura organizativa en el ámbito nacional, la tarea es según los casos; en cuanto a organización y administración a través de comisiones y cooperativas, comités de aprendizaje de técnicas de construcción; en cuanto a los servicios y equipamientos, expresando sus opiniones sobre los problemas urbanos y en lo social y político exigir a sus representantes elegidos, la responsabilidad de mejorar las condiciones de vida de sus localidades. Porque el deseo de participar de la población va más allá de los asuntos locales, sus actividades sirven para estimular la participación popular al interior de la metrópoli.

---

54 Desarrollo Urbano y Derecho. Op. Cit.

## **La información: un signo mayor del urbanismo moderno**

Según varios autores como François Ascher, Jordi Borja o Manuel Castells, entre otros, estamos viviendo una nueva revolución urbana,<sup>55</sup> misma que se apoya en el despliegue de la información y la comunicación. Las ciudades han cambiado y multiplicado sus calidades y sus cantidades (demografías reservas territoriales, usos del suelo, planes, proyectos, normas etcétera) y de esta multiplicación se ha generado muchísima información, que debe de fluir entre los grupos sociales, ya sean gubernamentales, empresariales y civiles o simples ciudadanos.

Para William Mitchell estamos ante una revolución digital "que no puede ser desechada como mera hipérbole y exageración", este autor asume que los elementos tecnológicos del cambio están dados por "el equipo para el almacenamiento, transmisión, conexión de red y procesado de la información digital, junto con los programas y las interfaces correspondientes", esto hace que las líneas generales de nuestras ciudades se haga claro y en consecuencia la creación y adaptación de nuevas infraestructuras se está dando en las principales ciudades del mundo. Mitchell subraya la imbricación de las esferas públicas y privadas y dice que "en lugar de establecer nuevas relaciones entre personas y lugares de producción, como en la revolución agrícola, o entre personas y máquinas en la revolución industrial, el mundo digital y global reconstituirá relaciones entre personas e información; será cada vez más la clave para oportunidad y el desarrollo y posibilitará nuevas construcciones sociales y modelos urbanos"<sup>56</sup>.

Ante este panorama la administración de metrópolis como la de la ZMVM, no pueden pasar por alto los beneficios que acarrear las nuevas tecnologías (TIC), más aún si se piensa en la cantidad y variabilidad de la información que produce una ciudad como la de México, resulta imprescindible tratar de acceder de la mejor manera a las nuevas redes de telecomunicaciones y a la telemática. Todo lo anterior sin dejar de reconocer las realidades sociales, económicas, culturales y tecnológicas de nuestra zona metropolitana, en dónde se dan grandes contrastes en diferentes rubros, pero que se materializan en el paisaje urbano.

---

55 Ver: *Les Nouveaux Principes de l'urbanisme*, François Ascher, Ed. L'Aube, Paris, 2001. *La Era de la información: economía, Sociedad y Cultura*, Manuel Castells y Jordi Borja, Ed. Nueva Alianza, Madrid.

56 Cfr. *E-topía*, William Mitchell, Ed. Gustavo Gili, (versión castellana), 2001. P. 16-19

Para efectos del orden urbano, el Estado es el encargado de captar y retroalimentar de datos necesarios a todas las dependencias y organismos, con el propósito de coadyuvar a la evaluación de las políticas, programas y operación de la administración urbana. Se crean por lo tanto, subsistemas de información que son relevantes y esenciales para la planeación, gestión y control de las diversas acciones que conforman la administración urbana metropolitana.

Así, el sistema de información para la administración urbana metropolitana tendría como propósito:

- Asegurar la obtención de información sobre administración urbana metropolitana en forma ágil y oportuna para la toma de decisiones.
- Propiciar el desarrollo del sistema en forma modular, ampliándolo en función de las necesidades de información de los usuarios.
- Generar, en forma interrelacionada, información para los subsistemas urbanos que se definan.

La organización del espacio urbano, a futuro, parece plantearse a partir del manejo de la información y desde un punto de vista práctico se requiere desarrollar la información geográfica, misma que hace posible establecer de manera objetiva una serie de referencias espaciales, tanto para la administración de la ciudad, como para los usuarios. Un adecuado intercambio de información entre los actores del desarrollo urbano, podría permitir políticas de concertación y la correcta aplicación de las normas urbanas.

El flujo de la información también permitiría establecer un sistema de indicadores del cambio o de la conservación urbana, esto daría la posibilidad de hacer precisa y expedita la intervención de la administración, como respuesta a las demandas ciudadanas.

Dada la transformación que se da tanto en el espacio urbano como en los grupos sociales que habitan en la metrópoli, además de las eventuales externalidades que inciden en el proceso urbano, es menester estar atentos a estos cambios es por lo que resulta también necesario establecer un observatorio urbano que registraría más o menos a detalle dichos cambios, que podrían ya estar señalados como indicadores de la parálisis o del desarrollo urbano.

Finalmente todo el flujo de la información, a título de la administración de la ciudad va en dos sentidos, desde el aparato de estado hacia la ciudadanía e inversamente desde la masa ciudadana hacia las diferentes entidades de la administración de la zona metropolitana, es decir que, la información debe de ser difundida entre los diferentes actores del desarrollo urbano.

### **La evaluación de la metrópoli**

Así como son fundamentales para toda actividad ordenada dentro de la metrópoli, los elementos de la planificación y gestión, lo son también en la misma medida los elementos que cierran el proceso administrativo: el registro, el control y la evaluación que vigilan las actividades que se realizan conforme a los planes y programas previamente diseñados, verificando tanto las normas jurídicas establecidas, así como evaluando los resultados obtenidos.

En la metrópoli donde se agudizan los problemas de administración de recursos y servicios, el control y la evaluación no pueden inspeccionar la totalidad de su zona de influencia como su identidad local y dependiente de la misma, para beneficiarse de determinados servicios. Esta posición solamente podría ser coadyuvada si la administración urbana se organizara en la dependencia responsable de la planeación metropolitana. En este aspecto el control permitiría que estos problemas causantes de muchas desviaciones de recursos, se reduzcan a un mínimo, al accionar sobre las actividades que realizan los diferentes organismos públicos y privados al interior de la metrópoli, ya que la función del control y la evaluación actualmente se ha convertido, en el contexto de la administración urbana, en una necesidad imperativa para asegurar:

- La salvaguarda y uso racional de los recursos,
- La suficiencia, oportunidad y confiabilidad de la información para la toma de decisiones,
- El respeto a las leyes, normas, políticas vigentes y
- El cumplimiento de las metas y objetivos previamente determinados.

El sistema de control-evaluación, constituye por lo tanto, el instrumento de promoción de la eficiencia operativa de la metrópoli, coadyuvando a lograr la mejor atención de las demandas de los ciudadanos.

De esta manera los elementos del control-evaluación: registro, evaluación y retroalimentación, se relacionan con los demás componentes del proceso administrativo, así que los cambios que se efectúen en algunos de estos repercute de manera significativa en el funcionamiento de los demás elementos, dificultando el logro de los objetivos trazados, por lo tanto el control debe ser implementado en todos los componentes de la gestión urbana, pero no se requiere solamente planificar, sino que es necesario realizar bien las acciones y también es indispensable que haya un buen control.

El Control consiste en el conjunto de acciones efectuadas con el propósito de que las actividades se realicen de conformidad con el plan. Es la fase del proceso administrativo metropolitano que va a vigilar las acciones que se realizan conforme a los planes y programas, con verificaciones periódicas, por tanto el establecimiento de sus propias normas, de la evaluación de resultados obtenidos y las acciones de revisión, corrección y optimización del proceso administrativo en un elemento cíclico, que vuelve a iniciarse, y que por tanto es dinámico, ya que es constantemente modificable y adaptable a los cambios en los que opera la planificación metropolitana.

Existen en la actualidad varios métodos de control administrativo entre los cuales se encuentran: la administración por objetivos, el presupuesto por programa, la auditoria administrativa; el análisis factorial, etc.

Los subsistemas de control-registro, evaluación y retroalimentación, se encuentran interrelacionados con los demás sistemas que conforman la administración urbana metropolitana, de tal manera que los cambios y acciones que se efectúen en algunos de éstos, repercutirán en el funcionamiento de los demás, dificultando o facilitando el logro de los objetivos.

### **El registro**

Se da por la necesidad de establecer claramente, a partir de los planes y programas de desarrollo metropolitano que se implementen, sus metas en términos cuantificables, contra los cuales se comparen los resultados de las acciones realizadas y se determinen previamente las normas, parámetros y estándares, a los que deberán ajustarse los programas en su operación.

Como elemento integrador del control el registro, se da por la necesidad de inscribir, anotar, capturar (indicadores tanto cualitativos como cuantitativos) de determinados acontecimientos históricos, civiles, administrativos, mercantiles, etc., con la finalidad de llevar un control cuantificable de las acciones básicas que se desarrollan en el ámbito metropolitano. Es esencial para las metrópolis y para los ciudadanos conocer la completa posición del registro de su ciudad, para poderla fortalecer con inteligencia en su labor, no solo con el propósito de controlar los recursos humanos, materiales y financieros, sino con la inteligencia de medir el grado de las actividades gubernamentales en los planes y programas del desarrollo metropolitano, en términos cuantificables.

Existen diferentes tipos de registros pero en forma general todos ellos coinciden en registrar determinados datos; así tenemos que el registro civil es un libro donde se hacen constar los hechos relativos al estado civil de las personas, otro por ejemplo es el registro público de la propiedad, el cual es un órgano público donde el registrador inscribe a quienes pertenecen los bienes y raíces y, así como estos existen el registro mercantil, el registro policiaco, el registro agrario, el registro federal de automóviles, etc.

En el contexto del desarrollo urbano se desarrollan las siguientes acciones básicas:

- Registrar los diversos planes de desarrollo urbano de la metrópoli y las declaratorias de reservas territoriales, usos y destinos de conformidad con la correspondiente legislación metropolitana.
- Establecer los mecanismos para captar la información sobre la planeación metropolitana, principalmente la relativa a los diferentes niveles de planes y a las declaratorias de reservas territoriales, usos y destinos del suelo.

El mecanismo para controlar estas acciones es el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano.

### **La evaluación**

La evaluación consiste en la comparación entre los resultados que se pretendía obtener y aquellos efectivamente alcanzados.

A través del subsistema de evaluación se debe asegurar el cumplimiento de los planes y programas de las instituciones, a fin de que oportunamente se detecten desviaciones y así proponer medidas correctivas.

Asimismo, otra de las acciones que se encuentran comprendidas en el subsistema de evaluación, consiste en vigilar el cumplimiento de la normatividad de usos, destinos, reservas y provisiones, así como de promover las sanciones correspondientes a quienes violen las disposiciones establecidas. Entonces es un requisito administrativo conocer el marco normativo para reciclar el mejoramiento de la norma urbana.

Este otro elemento consiste en valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados que se pretendían obtener y aquellos efectivamente alcanzados de los planes y programas operativos involucrados en la planificación e implementación de la metrópoli, el lapso regular para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual.

La evaluación se deberá realizar en todos y en cada uno de los organismos involucrados en el funcionamiento de la metrópoli, en un horizonte que abarque todos los sistemas de la administración urbana metropolitana, a fin de que oportunamente se detecten desviaciones y así proponer medidas correctivas, para lograrlo, es necesario cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas: retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.<sup>57</sup>

La información del desarrollo metropolitano juega un papel importante dentro de la práctica de la evaluación, por tanto se debe asegurar su flujo continuo y eficiente estableciendo los mecanismos necesarios para captarla, procesarla, guardarla y proporcionarla oportunamente, por esto, la evaluación se constituye en una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto de las acciones en el medio metropolitano, ya que esta aporta los elementos que valoran su funcionamiento e indica además el grado de integración de los niveles de planeación de las dependencias de cada sector administrativo.

---

57 Sistema Nacional de Planeación Democrática.

## **La retroalimentación**

Dentro de la administración metropolitana la retroalimentación tiene como objetivo: mantener el resultado deseado o adecuado a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el funcionamiento de los elementos que conforman la aglomeración metropolitana.

Debe decirse que este otro componente de la administración metropolitana es de vital importancia en el control, ya que en el ciclo del control-evaluación de la metrópoli, existe el flujo característico de información llamado usualmente retroalimentación; para que esto funcione de manera eficiente es necesario que en el proceso de planificación de la metrópoli, se establezcan los canales permanentes de información y comunicación entre los habitantes de la ciudad y el gobierno metropolitano, porque es a través de esta interacción que las funciones de registro, así como de la evaluación a los órganos responsables de la operatividad de la metrópoli; como se debe exigir a la estructura administrativa a dar respuesta a las demandas y quejas de los ciudadanos.

Dentro de esta lógica y de acuerdo a las recomendaciones señaladas, se deberá realizar acciones de retroalimentación en los tres niveles de gobierno que interactúan en el ámbito metropolitano, utilizando para esto los medios convencionales y no convencionales.

En la retroalimentación podemos distinguir cinco etapas:

- a) Un centro de control establece ciertos parámetros deseados para las metas, y los medios por los cuales estas pueden alcanzarse;
- b) Esas decisiones relativas a las metas que han de alcanzarse se transforman en salida de acciones, que dan por resultado ciertos efectos en la situación del sistema y su medio (la metrópoli);
- c) Se registra la información acerca de esos efectos y se retroalimenta con ella al centro de control;

- d) Este último verifica la nueva situación del sistema con respecto a los parámetros deseados de las metas y así, por este medio, medir el error o la desviación de la respuesta de la salida inicial; y
- e) Si el error hace que el sistema quede fuera de los límites fijados o parámetros establecidos, el centro de control efectúa una corrección en la salida.

La meta de retroalimentar dentro del contexto metropolitano, es mantener el resultado deseado o adecuarlo, a fin de lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento de los elementos que conforma el control-evaluación de la metrópoli, con estos órganos de control, se pretende lograr el incremento o en la eficacia, la transparencia en el manejo de los recursos, la modernización de los mecanismos e instrumentos de control y el cabal cumplimiento de los planes y programas operativos de la metrópoli.

En la realidad difícilmente se da este sistema de retroalimentación, la administración raramente tiene los medios para llevar esta práctica de evaluación y control. Hace falta un buen sistema de información que registre acciones y cumplimiento, así como un sistema de indicadores para evaluar el comportamiento de la administración urbana y de ciudad misma.

### **Conclusiones y reflexiones**

A manera de conclusión podemos afirmar que la metrópoli, como organismo social, es el escenario espacial metropolitano donde se manifiestan las expresiones sociales, políticas, económicas y culturales de las diferentes formas de vida de nuestra sociedad, escenario donde se conjugan todas las demandas sociales de la población, encaminadas a buscar satisfactores urbanos para mejorar el nivel de vida de los habitantes de la metrópoli.

La metrópoli, al querer ser explicada como concepto, se define en formas diferentes, esto, de acuerdo con los puntos de vista que engendran la valoración, comprensión y necesidades de quien la define. Para dar una explicación de este concepto, es necesario establecer un resumen del conjunto del acervo cognoscitivo para buscar y clasificar las ideas, para poder llegar a conceptualizar y comprender todas las implicaciones que trae consigo esta expresión del fenómeno urbano. Así pues, el término metrópoli que significa ciudad madre, ciudad principal, ciudad

predominante de un país, estado o región, con relación a sus territorios exteriores o sea, el territorio en que ejerce su influencia urbana y del cual depende en diversos aspectos para su existencia y crecimiento.

La metrópoli se constituye como el resultado de la multiseccular hiperurbanización de los asentamientos humanos y no es una simple versión amplificadora de la ciudad tradicional, sino una forma diferente de agrupamiento urbano

En una definición más ampliada del concepto metrópoli, Luis Unikel la define como la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades políticas-administrativas contiguas a ésta, que tienen características urbanas tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa constante e intensa con la ciudad central y viceversa.

El fenómeno metropolitano, es una manifestación específica de la desigual distribución territorial del desarrollo económico y social. Sus principales características son: el tamaño mismo de la ciudad, la superposición de diversos esquemas de crecimiento en períodos breves de tiempo, la particular capacidad para concentrar funciones urbanas, el acelerado ritmo de crecimiento demográfico y la expansión física.

Los componentes metropolitanos reproducen el conjunto de estructuras urbanas, instituciones e instalaciones especiales cuya misión más importante es hacer operativa la ciudad y prestar servicios al público en general. Estos componentes constituyen los soportes materiales de la movilidad social y el funcionamiento de la metrópoli determinando en menor grado la forma física de la ciudad, además hacen posible el uso y consumo colectivo del suelo urbano.

Los factores económicos determinan los indicadores económicos de la vida productiva de la metrópoli, constituyen además el aparato productivo por rama de actividad de la población económicamente activa, es incuestionable la importancia del espacio urbano de la ciudad para el desarrollo económico y social, por ser el espacio donde se acumula el capital y donde se realizan las principales inversiones.

Los factores demográficos analizan los aspectos cualitativos y cuantitativos de las fases del crecimiento de la población, o el reacomodo de la población en el territorio metropolitano.

Los factores sociales conceptualizan a la metrópoli, como un espacio social en el que se materializan los conflictos, las luchas, las aspiraciones, las representaciones de las diferentes organizaciones sociales que la hacen posible. No podemos soslayar que la sociedad es inherente de la ciudad, así, es importante conservar la memoria de la ciudad, misma que registra el auge o la caída de las sociedades, como puede ser el caso de Roma en dónde la caída de su sociedad redundó incluso en la caída de toda una civilización, que recreaba su auge en el panorama urbano antiguo.

*La fragilidad o la fortaleza de una sociedad se revelan en la ciudad misma*

Los factores administrativos se pueden definir como un sistema de servicios o de apoyo, que proporciona la metrópoli, para poner en práctica las funciones de gobierno. Los factores administrativos desempeñan en la metrópoli, un sistema de prestación de servicio a gran escala, con equidad, eficiencia y economía, también se desempeñan como instrumentos principales en la solución de los problemas públicos de la sociedad.

La administración como ciencia social, se encuentra relacionada a toda estructura social, como lo es la metrópoli, dentro de este medio, su principal objetivo es proporcionar los elementos básicos para satisfacer las necesidades humanas, además de orientar y gobernar el crecimiento de las ciudades, operando y controlando los programas de desarrollo urbano de manera tal que los aspectos relativos a los servicios públicos urbanos, se proporcionen eficaz y eficientemente.

La administración como proceso está ligada a su contenido funcional que se apoya en el encadenamiento lógico de elementos que conforman una dinámica continua que da como resultado el proceso administrativo, éste constituye la metodología mediante la cual se realiza la administración urbana metropolitana.

Los criterios para dividir los elementos metodológicos del proceso administrativo, son muy variados, sin embargo, se contemplan las siguientes fases en términos generales: previsión, planeación, organización, integración, dirección, coordina-

ción, ejecución, operación, implementación y control, éstos elementos se dan simultáneamente, mezclándose y entrelazándose por lo que la división es más artificial que real, puesto que se hace con fines de estudio y análisis.

La administración urbana es un elemento integrador de los sectores sociales, públicos y privados, que tienen como objetivo principal, dirigir las diversas actividades realizadas en el ámbito urbano, especialmente las relacionadas con el servicio público que presta el estado, proponiéndose conducir y orientar el desarrollo urbano a objetivos sociales previamente establecidos. Del desempeño de la administración urbana se puede derivar el orden de la ciudad, la riqueza de sus habitantes, y la satisfacción de habitarla.

El proceso de administración de la metrópoli, se produce por la búsqueda del desarrollo físico y continuo del espacio urbano y esto da como resultado una dinámica administrativa que con el paso del tiempo se renueva, ya sea por las necesidades específicas del crecimiento urbano o por la transformación de los usos del suelo.

En la planeación— programación de la metrópoli es importante la participación de organismos públicos y privados.

Los planes de desarrollo urbano incluyen objetivos, políticas y estrategias con el propósito de definir hacia donde encausar los programas.

Los objetivos implican previsiones y decisiones, previsiones con relación a acontecimientos futuros y decisiones en cuanto a elegir entre diversas alternativas.

Las políticas guían y orientan el cumplimiento de los objetivos, para ponderar o evaluar los programas o acciones de desarrollo urbano y de esta manera diseñar las normas y lineamientos que se deben adoptar para regular y controlar el funcionamiento de la metrópoli.

Las estrategias son los medios de coordinar y operar las acciones e instrumentos para alcanzar los objetivos previamente formulados.

Los planes son el resultado del proceso de planificación, es el instrumento que organiza y establece las decisiones que deben ser consideradas para la consecución.

ción de metas y objetivos planteados, mediante normas y lineamientos de acción, dentro de un marco jurídico institucional establecido.

Los programas son instrumentos de los planes, que tienen funciones específicas con objetivos y períodos cuantificables de las propuestas que se cumplirán, mediante la incorporación de recursos humanos, técnicos y materiales, a cargo de una unidad administrativa gubernamental o privada.

El presupuesto es la herramienta indispensable en la planeación metropolitana, para el control y operación de la administración detallada de los gastos previstos para la realización de los programas financieros de los organismos metropolitanos para lograr el desarrollo urbano de la metrópoli.

Para desarrollar los programas financieros, es necesaria la gestión-ejecución, ya que esta da respuesta a la estructura política-administrativa, además determina las funciones y acciones adecuadas que se ponen en práctica para cada uno de los sectores de la sociedad.

Se entiende por gestión los actos de administración y toda la práctica técnico-administrativa que rodean las actividades que pretenden hacer funcionar a la ciudad como tal.

Por ejecución se entiende la aplicación de los recursos materiales, técnicos y humanos que participan en la consecución de los objetivos que la sociedad exige.

Dentro de este contexto el marco jurídico desempeña un papel determinante ya que aplica las leyes encargadas de reglamentar y normar de manera constante e invariable el desarrollo urbano dentro de la metrópoli.

Otro elemento importante son los recursos humanos ya que estos incorporan los conocimientos, habilidades, experiencia y motivación de los miembros de las organizaciones metropolitanas, sin embargo para que estos logren sus objetivos son necesarios los métodos, procedimientos e instrumentos ya que representan el conjunto de normas y técnicas que mediante su acción apoyan de manera definitiva en la gestión-ejecución de la metrópoli.

Para que los elementos anteriormente señalados, funcionen eficazmente, es necesaria la incorporación de la dirección y coordinación, estos componentes de la administración urbana se encargan de que los objetivos de un programa se logren de una manera más fácil, además de manejar en forma ordenada los intereses de las organizaciones que participan en la administración metropolitana.

El régimen de gobierno imperante en las metrópolis son de carácter centralizado y federativo, en el primero la organización y la administración están unificadas en el plano municipal y en el segundo las funciones de gobierno metropolitano presentan características de los dos sistemas.

La hacienda metropolitana se desarrolla en tres principios elementales, el principio de la imposición, el de autonomía impositiva en los tributos y el principio referente a las subvenciones.

El financiamiento como fuente de captación y distribución de recursos monetarios, contribuye a llevar a cabo la administración financiera de los diferentes tipos de gobiernos metropolitanos. Existen cuatro fuentes posibles de recursos regulares para la financiación ordinaria de las metrópolis: impuestos, cesiones de otros gobiernos, beneficios de las empresas públicas e ingresos por inversiones públicas en concepto de renta o intereses.

La participación de la comunidad en el control, el registro, la evaluación y retroalimentación de las acciones encaminadas a la planeación y ordenación de la metrópoli tiene como objetivo principal la integración de la metrópoli como tal.

# CAPITULO 3

## La Ciudad de México, un reto colosal para la Administración Metropolitana



### **El fenómeno metropolitano de la ciudad de México: un vecindaje sin concertación**

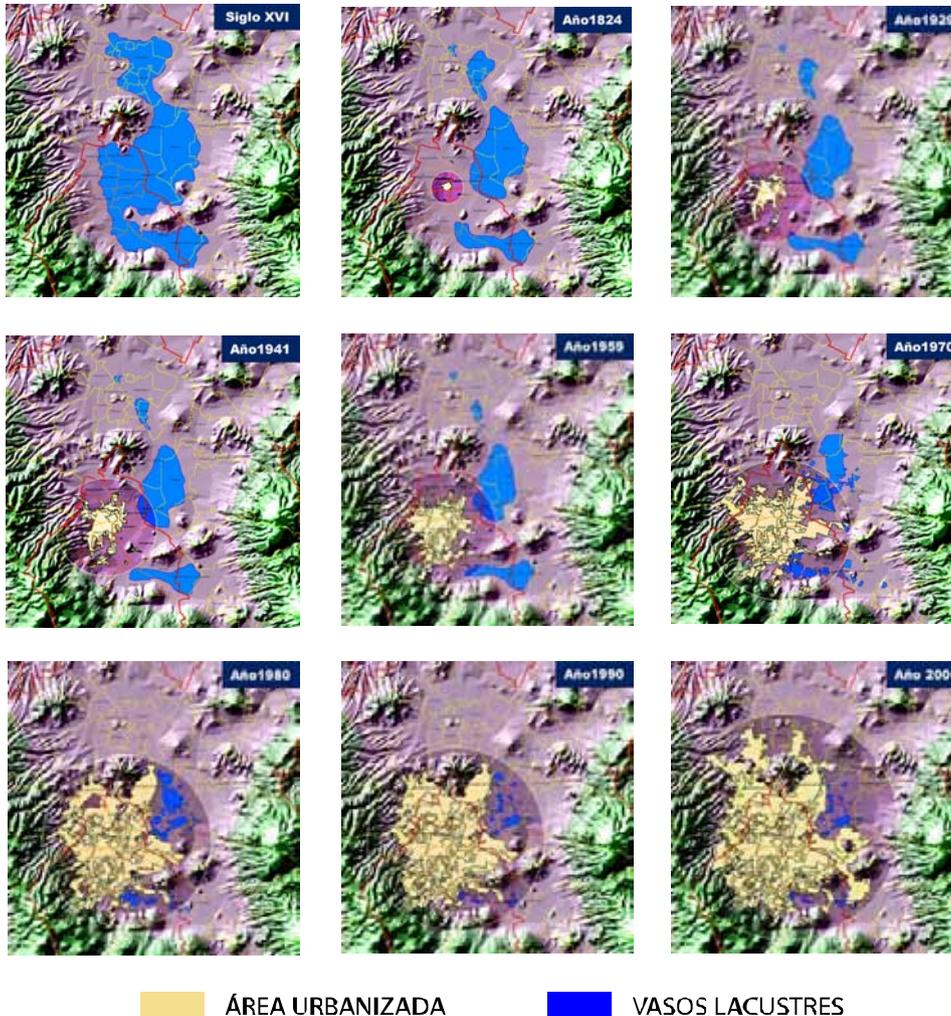
Conforme el crecimiento urbano va originando un aumento de las funciones gubernamentales y las zonas urbanizadas van rebasando los límites jurídico-administrativos de las ciudades para invadir otros ámbitos de administración urbana, la estructura administrativa tradicional resulta con frecuencia inadecuada, no sólo para satisfacer las necesidades urbanas, sino también para utilizar con fines de desarrollo los recursos generados dentro de esas zonas.

En ciertos países, donde su división territorial y administrativa está basada en el municipio, como el caso de México, el crecimiento urbano lleva a menudo a la fragmentación tanto jurisdiccional como funcional, con los consiguientes problemas de falta de coordinación de los servicios, carencia de recursos, confusión de funciones y frecuentes fricciones.

Lo antes expuesto se hace patente en la Zona Metropolitana del Valle de México, cuya administración urbana es analizada en este tercer capítulo, a fin de mostrar su situación actual, en donde se presenta una breve descripción del estado que guarda la administración urbana de la Metrópoli del Valle de México.

### **El Crecimiento demográfico y la expansión de la mancha urbana**

Hace apenas unas décadas, es decir, hasta los años cincuentas, la Ciudad de México afrontaba problemas originados la mayoría de ellos en la propia ciudad, y su impacto rara vez trascendía sus límites territoriales; las medidas que su solución requería eran tomadas por la administración local.



El acelerado crecimiento de la población en el país, su intenso proceso de urbanización, la prohibición de establecimiento de nuevas áreas habitacionales en el territorio del Distrito Federal, y las facilidades otorgadas por el Estado de México para el establecimiento de industrias y nuevos fraccionamientos, agudizó la conurbación de la Ciudad de México con varios municipios del Estado de México, dando vida a una nueva unidad espacial, social y económica la ahora denominada Zona Metropolitana del Valle de México, administrada por dos entidades político-

administrativas diferentes, hasta el 2008 en que se incorporara el Estado de Hidalgo a la agenda metropolitana, con legislaciones, políticas, planes, programas y formas de operación diversas, trayendo como consecuencia una variedad de problemas que hacen cada día más compleja su administración y gobierno.

El fenómeno es un proceso reciente de la metropolización en el país, ya que desde principio de siglo la ciudad de México podía considerarse urbana con apenas 345,000 habitantes siendo el primer centro económico, político y cultural, sin embargo no es sino hasta 1940 cuando en el territorio nacional comienza a desplegarse el proceso de industrialización, en este decenio la capital reunía una población de 1'760,000 habitantes, asentadas aún en el Distrito Federal, por otra parte el área urbana alcanzó una superficie de 11,754 hectáreas. Las tendencias de desarrollo urbano son notorias hacia el noreste y sureste de la ciudad.

Para 1950 la metrópoli tenía 3'050,000 habitantes de los cuales el 93% se asentaba en el Distrito Federal y solo el 7% en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, el área urbana de la Ciudad de México abarcaba una superficie de 24,059 hectáreas duplicándose con relación al decenio anterior, el desarrollo urbano alcanza a las delegaciones de Iztacalco, Iztapalapa, Coyoacán y Contreras, la tendencia de crecimiento hacia el norte, empieza a rebasar los límites del Distrito Federal, penetrando incipientemente a los municipios de Naucalpan y Ecatepec, el área urbana creció hacia el oriente y norte en territorio de dichos municipios extendiéndose en el campo, dejando amplios espacios abiertos que paulatinamente se han venido saturando.

En 1960 la tasa de crecimiento experimentó un incremento considerable a tal grado que llegó a elevarse en un 4.9% como promedio anual, lo que hizo que la población llegará a 5'392,809 habitantes, la superficie aumentó sobre 33,300 ha, a estas alturas el crecimiento se uniforma de manera ovoidal norte-sur incrementándose el crecimiento hacia el límite norte del Distrito Federal y en la aglomeración con el Estado de México, se observa la mancha urbana más extendida sobre los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, y Texcoco.

En el decenio de 1960-1970, la población del área metropolitana de la Ciudad de México, aumentó de 5'392,869 a 8'875,787 habitantes, la ciudad se extendió hacia las delegaciones periféricas y municipios conurbados del Estado de México principalmente al norte y oriente, el área urbana se extendió sobre una superficie de 38,600 hectáreas.

En ese decenio la mancha urbana continuó su expansión hacia el norte en forma menos acelerada, intensificándose hacia el sur sobre las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Contreras en dirección suroeste, hacia el sur empieza a gravitar sobre Tlalpan cabecera y ex-hacienda de Coapa y terrenos ejidales al sureste sobre vacíos o espacios abiertos, terrenos ejidales en Coyoacán y sobre la delegación Iztapalapa, la mancha urbana la invade totalmente hasta el pueblo cabecera, desde la calzada Ermita-Iztapalapa hacia el norte, este desarrollo tiene alto índice de crecimiento industrial así como habitacional, obedeciendo igualmente a un desarrollo desordenado.

Para esa década el crecimiento poblacional generó amplia demanda de suelo, vivienda y servicios, lo cual aumentó la especulación con la tierra, la venta ilegal de ejidos, terrenos comunales y privados, provocó la invasión de terrenos no aptos para el desarrollo, generándose así una serie de asentamientos irregulares.<sup>58</sup> Por otra parte la industria continuaba su desarrollo al norte del Distrito Federal, en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan, aprovechando las oportunidades de ubicación que el Gobierno del Estado de México les otorgaba.

Durante el período de 1970 a 1980 el Área Metropolitana de la Ciudad de México alcanzó los 14'454,925 habitantes, distribuidos en una superficie urbana de 102,500 ha, 1025 kilómetros cuadrados, la metrópoli creció principalmente sobre el territorio de los municipios conurbados del Estado de México, en donde se forman asentamientos irregulares al oriente y norte como el de Ciudad Nezahualcóyotl, los municipios que tuvieron mayor crecimiento fueron:

Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Atizapán, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Nicolás Romero, La Paz y Coacalco. La zona metropolitana se constituye como una unidad espacial definida por el área territorial correspondiente a las 16 Delegaciones del Distrito Federal y los Municipios conurbados mencionados. Entre 1980 y 1990 la población aumentó de 13 a 15.5 millones de habitantes, y el área urbana creció sobre una superficie de 130,000 ha. La expansión de la metrópoli se extendió principalmente en territorio de los municipios conurbados y predominó el crecimiento natural de población, que fue poco mayor al producido por la migración. La Zona Metropolitana para esta década se conformó por las 16 Delegaciones del D.F. y 27 municipios del Estado de México.

---

58 Cuaderno de Urbanismo. La ZMCM. UNAM, 1992, Enrique Cervantès Sanchez, p.63

Por éstos años se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de México, se aprueba la Ley de Asentamientos Humanos, que contempla por primera vez en forma conjunta, el ordenamiento de la zona conurbada de la metrópoli. El Congreso del Estado aprobó los programas de desarrollo urbano de los municipios conurbados, la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, estableció la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, constituida por el territorio del Distrito Federal, 53 municipios del estado de México, además un municipio del estado de Hidalgo con una superficie aproximada de 7,750 km<sup>2</sup>.

Según prospectivas del Consejo Nacional de Población se estimaba que se podría reducir la tasa de crecimiento metropolitano entre 1990 y 2000 al 1.87% anual y 1.67% entre 2000 y 2010 esto repercutiría en el crecimiento de la metrópoli alrededor de 25 millones para el año 2000, hipótesis fallida, y 30 millones para el 2010, con un aumento promedio de 50,000 habitantes por año entre 1990 y 2010, este incremento requeriría una superficie de 35 km<sup>2</sup> anuales, para alojar el crecimiento de la población que equivaldría a un aumento en la superficie urbana de 700 km<sup>2</sup> para el año 2010.

Este fenómeno metropolitano va acompañado de la continuidad físico-espacial que implica diversos problemas socioeconómicos, ambientales, así como cuestiones interurbanas regionales, de carácter intraurbano, sobre las cuales es necesario reflexionar.

### **El crecimiento económico**

En lo que se refiere al aspecto económico, la zona metropolitana soporta al año el 36% o 37% del producto interno bruto del país, por lo que su productividad, aunque en buena medida es consecuencia de enormes inversiones, sigue siendo la más alta del país. Adicionalmente la multiplicidad de oportunidades e intercambios que se generan en una metrópoli tan vasta, propicia un crecimiento muy alto del sector servicios de la economía y de un poderoso sector informal.

El sector industrial concentra en el año el 30 por ciento de los activos industriales que generan el 43 por ciento de la producción manufacturera, y el 36 por ciento del producto interno bruto, las actividades económicas dan ocupación al 26.5 por ciento de la población activa del país, al 56 por ciento de los empleos fabriles, al 24 por ciento de las plazas de trabajo comercial, de esa población se ocupa el 60 por

ciento en el sector primario, el 33.6 por ciento en el secundario y solamente el 6.13 por ciento en el sector terciario de la economía nacional, sin embargo en lo que va de este decenio su número no ha aumentado. Los empleos industriales se mantuvieron alrededor de un millón ochocientos treinta y dos mil trabajadores, mientras que el resto del país, el personal ocupado aumentó en un porcentaje bastante significativo, 79% al pasar de 2 millones 600 mil trabajadores a 4 millones 971 mil de la década de los ochentas a la de los noventas.

La Zona concentra en el año el 17% de la población del país, la que genera el 36 o 37% del producto interno bruto, el 52.15% de la producción industrial y el 54.7% de los servicios.

La metrópoli se encuentra en proceso de transformación, por un lado, tiene que afrontar de inmediato una serie de graves problemas, que son el resultado de un modelo de desarrollo urbano que ya ha mostrado serios límites, y cuya acumulación de problemas ha deteriorado las condiciones de vida de la población.

### **Tendencias de transformación recientes**

Para caracterizar el proceso de transformación que actualmente vive la metrópoli, podríamos enunciar los principales procesos de cambio que condicionan esta dinámica de transformación de la Ciudad de México, y que nos permiten identificar una visión de conjunto, que con base en el trabajo de Jorge Gamboa de Buen editado por el Colegio de México, se pueden distinguir los siguientes procesos:

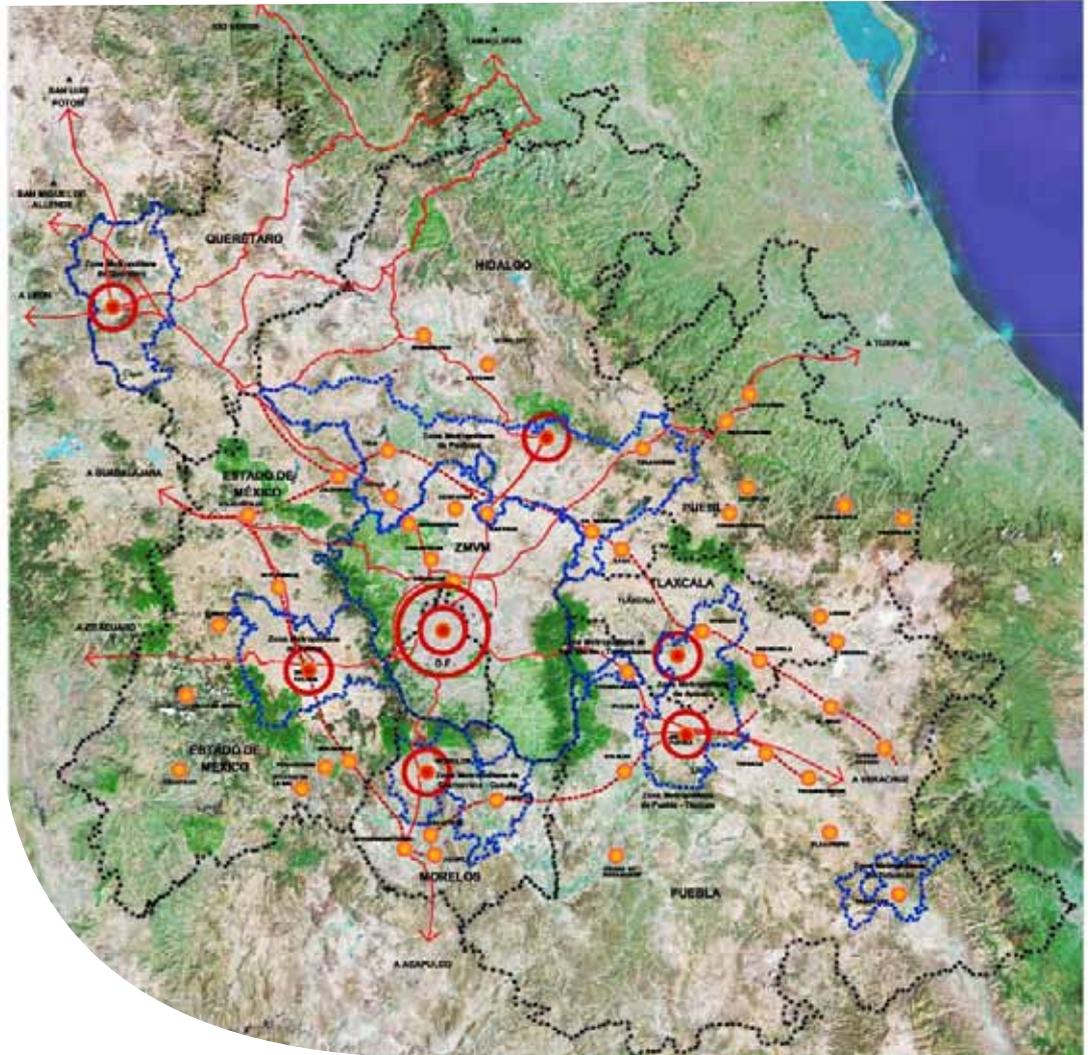
**Del crecimiento acelerado de la población a su disminución paulatina,** con respecto a décadas anteriores especialmente en el Distrito Federal.

#### **De la concentración abierta a la selectiva:**

El proceso de concentración de actividades y personas ha dejado de ser abierto, para convertirse en selectivo y competitivo.

#### **De la ciudad nacional a la ciudad global:**

De un sistema de dominio y control orientado fundamentalmente a las regiones y ciudades del país, se ha pasado a un sistema de relaciones mas equilibradas en lo nacional y con mayor presencia de relaciones de carácter competitivo y selectivo en el plano internacional.



### **De la ciudad protegida a la ciudad competitiva:**

De una etapa prolongada en que la ciudad de México gozó de amplia protección estatal, tanto fiscal, educativa, industrial, etc., lo cual estimuló la localización de diversas empresas, al otorgárseles ventajas comparativas con respecto al resto del país, hemos pasado a condiciones más equitativas, e incluso de desventajas comparativas debidas a la aplicación de políticas de contención de su crecimiento.

**De la ciudad capital a la ciudad metropolitana:**

Hasta la década de los cincuentas, la Ciudad de México se encontraba totalmente dentro de los límites del Distrito Federal, mientras que en la actualidad se divide por mitades entre el D.F. y los municipios conurbados del Estado de México. Aunque dividida por límites políticos administrativos, la ciudad de México es una unidad desde el punto de vista social, económico, ambiental y físico.

**Del uso extensivo al uso intensivo del espacio urbano:**

De una ciudad de crecimiento horizontal, bajas densidades y un uso extensivo del suelo, se está transitando a una ciudad de crecimiento vertical, alta densidad y uso intensivo del suelo.

**Del fácil acceso al suelo a la disputa por el suelo:**

La ciudad ha pasado de una etapa de fácil acceso al suelo, a una donde la disputa por el mismo es cada vez más aguda, confirmándose la teoría de la fricción por el espacio, que es característico en las zonas metropolitanas.

**Del libre acceso al uso racional de los recursos naturales:**

Mientras los recursos naturales de la ciudad fueron abundantes, se utilizaron en forma casi libre, y en cierto modo de manera abusiva, pero al sobrevenir su agotamiento o degradación, se ha pasado a un esquema en el que se va imponiendo un uso racional de los recursos naturales, sobre todo a través de tarifas y mecanismos económicos.

**De una ciudad en concenso a la ciudad en búsqueda de consensos :**

De una etapa prolongada en la que la vida política y la participación social de la ciudad tenían arreglos y reglas muy estables, era homogénea, y no presentaba conflictos importantes, hemos pasado a la redefinición de nuevas reglas, a la pluralidad política y a la necesidad de establecer permanentemente los consensos.

**De la ciudad de individuos a la ciudad de masas:**

El tamaño y la extensión física han llevado a que se produzca una masificación social y una pérdida del vínculo social y la identidad individual.

El resultado que tenemos de estos procesos es el de una ciudad compleja y contradictoria, donde conviven lo nuevo y lo viejo, en la cual chocan estructuras eficientes con las obsoletas; en donde se mezclan los valores locales con los nacio-

nales e internacionales, y donde se redefinen permanentemente los espacios que ocupan los grupos sociales y las actividades económicas.

## **Escenario metropolitano actual: entre el desorden y la ingobernabilidad**

### **Marco jurídico en la ZMVM y su eventual adecuación**

El proceso acelerado de metropolización de la ciudad de México no ha tenido correspondencia con la emisión de leyes que establezcan los mecanismos para su planeación y gestión urbana.

En el caso mexicano, en particular, existe un vacío legal respecto a las responsabilidades para abordar el fenómeno metropolitano, de tal manera que sólo dos artículos (el 115 y el 122, apartado G) de la Constitución tratan lo relacionado con la conurbación y la coordinación necesaria para solucionar sus problemas:

#### *Legislación nacional*

La evolución del marco jurídico aplicable al fenómeno metropolitano en nuestro país, además de la insuficiencia de ordenamientos que acoten sus poderes, se ha caracterizado por un predominio de la federación en la planeación del desarrollo urbano transitando a un esquema que busca acciones convenidas en forma bilateral por las entidades federativas que participan del fenómeno metropolitano.

En ese esquema, que Antonio Azuela denomina "contractualista"<sup>59</sup>, los acuerdos dependen de las entidades federativas, en la definición de mecanismos de coordinación metropolitana.

Las atribuciones de estados y municipios, cuando un área urbana rebasa sus límites quedaron definidos en el artículo 115 constitucional, con el texto siguiente:

---

59 Planeación urbana y reforma Municipal en normatividad urbanística de las principales metrópolis de México, Antonio Azuela, Ed. COLMEX, 1998

*"Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respec-*

*tivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio."*

*VI. "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia"*

Por lo tanto y legalmente, el fenómeno metropolitano está claramente reconocido y regulado por la Constitución, siendo reglamentado, a través de la Ley de Asentamientos Humanos (LGAH) incluyó un capítulo "de las Conurbaciones", en el que se otorgaba un claro predominio al titular del poder ejecutivo federal en la conducción del proceso de planeación.

Este proceso iniciaba con una "declaratoria" del Presidente de la República, por medio de la cual se reconocía formalmente el fenómeno, siendo la Secretaría de Gobernación el conducto por el cual se emitía la convocatoria a gobernadores y presidentes municipales para formar la comisión de conurbación respectiva.

Con ese fundamento legal, se formaron seis comisiones de conurbación, entre las cuales estaba la del centro del país, en cuyo ámbito se incluía la ZMVM.

La Comisión de Conurbación del Centro del País, reunía a cuatro gobernadores y al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a más de cien municipios.

Con la nueva Ley de Asentamientos Humanos promulgada en 1993, en su artículo 12, se disponía que... "La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local".

Con respecto a las conurbaciones, dicha LGAH dispuso que fueran las entidades federativas afectadas quienes asumirían la conducción del proceso de planeación.

Sin embargo, conforme a la fracción VI del artículo 115 constitucional, según la cual el fenómeno metropolitano debe ser regulado y planeado de manera conjunta y coordinada por los tres órdenes de gobierno, facultando al gobierno federal a participar en el proceso.

A partir de la reforma política del Distrito Federal, en 1995 se definió en el artículo 122 de la Constitución, Apartado G, el establecimiento de mecanismos para el tratamiento de los problemas metropolitanos, que a la letra dice:

*"Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes. Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes".*

*En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones. A través de las comisiones se establecerán:*

*A) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;*

*B) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y*

*C) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones."*

El hecho de que tanto la Constitución como la citada ley de Asentamientos Humanos (LGAH) señalen la posibilidad de que entidades federativas celebren convenios, de ninguna manera puede interpretarse como un cambio en el carácter obligatorio de la coordinación metropolitana, establecido en los artículos 115 y 122 antes referidos

Sin embargo, para que las disposiciones del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México tuviesen plena fuerza jurídica, sería necesaria que sus preceptos pudiesen ser utilizados, entre otras cosas, como fundamento para la autorización de obras y desarrollos inmobiliarios.

Ello no es posible por ahora, en la medida en que los instrumentos que pueden ser utilizados para tal fin son los Planes Municipales de Desarrollo Urbano en el Estado de México y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, en el Distrito Federal.

Son estos dos tipos de instrumentos jurídico-urbanísticos los que pueden utilizarse para proveer el fundamento jurídico de los ejercicios de planeación que han tenido lugar en la ZMVM, aún cuando restaría adecuarlos a las directrices comunes del POZMVM

Sin embargo, en la medida en que la legislación urbana del Distrito Federal y del Estado de México ha depositado en los poderes legislativos las facultades de aprobación y modificación de los planes de desarrollo urbano, se dificulta el concebir un plan de ordenación de nivel metropolitano como un instrumento que obligue en forma directa a dichos poderes y a las autoridades municipales, por lo que se debe de orientar a la capacidad de gestión de los gobiernos de las entidades para impulsar líneas de acción que cuenten de antemano con un nivel de consenso entre los actores más importantes del desarrollo metropolitano.

A nivel local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformada en la última década, no reconoce la existencia de la vasta zona metropolitana que comparte la entidad con el Distrito Federal, ni prevé mecanismos de coordinación metropolitanos.

Sin embargo, su artículo 77, fracciones XXIII y XXXI, así como el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México confieren al Gobernador la facultad de convenir la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

Por su parte la el Código Administrativo Estado de México, establece una jerarquía de planes urbanos, en cuya elaboración, aprobación y ejecución deben concurrir y coordinarse el estado y los municipios, pudiendo los municipios participar en las comisiones de conurbación interestatal, en los términos que señala la Ley General de Asentamientos Humanos.

En lo que se refiere al Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno, en sus artículos 67 fracción XXI, 69, 70 y 71 y la Ley Orgánica de la Administración Pública, en sus artículos 1, 4, 10 y 17 facultan al Jefe del Gobierno a participar en los trabajos de coordinación metropolitana y a celebrar convenios con la federación, las entidades federativas y los municipios.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su artículo 10, fracciones V y VI, otorga al Jefe de Gobierno atribuciones para participar en la ordenación de las zonas metropolitanas y celebrar convenios para la creación de las comisiones metropolitanas.

Como puede apreciarse, el marco jurídico para planificar, gestionar y controlar la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), resulta insuficiente para estar en posibilidades de crear estructuras operativas que garanticen la coordinación metropolitana en el valle de México.

### **El régimen de gobierno en la ZMVM: entre la centralización y la federalización.**

Cuando se habla del régimen de gobierno que impera en la metrópoli habitualmente la referencia se hace a dos sistemas principales: Centralizado y Federativo. Es menester señalar algunas particularidades del régimen de gobierno mexicano que se le describe como Estado corporativo: federalismo de *jure* y centralismo *factual*, es decir que:

En principio " el modelo del Estado federal, alude a la idea de la unidad de realidades de suyo diversas; a partir del reconocimiento de la diversidad institucional y de la cultura local, el ideario federalista se propone unificar estados dispersos sin vulnerar sus particularidades y regionalismos propios"<sup>60</sup>. Pero en la práctica el gobierno federal es de corte centralista, esto ha sido la historia del régimen desde la creación de la nación mexicana en el primer cuarto del siglo XIX en donde las relaciones de poder han tenido fuertes vaivenes hasta principios del siglo XXI, en este período el dilema entre federalismo y centralismo ha tenido tintes de caciquismo, caudillismo, presidencialismo; "Esto significó que en el campo económico la centralización se tradujo en industrialización urbana y en el manejo planificado y guiado desde el Estado, ello en una realidad donde el Estado de derecho (no democrático) que funciona para una minoría<sup>61</sup>. Hemos mencionado este hecho porque la capital mexicana al albergar los poderes de la nación está sujeta a particularidades gubernamentales que son históricas.

En México lo centralizado del estado "ha ido adoptando formas desconcentradas y descentralizadas para responder a las reivindicaciones políticas de las colectividades territoriales que lo conforman y de acuerdo a las necesidades funcionales y operativas de los gobiernos de las ciudades que son demandadas de mayor eficiencia y equidad. El pacto federal se presentó como solución, dando lugar a un centro de mando y una distribución de poderes entre los diferentes territorios en donde se asienta la población y desde donde operan sus gobiernos locales; esta forma de organización, obliga a un proceso de descentralización en descarga del aparato administrativo central y a favor de los órganos descentralizados"<sup>62</sup>

Aún cuando la Zona Metropolitana del Valle de México no es un conglomerado de sistemas cerrados (municipios, delegaciones.), autosuficientes, aislados y en buena medida, independientes de su entorno, por el contrario, la realidad cotidiana muestra una tendencia sistémica, integrada, interdependiente, debiendo tener primacía los flujos y las redes que se crean entre ellos.

---

60 El centralismo federado de México. Entre el texto y el contexto, R. Zamorano, Revista venezolana de ciencia política, 2005,

61 Op.cit,p.108

62 Ciudad de México: La megalópolis ingobernable, José A. Rosique Cañas, Edit. Épica, México, 2006.p. 53

Sin embargo, lo que se tiene hoy en día es un conjunto de alicientes e incentivos, provenientes del pasado que refuerzan el enfoque autárquico, aislado, localista y "cortoplacista" de los distintos gobiernos que concurren en la ZMVM. Los recursos de todo tipo se asignan y se ejercen con esta óptica y la rendición de cuentas, cuando las hay, sigue lógicamente este mismo esquema (el poder de decisión generalmente va de la mano del control de los recursos).

De igual manera, tanto las leyes como las normas tienen también estos límites locales ya que esto no permite la suma de esfuerzos ni la posibilidad de sinergia sino que, por el contrario, propicia la duplicidad y las acciones que se contraponen e incluso se anulan. Si no hay objetivos comunes, con un enfoque integral, no es posible la alineación de esfuerzos y recursos.

La suma de entidades municipales o estatales "bien" gobernadas, no produce una zona metropolitana "bien" gobernada. Es decir, procurar el bienestar de los habitantes de cada parcela, por separado y de manera independiente, no permite generar los niveles de bienestar que podrían lograrse gobernando con una visión de conjunto.

La definición de las formas de gobierno y coordinación adecuadas a la realidad actual y futura se deberá basar en los criterios de diseño que deberían ser la eficacia, la equidad, la eficiencia y oportunidad a la hora de proporcionar los servicios que espera la ciudadanía.

### **Tendencias de crecimiento y expectativas de desarrollo**

La preeminencia de la metrópoli del valle de México se explica por su historia, ubicación y clima, infraestructura y equipamiento, producción y productividad, base industrial y de servicios, recursos humanos calificados, cultura y tradiciones, así como por ser la sede de los poderes federales.

Las partes que la integran conforman una unidad por sus interrelaciones económicas, sociales, territoriales, ambientales, administrativas y políticas, razón por la cual no pueden ni deben contemplarse de forma independiente o desasociada.

El fenómeno de metropolización ha tomado un sesgo tal que nos lleva a una paradoja, es decir, si bien el crecimiento de la mancha se inicia desde el distrito

federal y tiene como base y denominación a la ciudad de México, lo cierto es que el crecimiento metropolitano mayor se da en el estado de México cuyos municipios conurbados resultan principalmente satélites subsidiarios de la actividad económica de la ciudad de México, lo anterior hace que surja una nueva denominación de la metrópoli ahora referida al valle de México, como lo esquematiza el plano siguiente

Sin embargo, la metrópoli del Valle de México durante las últimas décadas ha registrado un declive en su actividad económica y en la generación de empleo; los niveles de ingreso y bienestar de la mayoría de sus habitantes se han deteriorado; los problemas que genera su crecimiento indiscriminado y anárquico se han magnificado, agudizándose el desbalance hidrológico de su cuenca, con déficit creciente de agua y paradójicamente con riesgo de inundaciones. El rezago acumulado en infraestructura y equipamiento básico se ha incrementado, pues no se han realizado grandes obras metropolitanas desde hace más de 30 años; ha aumentado la contaminación ambiental y la destrucción de sus recursos naturales.

Durante las últimas décadas se suman ahora los imperativos que le impone su inserción en un mundo globalizado en el que las ciudades están compitiendo por atraer y concentrar inversiones.

Las tendencias y perspectivas del desarrollo metropolitano que se plantearon durante los trabajos de la revisión del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México vislumbran las diversas dimensiones del desarrollo: económica, social, territorial, ambiental y política, articulándolas, tal como se describe a continuación:

<b>Escenario Tendencial</b>	<b>Escenario Programático</b>
<b>Población</b>	
Leve crecimiento en el DF: 0.5 millones.	Mayor crecimiento en el DF: 1.2 Millones.
Incremento sustantivo en municipios conurbados: 8.5 millones.	Incremento moderado en municipios conurbados: 3.4 millones.
Crecimiento moderado de la corona regional: 4.2 millones.	Crecimiento sustantivo de la corona regional: 6.5 millones.
<b>Actividad económica</b>	
Continuación del declive económico con reducción del empleo formal.	Repunte generalizado de la economía, con generación de empleo; énfasis en la micro y pequeña industria.
Desarrollo limitado del terciario superior.	Desarrollo intensivo del terciario superior, principalmente en el DF.
Estancamiento de la planta industrial tradicional.	Reconversión de la planta industrial para la exportación y el mercado interno, principalmente en el Valle de Cuatlitlán-Texcoco.
Mantenimiento de plantas antieconómicas, contaminantes o altas consumidoras de agua.	Descentralización de plantas antieconómicas del DF al VCT y contaminantes o altas consumidoras de agua a otras localidades.
<b>Desarrollo social</b>	
Disminución de los niveles de ingreso de las mayorías, pauperización y concentración excesiva de la riqueza.	Recuperación de las economías familiares por generación de empleo e incremento de niveles de ingreso.
Reducción del bienestar social por déficit creciente de satisfactores y servicios básicos, en particular vivienda.	Mejoramiento del bienestar social por reducción del precarismo, hacinamiento y prestación de servicios básicos.
Incremento de la morbilidad, inseguridad y delincuencia.	Abatimiento de la morbilidad, inseguridad y delincuencia.

Aspectos territoriales y ambientales	
Continuación de la expansión periférica del DF en zonas de preservación ecológica y riesgo.	Alto a la expansión periférica del DF en zonas de preservación ecológica y riesgo.
Redensificación limitada del DF para vivienda, comercio y servicios.	Redensificación significativa del DF, para vivienda popular y media, servicios y comercio.
Continuación de la expansión urbana anárquica.	Expansión periférica ordenada, en áreas aptas, con infraestructura básica y servicios.
<p>Desarrollo indiscriminado y desarticulado de conjuntos de vivienda popular sin fuentes de trabajo y servicios deficientes en el VCT.</p> <p>Desarrollo insuficiente de parques industriales y servicios de apoyo en el VCT.</p>	Desarrollo concertado de polos o áreas de crecimiento en el VCT con vivienda progresiva, popular y media, industria, comercio y servicios, (subregiones oriente y norte) y vivienda media y residencial, comercio y servicios (subregión poniente).
Incremento de la contaminación y la destrucción de los recursos naturales.	Reducción significativa de la contaminación y destrucción de recursos naturales.
Desarrollo político	
Incremento de la pluralidad política de los gobiernos locales con agravamiento de la descoordinación gubernamental.	Refuerzo de las autonomías locales y establecimiento de fórmulas coordinadas de gestión metropolitana.
Desarticulación creciente entre las acciones de gobierno, iniciativa privada y grupos sociales en el desarrollo metropolitano.	Desarrollo de mecanismos y fórmulas de concertación de acciones con la iniciativa privada y los grupos sociales organizados.
Reclamos crecientes por una gestión metropolitana más efectiva, incremento de la inconformidad popular y riesgo de ingobernabilidad.	Refuerzo de la solidaridad social y de fórmulas innovadoras de gobierno participativo.

## **La planificación de la ZMVM**

En la Zona Metropolitana del Valle de México inciden diversos planes que corresponden a distintos niveles, dependiendo del ámbito geográfico que cubren y en la mayoría de los casos determinados por las unidades político—administrativas que se encuentran inmersas en la unidad física, social y económica, pero no administrativa de la ZMVM.

Los planes que directa o indirectamente involucran a la Zona, según los niveles espaciales o político—administrativos, son los siguientes:

### **Nivel Nacional**

*Programa Nacional de Desarrollo Urbano y (ahora) Ordenación del Territorio.* Realizado por la Secretaría de Desarrollo Social con la participación de prácticamente todas las dependencias del Ejecutivo Federal y sus entidades paraestatales más importantes.

Este Programa pretende dar congruencia a las acciones en la escala nacional, considerando el importante papel que juega la ZMVM y sus interrelaciones con el resto del país; estableciendo la necesidad de fortalecer la coordinación entre dependencias y entidades federales y entre órdenes de gobierno, para definir políticas y acciones pertinentes.

Señala la necesidad de controlar y consolidar el crecimiento de la zona y reorientando los flujos migratorios hacia las ciudades medias, buscando un equilibrio regional en la distribución de la población y de las actividades productivas.

### **Nivel Regional**

*Plan de Ordenamiento de la Zona de Conurbación del Centro del País.* Fue elaborado por la Comisión de Conurbación del Centro del País.

La Comisión, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, estuvo integrada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por los Gobernadores de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala; por presidentes municipales del Estado de Hidalgo, del Estado de México, del Estado de Morelos, del

Estado de Puebla y de Tlaxcala; por todos los Delegados del Departamento del Distrito Federal y por el Secretario de la hoy Secretaría de Desarrollo Social quien debía presidir la Comisión, misma que dejó de operar al desaparecer el Secretariado Técnico, sin haber cumplido con los planteamientos del programa.

*Programa de Desarrollo de la ZMCM y Región Centro.* Fue elaborado por la antigua Secretaría de Programación y Presupuesto, basado en la Ley de Planeación y con un enfoque socio-económico y eminentemente regional.

*Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.* Formulado conjuntamente entre la SEDESOL, el Gobierno del Estado de México y el entonces Departamento del Distrito Federal, en busca de un instrumento intermedio de planeación urbana que establezca, coordinada y concurrentemente, lineamientos básicos para la acción pública y privada en el ordenamiento territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México, mediante un alcance general y un horizonte de largo plazo. Para su conformación se contó con los trabajos elaborados por subcomisiones de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos; su integración técnica estuvo a cargo del Programa de Investigación Metropolitana de la UAM.

El Programa tiene vigencia dentro del ámbito territorial del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo, denominando a este espacio como Zona Metropolitana del Valle de México, antes Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El Programa señala como objetivos en materia de administración urbana el "estrechar vínculos de colaboración entre las entidades que comparten el fenómeno metropolitano"

A finales de 2006 concluyó la revisión y actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, coordinada por la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y formulado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, en el que mediante un enfoque de planeación estratégica se definen 100 proyectos de incidencia en el ámbito metropolitano.

Dicho POZMVM deberá ser nuevamente revisado y actualizado ante el reconocimiento e incorporación del estado de Hidalgo a participar en la agenda metropolitana.

## **Nivel Estatal y del Distrito Federal**

*Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México.* Elaborado por el Gobierno del Estado, en él se contemplan de manera general las acciones que en materia de desarrollo urbano se debieran realizar en el sistema estatal de planeación. En este plan están comprendidas las acciones correspondientes a los 27 municipios conurbados con el Distrito Federal, estableciéndose las políticas y acciones a promover en el valle Cuautitlán-Texcoco, como asiento de la metrópoli.

*Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.* Elaborado en diferentes gestiones desde 1980, 1982, 1987 y 1996 por el entonces Departamento del Distrito Federal, establece la política general para el territorio del D.F., definiéndose la estructura urbana, los centros, subcentros y corredores urbanos, así como la zonificación primaria para el área urbana y el área de conservación ecológica.

La versión vigente de este PGDU ha sido aprobada en el año de 2003 en el que se consideran áreas de integración metropolitana bajo la figura de áreas de actuación que implican una muy confusa instrumentación; señalando entre sus objetivos, "Asumir la coordinación metropolitana de la ciudad y su función central en la megalópolis, apoyando una gestión coordinada y concurrente".

## **Nivel Municipal y Delegacional**

*Planes Municipales de Desarrollo Urbano y/o Planes de Centro de Población Estratégico.* Formulados para los municipios conurbados, estableciendo las políticas y normas en materia de uso del suelo.

*Programas Delegacionales.* Definen para cada una de las delegaciones políticas del D.F. los lineamientos normativos en materia de uso del suelo.

## **Nivel Local**

*Planes de Barrios y Colonias del Distrito Federal.* Cada zona homogénea, barrio o colonia contó por única vez en 1981, con su plan de desarrollo urbano realizado por el Departamento del Distrito Federal con el aparente auxilio de la comunidad involucrada.

Como puede observarse, no existe un Plan de Desarrollo Urbano para la ZMVM, su ordenación está fragmentada: por un lado, se tiene el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y por otro, el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México. A nivel municipal existen los 16 planes delegacionales y los 27 municipales. Debe decirse que estos planes contienen información y propuestas fundamentalmente físicas.

Aunado a lo anterior, la comunidad participa muy relativamente en la planeación, ya que hasta ahora sólo existe la obligación de solicitar opinión sobre los planes, sin que exista real concurrencia en el proceso y en la toma de decisiones; esto tiene como consecuencia, entre otras, el rechazo por parte de la comunidad a las acciones que el gobierno emprende en materia de administración urbana.

Por lo que se refiere a programación y presupuestación, la situación es prácticamente la misma en cuanto a la estructura; sin embargo, se agrava debido a que los criterios de prioridad en los programas y asignaciones de recursos no son integrados y globales, pues responden a intereses y orientaciones locales.

### **La gestión en la ZMVM**

La gestión de los subsistemas metropolitanos de la ZMVM presenta las mismas características de fragmentación e incongruencia que la planeación.

#### Subsistemas Metropolitanos

Las grandes metrópolis constituyen un fenómeno de gran complejidad, cuyo análisis dista mucho de ser sencillo. Esta complejidad se deriva de las múltiples interacciones, conexiones e interdependencias que existen entre las diferentes estructuras y variados actores que intervienen en la dinámica de su funcionamiento. Esta situación dificulta la identificación y comprensión de las causas de los problemas y tornan más difícil la búsqueda de soluciones.

La complejidad de la ciudad y la necesidad de darle un futuro, exigen pensar a la "ciudad como un todo". En este sentido, se requieren enfoques integrales de interpretación y acción, con el fin de dar respuestas globales que den sustento y coherencia a las respuestas particulares

Los problemas de la Ciudad de México, como los de las grandes ciudades, no son fáciles de captar de manera explícita, debido a su diversa complejidad y naturaleza. Con frecuencia se ha visto a la ciudad como una suma de diversos componentes estructurales a manera de sistemas independientes, dejando de lado las múltiples conexiones e interacciones que se producen entre los mismos y sin considerar sus denominadores comunes.

Esta percepción resulta limitada porque la ciudad no es solamente una expresión de sistemas aislados y desarticulados. Si bien existe el reconocimiento de su especificidad y relativa autonomía, nos parece importante no perder la visión de conjunto. Hay que enfatizar que la naturaleza y complejidad de la realidad urbana se debe entender desde una óptica que permita esclarecer las relaciones y mutuas interacciones que se producen entre los distintos sistemas y su funcionamiento como una unidad.

A continuación, sin pretender hacer un recuento de todos y cada uno de los problemas que afronta la ciudad, referiremos solo aquellos que consideramos que por su mayor peso e influencia en el funcionamiento de la urbe, deben ser analizados en este trabajo:

#### Base Económica

El cambio en la base económica de la ciudad, es resultado del proceso de reestructuración de la economía nacional, en donde las políticas de desconcentración y las deseconomías generadas por la acumulación de problemas urbanos, ha propiciado una reorientación de la base productiva de la metrópoli, los efectos negativos de esta situación, han sido principalmente el cierre y/o emigración de algunas empresas, la pérdida de empleos y la reducción de la base fiscal.

#### Vivienda

En materia de vivienda, es evidente que la escasez de suelo, significa una restricción para acceder a la vivienda, esto aunado al insuficiente ingreso de las familias, el escaso y costoso crédito para la vivienda, la sobre regulación administrativa y las restricciones espaciales, provocan limitaciones en el acceso a la vivienda, sus efectos se traducen en crecientes tensiones sociales, provocadas por los demandantes de vivienda con dificultades económicas, de continuar sin cambios esta

situación, en los próximos años presenciaremos un incremento en las movilizaciones políticas en torno a la vivienda, con una menor capacidad para satisfacer estas demandas.

### Infraestructura y Servicios Urbanos

La persistencia de los desequilibrios sociales, en la ciudad, se observa, a causa de la desigualdad del ingreso y de los servicios urbanos de los habitantes de la metrópoli; los niveles de ingreso y la dotación de servicios, varía sensiblemente, no solo entre sectores, sino también, entre las entidades que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Actualmente, la ciudad cuenta con una amplia infraestructura urbana, convirtiéndola en un espacio económicamente atractivo para el desarrollo económico-social de sus habitantes. A nivel nacional es la entidad que menos rezagos presenta en cuanto a equipamiento urbano, sin embargo, todavía un sector importante de la población no tiene acceso a los servicios urbanos.

Además, prevalecen disparidades en la dotación en cantidad y calidad de los servicios públicos, entre las distintas zonas de la ciudad, así por ejemplo, en algunas partes de la ciudad se reciben hasta 600 litros de agua diarios por habitante, mientras que en contraste, en otros puntos de la urbe se consumen tan solo 20 lt., al día por habitante.

### Vialidad

Otro fenómeno problemático, es la insuficiencia, el deterioro y la deficiente organización de la infraestructura vial de la ciudad, que obstaculiza la fluidez de los movimientos diarios que requiere la vida urbana, el tráfico lento, los congestionamientos y accidentes viales, son sucesos diarios que provocan la irritación ciudadana.

El origen de este problema radica, principalmente en el crecimiento exponencial que ha tenido en los últimos años el parque vehicular, este crecimiento desmedido ha rebasado la capacidad de la infraestructura vial, de tal manera que en las horas de mayor aforo vehicular la velocidad se reduce drásticamente, llegando a 7 Km. por hora.

Aunado a lo anterior, se debe mencionar que los recursos fiscales orientados a la promoción y ejecución de tales obras viales fueron insuficientes para evitar, por un lado el deterioro de la infraestructura existente, y por el otro, para ampliar la red vial, en razón al elevado ritmo de crecimiento de la mancha urbana de la metrópoli.

La complejidad y extensión urbana dan por resultado, una integración parcial de la estructura vial.

### Transporte

El transporte es uno de los problemas mas agudos que enfrentan cotidianamente los habitantes de la Ciudad de México; el 98% de los autobuses concesionados del Estado de México arriban a 8 estaciones del Metro del Distrito Federal; la insuficiente oferta de transporte masivo, la deficiente organización de transporte concesionado, la limitada coordinación metropolitana, y la preeminencia del vehículo particular, han provocado un transporte ineficiente, contaminante e inseguro en la ciudad, este problema se ha traducido en altos costos individuales y sociales.

En resumen, el problema del transporte radica en la ausencia de una alternativa de transporte colectivo eficiente, cómodo, funcional y seguro, que coloque a los medios de transporte no contaminante de elevada y mediana capacidades, como elementos fundamentales que den una estructura adecuada al conjunto de los traslados.

El problema del transporte requiere respuesta eficaz y oportuna para evitar mayores daños al medio ambiente, y a la eficiencia económica de la ciudad, así como al bienestar social de sus habitantes.

### Contaminación del Aire

En materia de contaminación del aire, las fuentes generadoras de este problema, son el transporte contaminante, las áreas depredadas ecológicamente y las emisiones generadas por la industria y los servicios; este fenómeno es agravado por ciertas condiciones orográficas del valle de México y la escasa atención regulatoria en décadas pasadas a las emisiones contaminantes; la mala calidad del aire, tiene un impacto negativo en la salud de los habitantes de la metrópoli, afectando su bienestar.

## Agua y Drenaje

En cuanto al servicio de agua y drenaje, aun persisten deficiencias en cuanto a su cobertura y calidad, que han sido provocadas principalmente por los esquemas de organización del mismo, sin embargo, la sobreexplotación de los mantos freáticos, generada por las crecientes necesidades de agua y el uso irracional del vital líquido, constituye el aspecto mas grave del problema, el equilibrio ecológico de la ciudad se ve seriamente afectado, si no se establecen con oportunidad y eficacia soluciones a este problema.

No obstante, que en términos generales la mayoría de la población de la ciudad cuenta con el servicio de suministro de agua, alcanzando el 97% en el D.F., el 85 % en el estado de México, aun existen amplias zonas que carecen de este servicio.

El origen de las deficiencias en la distribución del agua se ubica en buena medida, en la insuficiente respuesta institucional en ambas entidades, ya que la problemática se ha atendido desde ópticas distintas, implantando soluciones parciales en la atención del problema, la ausencia de una efectiva coordinación metropolitana para la gestión del servicio ha ocasionado la duplicación de esfuerzos e inversiones, la desigualdad en la distribución de los recursos y serias disputas intergubernamentales, existiendo 21 organismos y entidades responsables en el Valle de México.

En razón de lo anterior, debemos señalar por tanto, que el problema del abastecimiento, distribución y tratamiento del agua deberá manejarse desde una óptica integral, haciendo énfasis sobre todo, en el aprovechamiento racional de los recursos hídricos del valle, de continuar explotando las cuencas de manera intensiva provocado principalmente por el uso inadecuado del agua, en el mediano y largo plazo, existe el grave riesgo de afectar el desarrollo de la Ciudad de México.

## Uso del Suelo

En materia de uso del suelo es importante mencionar que a partir de su definición se establece la estructura de territorio de la ciudad, la distribución y las formas de aprovechamiento del suelo tienen impacto principalmente en la economía, el medio ambiente y el bienestar social.

Las presiones del crecimiento poblacional y de los sectores productivos sobre el espacio urbano, han convertido al suelo de la ciudad en un bien escaso y motivo de disputa, la ausencia de mecanismos institucionales adecuados para dirimir el conflicto de intereses entre lo colectivo y lo privado genera problemas en la administración del cambio en el uso del suelo.

Por otra parte, los cambios en la economía de la ciudad han generado presión para modificar el uso del suelo en ciertas áreas de la misma, con vocación comercial y de servicios y que son actualmente residenciales. Esta situación se ha tornado conflictiva, debiendo promoverse la revisión y formulación de los mecanismos adecuados de planeación para resolver el conflicto que surge de los intereses encontrados, que por un lado, intentan cambiar los usos del suelo, y por el otro el de las organizaciones vecinales que se oponen a estos cambios.

La resistencia vecinal se fundamenta principalmente, por las externalidades que genera el cambio en el uso del suelo, como son: congestionamientos viales, ruido, impactos ambientales, etc. la perspectiva vecinal no coincide en muchas ocasiones con el interés colectivo interpretado por la autoridad de la ciudad, contraponiéndose no solo a otros intereses privados como al de los inversionistas, sino también al interés público.

Así, el interés particular de algunos sectores ha obstaculizado el crecimiento vertical de la ciudad, por un lado al oponerse al incremento de las densidades en los espacios construidos, y por otro lado también dificulta el desarrollo de obras de interés colectivo anteponiendo su interés propio al público.

El conflicto en los cambios del uso del suelo, no radica solamente en la existencia de diversos y encontrados intereses, sino en la suficiencia de mecanismos institucionales para resolver estos cambios.

El procedimiento implementado ha consistido en la revisión de los correspondientes programas delegacionales antes llamados planes parciales, en donde en cada una de las delegaciones se establece los usos del suelo posibles, las densidades habitacionales, las alturas, las intensidades de construcción, las restricciones, la normatividad complementaria, etc., esta revisión ha sido expuesta, ha sido confrontada con la comunidad para que de ellos se establezca el proyecto de usos del suelo, que satisfaga a los intereses colectivos, pero también permi-

ta un desarrollo armónico en una economía que ofrezca eficiencia y productividad a la ciudad.

Asimismo, se ha observado que la planeación en los usos del suelo tiene un alcance meramente local, muchos de los planes para el aprovechamiento de territorio han resultado ser fragmentados y desvinculados, ya que no contemplan la continuidad físico-espacial, así por un lado, encontramos zonas en las que se proponen restricciones a su crecimiento y, por otro, zonas donde hay una franca y continua expansión urbana como sucede en los municipios conurbados, esto sin duda requiere una visión metropolitana en la planeación del territorio.

### Subsistemas Funcionales

Un problema que subyace en la dinámica de la metrópoli para cada uno de sus componentes y funciones, es el relativo a la administración metropolitana, en donde se han identificado los problemas siguientes: la limitada coordinación entre los gobiernos involucrados en la zona metropolitana, centralización en la toma de decisiones al interior de la estructura de gobierno, anquilosamiento de los sistemas administrativos, jurídicos y de planeación empleados en la gestión urbana, escasa profesionalización de los cuadros administrativos y la existencia de canales de participación social insuficientemente desarrollados. Lo anterior constituyen los factores que han impedido una pronta y eficiente modernización institucional frente a las crecientes demandas sociales y las nuevas realidades de la ciudad.

El explosivo crecimiento urbano ocurrido en décadas pasadas, hizo más complejos los problemas de la urbe, sin embargo, el agudizamiento de algunos problemas y la aparición de otros más no se explican solamente por esta expansión, sino también, por la rigidez del aparato gubernamental para adaptarse y responder a la dinámica del crecimiento urbano.

La calidad de la gestión gubernamental, ha sido afectada por elementos que pueden situarse en dos grandes apartados: el primero tiene que ver con el funcionamiento propiamente de la gestión pública, y el segundo con los mecanismos que regulan la interacción entre autoridad y ciudadanos, y que fortalecen o debilitan la respuesta institucional.

En lo que se refiere a la gestión pública destaca la desarticulación entre las diferentes instancias gubernamentales, propiciando la centralización de las decisiones y la carencia de una adecuada profesionalización del sector público; concerniente a la relación gobierno—ciudadanía, se nota la ausencia de canales adecuados de representación política y participación social.

No obstante la relación estrecha entre el D.F. y los municipios conurbados, la zona metropolitana ha carecido de un diseño institucional concertado, que permita articular y coordinar esfuerzos para atender problemáticas comunes, esta situación ha propiciado: duplicidades de funciones y dispendio de recursos, sobreposición de competencias y omisión de problemas que requieren atención, todo lo anterior sin contar con los conflictos intra e interinstitucionales que han dificultado el óptimo desempeño de las instancias de gobierno.

Otro de los factores que explica la calidad de la gestión gubernamental, es la relación específica que han mantenido los órganos de la administración central con las instancias locales, la centralización ha caracterizado esta relación, no solamente en las interacciones de la federación con las instancias estatales, sino también entre estas y las instancias municipales y delegacionales.

Las instancias locales, no han contado con las suficientes facultades y atribuciones para proponer, decidir y aplicar las políticas necesarias que han de implementarse en sus espacios territoriales, en otros casos la múltiple concurrencia de los diferentes niveles de Gobierno en torno a problemáticas específicas, congestionan y dificultan la toma de decisiones, presentándose situaciones de duplicidad y sobreposición de competencias.

Finalmente, por una parte, el bajo nivel de profesionalización de los cuadros administrativos y por otra parte la burocratización de los procesos para atender y resolver las demandas de la ciudadanía, se han convertido en serios obstáculos que han impedido una oportuna respuesta institucional a las diversas demandas colectivas.

### Organización

Como ya se dijo, la administración de la ZMVM se realiza de manera fragmentada y en ella intervienen, además de las autoridades locales, las estatales y las federales.

Se caracteriza también por un alto grado de centralización en las decisiones, procedimientos confusos y complicados, labor administrativa lenta, ineficaz y costosa, personal poco calificado y desestimulado, equipo de oficina y técnico obsoleto y con deficiente mantenimiento.

No existe continuidad administrativa pues los mandos intermedios de la organización están sujetos a cambio constante y, en la mayoría de los casos, no actúan con lógica institucional, sino para bien personal.

### Financiamiento

Otro aspecto más de la administración y gestión metropolitana, es el financiamiento para el desarrollo de proyectos y programas, existen infinidad de líneas financieras que son contradictorias superpuestas o competitivas para obras que se debieran concebir simultáneamente. Es el caso por ejemplo de tierras, infraestructura, vivienda, equipamiento y transporte. Las inversiones que sobre estas materias forzosamente tienen que ser congruentes y realizarse simultáneamente, sin embargo, en el conjunto de mecanismos financieros se tienen políticas, normas, procedimientos y lugares distintos para aprobar sus créditos, parece deliberada la intención de no llevar a cabo estas tareas en forma racional, integrada y oportuna.

Lo mismo sucede cuando se trata de parques industriales y comerciales o de financiamiento a la pequeña y mediana industria: los estudios y apoyos correspondientes, aun cuando se dan en espacios contiguos y semejantes con la producción agropecuaria y ganadera, obedecen a criterios totalmente distintos sin ninguna conexión. En este campo aparecen varias líneas financieras que en lugar de facilitar una gestión integrada de desarrollo compiten entre si y generan una serie de complicaciones operativas muy contradictorias.

### Participación Ciudadana

Descoordinada participación ciudadana; la problemática a la cual se enfrenta la ZMVM, en materia de participación de la comunidad, tiene su origen en la falta de una política que, en la esfera nacional, norme las acciones que los diversos organismos deben promover para la participación de la comunidad a escala metropolitana.

La carencia de tal política provoca que no exista congruencia en las acciones, así como la dispersión de las actividades de participación comunitaria, debido a la inexistencia de objetivos y funciones que canalicen la potencialidad participativa de las personas. La desorganización que genera tal situación, provoca el desinterés y la pérdida del concurso de la ciudadanía en acciones de participación comunitaria.

Para el caso del Distrito Federal ha sido promulgada la Ley de Participación Ciudadana que busca encauzar la participación a través de los Consejeros Ciudadanos, cuya permanencia se encuentra en revisión sin conocerse la estructura de participación que los sustituirá.

### **La Evaluación en la ZMVM**

El control-evaluación en la ZMCM que debiera tener como objetivo primordial el de registrar y evaluar los resultados de las actividades que realizan las dependencias y organismos involucradas en las acciones que desarrollan en el contexto metropolitano, presentan problemas derivados por una parte por la ausencia de dependencias de control o bien por la diferencia de criterios en el establecimientos de mecanismos, normas y ordenamientos jurídicos-administrativos que permitan llevar un eficaz control del desarrollo metropolitano. Se adolece de un sistema integrado de registro, que permita conocer los avances tanto de los planes y programas así como de su presupuestación, en la oportunidad no sólo de controlar los recursos humanos, materiales y financieros, sino con la intención de medir y evaluar las actividades en términos gubernamentales y poder corregir las desviaciones a tiempo.

Los antecedentes de control en la ciudad de México tienen su origen en la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1o de enero de 1929. En esta ley se contempla que el control sería ejercido por la Contraloría General, bajo los lineamientos de la Contraloría General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Posteriormente aparecieron las leyes de 1941, 1970, y 1978. Cada una de ellas derogó a su predecesora. La emisión sucesivas de leyes orgánicas pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que ha debido adecuarse a los problemas de gobierno de una Metrópoli, que en relativamente pocos años creció de manera desmesurada hasta alcanzar casi el extremo de su ingobernabilidad.

El crecimiento de la ciudad y los montos económicos requeridos para cubrir las necesidades que demanda la ZMVM, hace indispensable revisar y adecuar los mecanismos de captación de ingresos y los criterios de asignación de egresos.

El sistema de control en la ZMVM que debiera tener como función básica la de medir y evaluar los resultados de las actividades que realizan las dependencias involucradas, para corregir, adecuar o mejorar, no sólo a los componentes de los sistemas sino también a sus procesos como la planeación y gestión, presenta problemas derivados, por una parte, de la ausencia de áreas específicas de control, o bien, por la diferencia de criterios en el establecimiento de mecanismos, normas, ordenamientos jurídicos y/o administrativos que permitan un eficaz control del desarrollo urbano.

Se carece de un sistema integrado de información que permita conocer los avances, tanto de los planes y programas como de los presupuestos, con la oportunidad necesaria para poder corregir las desviaciones en tiempo.

La ausencia de información oportuna y sistematizada no sólo imposibilita a las autoridades ejecutoras para ejercer su función, sino también a la autoridades legislativas el cumplir con sus atribuciones en materia de fiscalización.

### **Esquema actual de la administración: el desafío de administrar en la diversidad**

#### *Las estructuras gubernamentales en la metrópoli*

En el territorio metropolitano asisten diferentes jurisdicciones político-administrativas: el Gobierno Federal; los gobiernos del Distrito Federal, del estado de México y recientemente el Estado de Hidalgo; los gobiernos de las 16 delegaciones políticas, así como de los 57 municipios aglomerados, del estado de México y más de 20 del estado de Hidalgo. Esta circunstancia ha dificultado la administración metropolitana, ya que concurren esquemas administrativos diversos, con políticas y acciones que obedecen a requerimientos prioritariamente locales.

La estructura administrativa de la Zona Metropolitana, obedece a enfoques, competencias jurídicas, atribuciones y acciones distintas.

## **Administración en el Distrito Federal**

Por lo que respecta a esta entidad federal está gobernada desde 1997 por un Jefe de Gobierno, por una Asamblea Legislativa, así como por 16 jefes delegacionales, electos democráticamente.

El esquema administrativo para la planeación, programación, gestión, ejecución, control y evaluación en el Distrito Federal responde a un enfoque sectorial que en forma de atribuciones genéricas les señala su ley orgánica, estructura compuesta por las secretarías de Gobierno de: Desarrollo Urbano y Vivienda; de Desarrollo Social; Obras y Servicios; Seguridad Pública; de Transportes y Vialidad; Turismo; Salud; Desarrollo Económico; de Planeación y Finanzas; Medio Ambiente, Protección Civil y Cultura; así como la Oficialía Mayor; la Contraloría General; la Consejería Jurídica y la Procuraduría General de Justicia.

El Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, señala sobre la coordinación metropolitana, que el Distrito Federal participará en los términos que establece la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el propio estatuto, en: la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, vialidad y transporte, agua potable, drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Dicho estatuto le confiere al Jefe de Gobierno, dentro del ámbito de sus atribuciones, las siguientes responsabilidades:

"Acordar con la federación, los estados y municipios limítrofes, la constitución integración y funcionamiento de las comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación de las acciones arriba citadas, asimismo de suscribir convenios con los estados, municipios y la federación para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, estos convenios deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal".

La participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana, se sujeta a las siguientes bases:

"I. Tratándose de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, solo se contraerán compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente;

II. Será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas;

III. Los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiera así como las reglas a que sujete su participación, deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratantes de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate; y

IV. En todo caso, los integrantes de las comisiones, contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate".

La Secretaría de Gobierno, por medio de la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Institucional, es la responsable de la articulación de las distintas secretarías implicadas en la gestión, a través de las comisiones metropolitanas constituidas.

En el nivel operativo, en contacto directo con la ciudadanía en la prestación de servicios, se suman las 16 delegaciones políticas, dirigidas ahora por Jefes Delegacionales electos democráticamente que les permite actuar con cierta autonomía, aún cuando el Gobierno del Distrito Federal se reserva atribuciones normativas, y en algunos casos inclusive aspectos estratégicos desde el punto de vista político.

### **Administración en el Estado de México**

Su estructura de gobierno, conforme a lo dispuesto por su Constitución Política y su Ley Orgánica, esta compuesta sectorialmente por las secretarías de: Gobierno;

Administración y Finanzas; Desarrollo Urbano, Agua, Infraestructura y Obras; Desarrollo Económico; Comunicaciones; Transporte; Desarrollo Metropolitano; Salud, Educación y Bienestar Social; Agricultura y Ganadería; La Secretaría de Desarrollo Metropolitano es la responsable a nivel del ejecutivo estatal de articular las demás Secretarías involucradas en la gestión metropolitana

### **Administración en el Estado de Hidalgo**

Con la reciente incorporación del Estado de Hidalgo a los trabajos de coordinación metropolitana, la Secretaría encargada de llevar a cabo las gestiones de los programas de índole metropolitana es la Secretaría de Planeación, quien articula a las demás dependencias del ejecutivo estatal, así como a los municipios integrantes de la entidad en el ámbito de la ZMVM.

En cuanto al esquema administrativo de los municipios metropolitanos tanto del Estado de México, como del Estado de Hidalgo, su organización político-administrativa, la dispone el artículo 115 Constitucional, el cual establece que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado que constituye "una asamblea deliberante" que tiene como función principal la resolución de los asuntos administrativos que se sometan a su decisión, la ejecución de sus resoluciones correspondientes al Presidente Municipal, quién funge como Jefe de la Asamblea integrada adicionalmente por un número determinado de servidores públicos, así como por síndicos y regidores.

Los síndicos tienen funciones de procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, de manera principal efectúan labores de control y fiscalización de la tesorería municipal y del presupuesto. Los regidores por su parte, se encargan de auxiliar al Presidente Municipal en distintos aspectos de la administración del municipio e incluso lo representan.

Los funcionarios del Ayuntamiento están integrados por los secretarios, tesoreros, oficial mayor, los directores subdirectores y jefe de departamentos, los cuales duran en el desempeño de sus actividades tres años.

Los auxiliares de las autoridades municipales están constituidos por el cuerpo de policía y bomberos, los jefes y comandantes así como los oficiales, los cuales se desempeñan en la atención de problemas de seguridad y protección a la población.

Finalmente se encuentran los órganos de colaboración, sobresaliendo los consejos de colaboración municipal y las juntas de colaboración municipal; sus actividades van encaminadas a canalizar las demandas y necesidades de la población con el propósito de buscar soluciones viables a problemas que afectan a toda la sociedad.

Ante la complejidad administrativa se requiere la identificación de métodos y estructuras que orienten hacia una eficiente coordinación metropolitana.

### **La joven historia e incipiente experiencia de la coordinación metropolitana**

Las bases de la división político-administrativa del Valle de México se establecen en la Constitución de 1824, con la adopción de una república federal con sus poderes asentados en la Ciudad de México, en un Distrito Federal, que fue convalidado por la Constitución de 1917, la cual perfiló la coexistencia en el Valle de México de un Distrito Federal, con los estados y municipios circunvecinos.

Es en la década de los setentas, como resultado de los procesos de metropolización, así como al auge de la planificación de los asentamientos humanos, cuando se intentan crear los primeros mecanismos de coordinación metropolitana, constituyéndose en 1976 como ya fue referido.

En 1982 fue aprobado el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada, que tenía por objetivos desconcentrar la metrópolis y ordenar su crecimiento, confiriendo a la comisión el carácter de organismo descentralizado —con personalidad jurídica y patrimonio propio— para instrumentar el plan, a través de una serie de programas sectoriales.

En 1985 fue suprimido su secretariado técnico<sup>63</sup>, con lo cual la comisión dejó de operar, transformándose en 1988 en la Comisión del Área Metropolitana, integra-

---

63 Junto con el resto de los secretariados técnicos de las diversas comisiones de conurbación del país.

da con representantes de los gobiernos, federal, del Distrito Federal y del Estado de México, para planificar el desarrollo metropolitano y promover la realización de programas y acciones conjuntas, trasladando la comisión sus funciones sustantivas a las dependencias gubernamentales correspondientes.

Posteriormente se crea el Consejo del Área Metropolitana, integrado por los gobiernos, federal, del Distrito Federal y del Estado de México, con funciones de planeación demográfica, territorial y económica para la metrópoli.

La coordinación entre las estructuras que constituyen la metrópoli se ha intentado realizar mediante la conformación de comisiones metropolitanas, que incorporan a los tres ámbitos de gobierno; en primer término los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, los cuales junto con los municipios metropolitanos y las delegaciones del Distrito Federal, asumen el nivel de gobierno realmente operativo y en segundo lugar, la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social en tanto que representa la "cabeza de sector" en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenación del territorio.

Como opciones jurídico-administrativas, para vincular las instancias de gobierno que actúan en la metrópoli, se han celebrado convenios y acuerdos de coordinación como instrumentos que buscan consensos, así como concertar y aportar recursos humanos, técnicos y financieros, además de sentar las bases y criterios para la coordinación de acciones.

Como respuesta a los problemas de alcance metropolitano, que se empezaron a agudizar en los ochenta, en la década de los noventa se crearon las comisiones siguientes:

Todas estas comisiones, estaban integradas por los titulares de las respectivas dependencias de los gobiernos federales, del Estado de México y del Distrito Federal. Sin embargo, hasta hace poco, la mitad de estas comisiones no estaban en operación.

Un nuevo intento para atender coordinadamente y de manera integral la problemática metropolitana surgió el 23 de marzo de 1998, cuando se instaló la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, presidida, de manera rotativa, por el Gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (recién nom-

brado), los cuales nunca se reunieron para coordinar la agenda metropolitana. Las razones por las cuales estos esfuerzos de coordinación no han producido los resultados esperados son múltiples, y empiezan por la falta de voluntad política. Lo anterior porque desde que se instaló la Comisión de Coordinación y hasta finales de 2000, la comisión sólo se reunió en tres ocasiones, mientras que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México nunca se reunieron para coordinar la agenda metropolitana.

En síntesis, las comisiones metropolitanas no han tenido éxito principalmente por las razones siguientes:

- 1 Las decisiones no tenían carácter obligatorio y no estaban sometidas a evaluaciones y rendición de cuentas rigurosas
- 2 No contaban con recursos propios para financiar sus iniciativas
- 3 No existía ningún tipo de presión ciudadana

Finalmente, tampoco existieron los incentivos ni las condiciones para que las distintas autoridades locales quisieran y pudieran establecer mecanismos de gobernabilidad, coordinación y colaboración efectivos.

### **Comisiones metropolitanas: necesidades y voluntades**

A fines de la década de los ochenta se estableció la primera coordinación sectorial metropolitana de transporte y vialidad.

Es en las décadas de los noventa y dos mil cuando se establecen los mecanismos de coordinación metropolitana vigentes por medio de las comisiones metropolitanas, siguientes:

- Ambiental (1992)
- Agua y Drenaje (1994)
- Seguridad Pública y
- Transporte y Vialidad (1994)
- Asentamientos Humanos (1995)
- Coordinación Metropolitana (1998)
- Desechos Sólidos (1998)
- Protección Civil (2000)
- Salud (2001)
- Finanzas (2008)
- Desarrollo Económico (2008)

En 1992 comenzó a operar la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, que es la instancia de coordinación de mayor jerarquía política con la que cuenta la administración metropolitana, integrada por los titulares de los ejecutivos del Distrito Federal, de Estado de México y recientemente por el Estado de Hidalgo

La coordinación de los gobiernos en el desarrollo metropolitano en el Valle de México se ha venido dando, en lo fundamental, a través de comisiones sectoriales tripartitas, mediante representantes de los gobiernos, federal, del Estado de México y del Distrito Federal. Las cuales cuentan con secretariados técnicos.

Dichas comisiones son instancias de coordinación creadas en términos del artículo 122 constitucional, que se analizó anteriormente. (p.97)

Sin embargo, aunque su fundamento legal es el mismo, su objeto, atribuciones, jurisdicción territorial, organización, formas de operación y sus resultados son variados.

Los acuerdos de las comisiones creadas para abordar problemas específicos no tenían carácter vinculatorio ni eran obligatorios para las partes, es decir, sólo podían sugerir o proponer pero con escasas posibilidades de que se les tomara en cuenta.

En el terreno operativo, la cooperación administrativa adolecía de un sustento económico real porque no contaban con un presupuesto propio para ser dedicado exclusivamente a la solución de problemas de alcance metropolitano. O sea que, para poner en práctica sus recomendaciones, los gobiernos locales habrían tenido que distraer recursos propios, que seguramente pensaban destinar a acciones locales, políticamente más redituables.

A este panorama hay que agregar otros detalles como la asincronía de los calendarios electorales, es decir que, cuando unos gobernantes inician su período otros ya van de salida, lo que hace que tengan horizontes de tiempo distintos y se dificulte aún más la planeación y colaboración en proyectos comunes. Esto implica intentar acciones difícilmente puestos en sincronía, con las consiguientes pugnas partidistas que no propician la coordinación.

Los intentos en la década de los noventa, por modificar el marco normativo y por crear mecanismos de coordinación fueron, en este sentido, superficiales, y sus resultados, insuficientes.

En el año 2000 se integraron a esta Comisión los titulares de las 16 Delegaciones del DF y los presidentes municipales de los 28 municipios que se reconocían como parte de la Zona Metropolitana y se recomendó ampliarla para incluir a todos los municipios realmente conurbados, incluyendo a Tizayuca, en el estado de Hidalgo.

Además, en 1998 se adoptó y en 1999 se ratificó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Sin embargo, ni la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996 y 1999) ni la Ley de Planeación del Distrito Federal (2000) lo incluyeron en sus ordenamientos, quedando como su único sustento jurídico la Ley General de Asentamientos Humanos. La creación de los organismos de coordinación y los instrumentos de planeación mencionados, así como su notoria evolución en los últimos años, muestran que, tanto el Gobierno Federal como los distintos poderes y niveles de los gobiernos dentro de la ZMVM, entienden la necesidad y la importancia de la colaboración y la coordinación de esfuerzos. No obstante, en la práctica, esta coordinación y colaboración sigue siendo difícil, lenta, ineficiente e ineficaz.

A continuación se describe una síntesis formulada en el 2004, tomada del documento elaborado por el Colegio Mexiquense para la evaluación y perspectivas del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, de las actividades efectuadas por las Comisiones Metropolitanas y las Comisiones Sectoriales:

De las comisiones instaladas destacan por sus acciones las de transporte y vialidad (COMETRAVI), medio ambiente (CAM) y asentamientos humanos (COMETAH), en lo fundamental por haber venido operando durante un mayor tiempo.

Las problemáticas que enfrentan las comisiones metropolitanas sectoriales, sus logros más relevantes y algunas de las tareas pendientes a realizar, son las siguientes:

### **Transporte y vialidad**

#### *Problemática*

Uno de los problemas más complejos de la ZMVM es el transporte y vialidad, cuyas políticas y marcos legales diferenciados de las entidades que la componen dificultan la planeación estratégica del sector, amplían las diferencias en los niveles de servicio y reducen los márgenes de acción gubernamental.

La problemática del sector puede desglosarse en tres partes: transporte de pasajeros, transporte de carga e infraestructura vial.

La ZMVM no cuenta prácticamente con una red multimodal de transporte masivo — salvo el metro del DF—, que atienda las necesidades de los ciudadanos.

La mayoría de la demanda es cubierta por el transporte de superficie, fundamentalmente microbuses y el automóvil particular.

Existe una palpable incapacidad de las autoridades para ejercer un control efectivo del transporte público de superficie, que se traducen en caos vial, incremento de la contaminación del aire, baja rentabilidad en la prestación de los servicios y en lo fundamental, incremento del tiempo y costo de los traslados de la ciudadanía.

En materia de transporte de carga, el problema reside en un anticuado parque vehicular, en la sobre regulación— predominantemente federal— y en la saturación de las arterias metropolitanas, debido, entre otros factores, a la falta de libramientos carreteros.

En lo que respecta a la infraestructura vial de la ZMVM, existe un déficit permanente en relación al creciente número de automotores, lo que obliga a plantear estrategias coordinadas entre el DF, Estado de México y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, STC.

El problema fundamental en materia de infraestructura vial es el de los recursos, por la escasez de fondos, en particular del Estado de México y el hecho de que el gobierno federal ya no contribuye a la construcción de la infraestructura básica de la metrópoli.

### **Organización metropolitana**

Con el objeto de atender de manera integral la problemática referida se integró en 1989 el Consejo de Transporte del Área Metropolitana, COTAM, el cual fue robustecido en 1992; sin embargo, por carecer de funciones claras y autoridad no pudo alcanzar sus objetivos<sup>64</sup>.

---

64 No resolvió problemas de invasión de rutas, ni realizó proyectos de infraestructura, por falta de recursos disponibles y de apoyo del gobierno federal.

En 1994 fue creada, mediante convenio de coordinación<sup>65</sup>, la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), que sustituyó al COTAM, integrada por funcionarios federales y estatales.

La COMETRAVI cuenta con atribuciones consultivas, que le permite proponer soluciones a los de problemas de transporte y vialidad de la ZMVM.

Se organiza como un equipo de especialistas, integrado por representantes de los referidos gobiernos. Por parte de la SCT: titulares de las Subsecretarías de Transporte e Infraestructura; de las Direcciones Generales de Carreteras Federales, Conservación de Carreteras, Tarifas y Transporte Ferroviario y Multimodal. Por parte del Estado de México: titulares de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Coordinación General de Asuntos Metropolitanos; Direcciones Generales de Transporte Terrestre, Vialidad, Autopistas y Servicios Conexos, de Coordinación Metropolitana, Seguridad Pública y Tránsito y Transporte Masivo. Por parte del Gobierno del Distrito Federal: titulares de las Secretarías de Transportes y Vialidad, Obras y Servicios, Desarrollo Urbano y Vivienda y Seguridad Pública; Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos; Direcciones Generales de Planeación y Vialidad, Transporte, Obras Públicas y de Control de Tránsito, todos ellos con voz y voto, que se constituyen en un pleno encabezado por el sistema de transporte.

La comisión cuenta, al igual que el resto de la comisiones, con una presidencia rotativa bianual entre el Estado de México, Distrito Federal y la STC

Cuenta con once grupos de trabajos, coordinados por un secretario técnico, designados por consenso de las partes.

- Grupo I, Aspectos Jurídicos, a cargo de dar forma a las resoluciones de la comisión; en complemento promueve la homologación de leyes y reglamentos.
- Grupo II, Normas Técnicas y de Seguridad, que propone normas comunes en materia de vehículos, transporte masivo y dispositivos y señalamiento para el transporte.

---

65 Suscrito por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, SCT, el regente del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México.

- Grupo III, Operación de los Servicios, con la función de proponer los criterios y reglas a los que se sujetarán los transportistas de pasajeros de ambas entidades y federales que prestan el servicio metropolitano; este grupo es el encargado del Programa de Placa Metropolitana.
- Grupo IV, Tarifas y Aspectos Financieros, con la función de establecer criterios para el cobro de tarifas y peajes en el Estado de México y el Distrito Federal, basados en consideraciones financieras y de operación, incluyendo la renovación de la flota vehicular.
- Grupo V, Supervisión y Vigilancia -complementario al Grupo III- con la función de proponer operativos conjuntos de supervisión y vigilancia de los transportistas por parte de las autoridades.
- Grupo VI, Infraestructura, en el que se discute y planifica la infraestructura vial.
- Grupo VII, Ahorro de Energía y Protección al Medio Ambiente, que planifica y difunde programas para un uso más eficiente de los recursos energéticos en el sistema de transporte
- Grupo VIII, Transporte de Carga, que propone criterios, medidas y reglas para la operación del transporte público de carga por los transportistas de ambas entidades y federales que prestan el servicio metropolitano.
- Grupo IX, Programas Rectores de Transporte y Vialidad, cuya función es primordial ya que en su seno deben discutirse el Programa Rector de Transporte y Vialidad de la ZMVM y los correspondientes programas de Estado de México y el DF, así como los libramientos, distribuidores viales para autopistas y carreteras federales, trenes suburbanos y aeropuertos de la SCT.
- Grupo X, Prevención de Accidentes, a cargo del registro de accidentes viales, así como de proponer medidas para la seguridad vial; al respecto, destaca el Programa Metropolitano de Seguridad al Peatón.
- Grupo XI, de Transporte Masivo Eléctrico, de reciente creación, a cargo de coordinar acciones en materia de transporte masivo, con énfasis en rutas, estaciones y centros de transferencia.

Para formalizar los acuerdos emanados en los grupos de trabajo COMETRAVI realiza dos tipos de sesiones: plenarias y ordinarias. Las sesiones plenarias -que se realizan cada seis meses o cuando el asunto a tratar lo requiera- se llevan a cabo con la participación de los titulares o sus representantes.

En las sesiones plenarias se determinan las actividades de la comisión y su plan de trabajo.

Las sesiones ordinarias —convocadas cada noventa días o cuando el asunto a tratar lo amerite— son presididas por los representantes de los titulares.

### **Acciones realizadas**

Entre las acciones realizadas por la COMETRAVI pueden mencionarse las siguientes:

- Programa de Placa Metropolitana, para la ordenación de los transportistas que prestan servicio metropolitano, bajo un mismo esquema administrativo, evitando duplicidades de permisos y concesiones<sup>66</sup>
- Convenio Modificadorio de Zonas Aledañas, para asignar los tramos viales dentro de la mancha urbana cedidos por la federación al Estado de México y al Distrito Federal, cuando la jurisdicción de las diferentes autoridades y la asignación de recursos quedaron indefinidas;
- Definición de 'rutas exprés' en corredores metropolitanos para autobuses urbanos que recorran vialidades importantes del Estado de México y del DF, penetrando y teniendo bases en ambos territorios;
- Proyecto de "Ley Homologada de Transporte para el Distrito Federal" y para el Estado de México' y propuesta de Reglamento de Transporte de Carga;
- Apoyo a la SCT para la realización del Proyecto del Ferrocarril Suburbano de Pasajeros en la Zona Metropolitana del Valle de México, con propuesta de convenio de coordinación para su realización;

---

66 A la fecha se han entregado más de 15 mil placas metropolitanas y convenidas la entrega de cerca de 33 mil por ambos gobiernos.

- Apoyo al Comité Metropolitano para el Tren Elevado para la elaboración del dictamen —técnico y financiero— del nuevo trazo de la línea del tren elevado;
- Propuestas de planes y programas de Estado de México y DF a ser financiados por el BIRF y el Banco Mundial<sup>67</sup>
- Apoyo para la realización de los proyectos de Distribuidor Vial Autopista México Pachuca— Anillo Periférico, Distribuidor Vial Puente de Vigas II y Distribuidor Vial Calzada de las Armas— Eje 3 Norte;
- Propuesta para la homologación de la normatividad para la construcción de reductores de velocidad
- Estrategia Integral de Transporte y Calidad del Aire, para mejorar el bienestar social y económico de la población, atenuando los impactos ambientales en la calidad del aire, mediante el impulso de sistemas de transporte eficientes de personas y bienes;

### **Acciones por realizar**

Entre las acciones que se preveía realizar destacan las siguientes:

- Modificación y refuerzo del convenio que crea la COMETRAVI, para dotarla de atribuciones que la hagan más ejecutiva y expedición de su reglamento interno;
- Asignación de recursos para el funcionamiento de la COMETRAVI, con partidas presupuestales de los gobiernos federal, del Estado de México y del Distrito Federal, expedición de bases jurídicas para el Programa de Placa Metropolitana y
- Elaboración y expedición del Programa Rector de Transporte y Vialidad de la ZMVM.

---

<sup>67</sup> Programa de profesionalización de organismos operadores del transporte del Estado de México y estudios para el uso de combustibles ecológicos en el DF, entre otros.

**Ambiental***Problemática*

La contaminación ambiental y la destrucción de los recursos naturales son problemas críticos, con alto contenido económico, social y político, de los que depende el desarrollo sustentable de la ZMVM.

Su solución descansa, entre otros factores, en la acción coordinada de los tres niveles de gobierno, razón por la cual los gobiernos del DF y Estado de México, en coordinación con las instancias federales responsables de la política ambiental nacional, crearon la Comisión Ambiental Metropolitana, CAM.

**Organización metropolitana**

En el año de 1992 fue constituida, a instancia federal, la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, para prevenir el creciente deterioro ambiental, sobre todo por contaminación del aire.

Dicha comisión inició los programas ampliamente conocidos de 'monitoreo ambiental', 'hoy no circula' y 'saneamiento del suelo y reforestación', entre otros.

La actual Comisión Ambiental Metropolitana fue creada en 1996 por los gobiernos federales, del Distrito Federal y Estado de México, como ente rector en la definición de políticas y acciones ambientales para la ZMVM.

Su reglamento interno fue publicado en 1997 en la Gaceta Oficial del DF.

Los objetivos y funciones de la CAM son muy amplios y contemplan la definición, coordinación y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y acciones gubernamentales tendientes a la protección del ambiente, la reducción de la contaminación, la preservación, protección y restauración de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, la prevención y control de contingencias ambientales y emergencias ecológicas, el ordenamiento ecológico y la recolección, tratamiento y disposición final de desechos.

La CAM está integrada por representantes de los gobiernos federal, del DF y Estado de México, su máximo órgano de decisión es el pleno, integrado por miembros

permanentes y eventuales. Los miembros permanentes son encabezados por los titulares de los gobiernos del DF, Estado de México y la SEMARNAT y cuentan con voz y voto. Son miembros eventuales prácticamente todos los titulares de las secretarías de estado del gobierno federal<sup>68</sup>.

El pleno cuenta con una presidencia rotativa bienal, a cargo de la conducción de sus sesiones —en las que el presidente dispone de voz y voto de calidad—, así como con un secretariado técnico -designado por el presidente en turno-, el cual prepara, coordina y da seguimiento a los trabajos de la comisión.

La CAM cuenta con un consejo consultivo, con funciones de opinión y de formulación de propuestas sobre las políticas, programas, proyectos y acciones ambientales de la comisión.

Dicho consejo está integrado por personalidades reconocidas de los gobiernos y órganos legislativos, grupos ecologistas, organizaciones sociales, cámaras industriales, comerciales y de servicios, así como de la academia.

El CAM cuenta con grupos temáticos de trabajo creados por el pleno de la comisión, para el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y acciones ambientales.

Grupo I Seguimiento del Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, PROAIRE<sup>69</sup>

Grupo II Programa Metropolitano de Recursos Naturales, para la conservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

Grupo III Calidad del Suelo, Subsuelo y Manejo de Residuos, con subgrupos de trabajo de residuos sólidos y residuos peligrosos

Grupo IV Educación Ambiental<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Integrado por cuatro subprogramas: Industria Limpia, Vehículos Limpios, Nuevo Orden Urbano y Transporte Limpio, y Recuperación Ecológica.

<sup>70</sup> A cargo de la realización de foros de discusión sobre la problemática ambiental Metropolitana, entre otros.

**Acciones realizadas**

Entre las acciones realizadas por la CAM pueden mencionarse los siguientes:

- Programas para el Mejoramiento de la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000 y 2001-2010;
- Programa de Verificación Vehicular, que ha venido operando con regularidad<sup>71</sup>;
- Programa 'Hoy no Circula' y en casos de contingencia ambiental el 'Programa Doble No Circula', que han venido operando con regularidad;
- Programa Piloto de Renovación del Parque Vehicular;
- Programa de Uso de Combustibles y Tecnologías Alternas;
- Programa de Reconversión de las Estaciones de Servicio y de Autoconsumo para la Instalación de Sistemas de Recuperación de Vapores de Gasolina;
- Programa Metropolitano de Recursos Naturales, para la reforestación y cuidado de los bosques;
- Elaboración de un primer borrador del Programa para el Manejo Integral de Residuos Peligrosos;
- Análisis de la NOM-084-ECOL-98, que establece los requisitos para el diseño, construcción y operación de rellenos sanitarios y
- Proyecto Piloto para el Acopio de los Aceites Usados.

**Acciones por realizar**

Entre las acciones que se preveía realizar destacan las siguientes:

- Actualización del reglamento interno de la CAM<sup>72</sup>.
- Regularización de los ingresos de la CAM provenientes del Fideicomiso Ambiental del Valle de México<sup>73</sup>
- Programa para Mitigar la Emisión de Partículas Suspendidas en el Lago de Texcoco.

---

71 Con verificación obligatoria a vehículos automotores públicos y privados.

72 Para lo cual se cuenta con un proyecto que regula la participación de asesores, especialistas y personal de apoyo; el ejercicio de los recursos asignados a la Comisión; la integración del pleno de la comisión con sus derechos y obligaciones y de su consejo consultivo con treinta y dos representantes electos cada tres años.

73 Constituido en 1993, mediante contrato suscrito por la SHCP y BANOBRAS, con el objeto destinar los recursos provenientes del sobreprecio de las gasolinas para el financiamiento de los programas y proyectos de la CAM, recursos que dejaron de percibirse a partir de 1998.

## **Agua y Drenaje**

### *Problemática*

El crecimiento poblacional de la ZMVM impone necesidades de infraestructura y equipamiento, de las cuales una de las más críticas es la del abastecimiento, tratamiento y desalojo del agua.

Como es sabida la metrópoli se encuentra en una cuenca cerrada con recursos hidráulicos limitados para atender su creciente población, por lo que ha sido necesaria la importación de volúmenes importantes de agua desde regiones y cuencas cada vez más lejanas.

En complemento, el desalojo de las aguas pluviales ha constituido históricamente uno de los problemas más graves de la Ciudad de México, que no ha quedado exenta del riesgo de graves inundaciones.

Finalmente, al desalojo de las aguas pluviales se suma en el momento actual el imperativo de tratar sus aguas servidas, por razones de salud pública y ambiental.

En suma, el abasto, tratamiento y desalojo del agua del Valle de México conforma una problemática de magnitud ingente, para cuya solución se requiere de una visión metropolitana y de la toma de decisiones con altos costos económicos, sociales y políticos.

### **Organización**

Para dar respuesta a la problemática referida, en particular a las necesidades de coordinación entre niveles de gobierno, se creó en 1994 la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, CADAM.

Los objetivos de su creación fueron:

- Establecer objetivos y metas para los programas que se apliquen a la solución de los problemas hidráulicos del Valle de México;
- Proponer políticas, programas y acciones en materia hidráulica para la ZMVM y coadyuvar en la coordinación y seguimiento de dichos programas.

Sin embargo, sus trabajos se iniciaron, de manera sistemática hasta 1999, por lo que sus resultados hasta el momento actual han sido modestos.

### **Acciones realizadas**

Entre las acciones realizadas por la CADAM pueden mencionarse los siguientes:

- Elaboración del inventario de la infraestructura hidráulica del Valle de México, incluyendo sus características físicas y condiciones actuales de operación y
- Promoción, en forma intensiva y permanente, de programas para el uso racional del agua en sus consumos agrícola, industrial, de servicios y doméstico.

### **Asentamientos humanos**

#### *Organización*

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, COMETAH, fue creada en 1995 mediante convenio suscrito por los gobiernos federal —representados por la SEDESOL—, del DF y del Estado de México

Su objeto es servir de instancia de coordinación para la planeación de los asentamientos humanos en la ZMVM.

Participaba en la comisión, como invitado especial, el Gobierno del Estado de Hidalgo, recientemente incorporado en todas las comisiones lo que hace de la COMETAH la primera comisión de coordinación metropolitana que incorpora a dicha entidad federativa.

La comisión cuenta con un pleno integrado por los funcionarios responsables del desarrollo urbano en el Valle de México, presidido por una presidencia rotativa bienal<sup>74</sup>, al igual que el resto de la comisiones.

El pleno es la instancia de máxima decisión, en el que se toman los acuerdos rectores que orientan los trabajos de la comisión, entre ellos, los programas de trabajo anuales<sup>75</sup>.

---

74 Entre el DF, Edo de México y SEDESOL, creada en el año de 1998.

75 Que definen las labores y recursos del secretariado técnico y los grupos de trabajo; para el año 2000 se acordó un presupuesto del orden de 2 millones de pesos, de los cuales se ejerció un 60%.

Cuenta asimismo con un secretariado técnico, integrado por un equipo de especialistas de tiempo completo comisionados por las partes, cuyas funciones son convocar a reuniones de la comisión, apoyar y dar seguimiento a sus grupos de trabajo, difundir sus acciones y coordinar la realización de eventos metropolitanos.

Para el desarrollo de sus actividades la COMETAH organizó seis grupos de trabajo:

- Planeación del desarrollo urbano regional, a cargo de la coordinación de las actividades de planeación;
- Administración y control urbano, que tiene por objetivo contribuir a la homologación de la normatividad y los procesos administrativos;
- Suelo y reserva territorial, a cargo de la coordinación de las políticas de suelo urbano;
- Vivienda, con el objeto de integrar una política habitacional metropolitana;
- Equipamiento regional y proyectos especiales, a cargo de la evaluación de los proyectos metropolitanos, en términos de sus impactos urbanos y ambientales.
- Legislación urbana, a cargo de la actualización del marco jurídico de la planeación y gestión metropolitana.

### **Acciones realizadas**

Entre las acciones realizadas por la COMETAH pueden mencionarse las siguientes:

- Integración, revisión<sup>76</sup>, suscripción<sup>77</sup> y difusión<sup>78</sup> del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, POZMVM, instrumento de alcance general que establece la estrategia de ordenamiento territorial del Valle de México al que deben ajustarse los planes, programas y proyectos urbanos, tanto del sector público como del social y privado;
- Propuestas para la integración de políticas, programas y acciones comunes de desarrollo urbano en las franjas metropolitanas, como instrumentos de coordinación entre los tres ordenes de gobierno y de concertación con la iniciativa privada y el sector social; al respecto, se inició la formulación del Programa Huixquilucan-Cuajimalpa con recursos de la SEDESOL;

---

<sup>76</sup> Por parte de las otras comisiones metropolitanas, en particular COMETRAVI, CAM y CADAM.

<sup>77</sup> Mediante acuerdo de coordinación suscrito en marzo de 1998.

<sup>78</sup> A través de diversos medios, entre ellos la página de Internet de la SEDESOL.

- Propuestas para la homologación de la normatividad urbana, en materia de la reglamentación de anuncios y de certificación de peritos responsables de obras;
- Propuesta de Programa Metropolitano de Reserva Territorial y Regularización de la Tenencia de la Tierra<sup>79</sup>, que incluye, entre otros, un inventario de predios aprovechables y el registro de las acciones que han venido desarrollando los gobiernos en materia de saturación de baldíos y de redensificación urbana;
- Análisis de los equipamientos estratégicos metropolitanos, que incluye su registro, evaluación y seguimiento; entre los proyectos estratégicos analizados<sup>80</sup> destaca el caso del nuevo aeropuerto internacional de la ZMVM, para el cual se emitió una opinión técnica mayoritaria, la cual no fue suscrita por la representación del Estado de México.
- Propuesta de modificación del convenio de coordinación por el que se constituyó la COMETAH, ampliando su jurisdicción a 58 municipios de Edomex y uno del Estado de Hidalgo e incorporando a sus representantes; en complemento, reforzando sus atribuciones<sup>81</sup>; el proyecto fue presentado al pleno y regresado al grupo de trabajo legal para su modificación.
- Elaboración del estudio denominado Programa Integral para el Desarrollo Sustentable del Poniente de la ZMVM, que establece las acciones a desarrollar por los gobiernos del DF y del Estado de México, así como delegaciones y municipios, a fin de reestructurar la región poniente en: su vialidad, transporte, área a preservar, áreas a desarrollar, equipamiento e infraestructuras urbanas.
- Incorporación formal de los representantes del Estado de Hidalgo, ampliando el ámbito de la ZMVM con más de 29 municipios del Estado de Hidalgo.

---

79 A ser presentado próximamente al pleno de la Comisión.

80 Mediante la realización de un ciclo de mesas redondas, con la participación funcionarios, académicos y consultores.

81 Para proponer medidas de simplificación administrativa, formular, aprobar, actualizar y evaluar el cumplimiento del POZMVM, participar en seminarios y foros académicos y simplificar la forma en que la que se le ha venido dotando de recursos.

**Acciones por realizar**

Entre las acciones que la COMETAH preveía realizar destacan las siguientes:

- Revisión y actualización del POZMVM, ante la incorporación del Estado de Hidalgo en términos de su contenido —con énfasis en la estrategia de ordenamiento territorial— y de su vigencia —con énfasis en los mecanismos e instrumentos que aseguren su operatividad—, para hacer del programa un instrumento dinámico que de respuesta a la cambiante realidad.
- Definición y promoción de políticas coordinadas de usos del suelo e intensidades de edificación para las franjas de integración metropolitana, que incluía la conclusión, revisión y sanción del Programa de Acciones Prioritarias<sup>82</sup> de la Franja de Integración Metropolitana Huixquilucan—Cuajimalpa y la suscripción de acuerdos de coordinación;
- Elaboración del programa parcial de conservación de la Sierra de las Cruces, en respuesta al acuerdo del pleno de la comisión de promover acciones inmediatas para evitar su deforestación;
- Avanzar en la homologación de la normatividad urbana, con la evaluación y seguimiento de planes y programas de desarrollo urbano, el estudio de las prácticas administrativas para la emisión de licencias y permisos de construcción y de uso del suelo y la realización de un foro metropolitano sobre anuncios espectaculares;
- Elaboración y promoción de un Programa Metropolitano de Vivienda, con un sistema de información básica para la toma de decisiones, que incluiría un padrón de organizaciones demandantes de vivienda;
- Establecimiento de un sistema de información geográfica para la ZMVM, en una primera etapa con el registro de equipamientos metropolitanos;
- Modificación del convenio con el que se constituyó la COMETAH, en los términos del proyecto a los que hicimos antes referencia,
- Promoción y gestión para la constitución de un fideicomiso que asegure el flujo de recursos para el desarrollo de las actividades de la comisión.

---

82 Principalmente vialidad y usos del suelo.

**Seguridad Pública**

En 1995 fue creada la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, para estudiar y proponer, en forma coordinada e integral, fórmulas de respuesta a los problemas de seguridad pública en la ZMVM.

Fue hasta el año 2000, con la suscripción de un convenio que la reactivó y actualizó, cuando se instaló formalmente la comisión.

Los objetivos de trabajo que contempla la comisión son:

- Servir como una instancia regional de coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Mejorar los servicios de seguridad pública y los ministerios públicos en ambas entidades;
- Integrar y sistematizar la información policial con la que cuenten las instituciones de seguridad pública y
- Promover ante los órganos legislativos correspondientes la homologación de la legislación en la materia.

Se han llevado a cabo operativos conjuntos de seguridad pública en zonas limítrofes, con la participación de las delegaciones y municipios colindantes.

Temas pendientes:

- 1 A principios del año 2008 se fijaron las reglas de operación del Fondo Metropolitano.
- 2 Las reglas llevaron a que el Distrito Federal y el Estado de México crearan el consejo metropolitano nota periodística (junio 2008).
- 3 En diciembre del 2007 se promovió la Ley de Desarrollo Metropolitano del DF.

**Protección Civil**

La Comisión Metropolitana de Protección Civil se instaló hasta el año 2000, con los siguientes objetivos:

- Realizar acciones conjuntas de prevención, auxilio y atención de desastres, siniestros o situaciones de emergencia;
- Diseñar políticas, estrategias, mecanismos y planes de acción conjuntos;

- Elaborar y difundir planes y procedimientos de contingencia en casos de desastre;
- Propiciar el intercambio y apoyo de personal, instalaciones, equipo y tecnologías para la atención de emergencias y desastres;
- Mejorar la capacidad de respuesta y la participación de las entidades públicas, privadas y sociales en casos de desastre y situaciones de emergencia;
- Coordinar las labores de auxilio a la población en la zona metropolitana;
- Homologar los procedimientos de seguridad, resguardo y seguimiento que se establezcan con carácter preventivo y
- Crear una cultura de protección civil.

En el año de 2008 se instalaron las comisiones de Finanzas y de Desarrollo Económico.

### **Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana**

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), fue creada en 1995 por los gobiernos del DF y del Estado de México para fortalecer los mecanismos de cooperación entre las dos entidades en áreas de interés común y coordinar y apoyar las actividades de las comisiones sectoriales de coordinación metropolitana referidas en el apartado anterior.

Constituye la más importante instancia de coordinación entre los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México.

### **Organización**

La CECM es una comisión bipartita presidida por el Jefe de Gobierno del DF y los Gobernadores del Estado de México y de Hidalgo, que cuenta con un pleno — con— formado en lo fundamental por los secretarios de gobierno con atribuciones en los asuntos derivados de la agenda metropolitana-, así como con un secretariado conjunto.

La CECM cuenta con una presidencia conjunta, integrada por el Jefe de Gobierno del DF y el Gobernador de Estado de México.

Su pleno se integra con los representantes de prácticamente todas las secretarías de los gobiernos del DF<sup>83</sup> y del Estado de México<sup>84</sup>.

En fechas recientes se invitó a participar en la comisión a los 16 delegados políticos del DF y los presidentes municipales de 18 municipios del Estado de México<sup>85</sup>.

Los trabajos de la CECM son apoyados por un secretariado conjunto compuesto por funcionarios de la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Institucional del Distrito Federal y de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México.

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana ha venido realizando las siguientes funciones:

- Definir los temas de la agenda metropolitana;
- Establecer bases para la coordinación entre ambas entidades;
- Coordinar y fortalecer los trabajos de las comisiones sectoriales metropolitanas;
- Fomentar la colaboración entre municipios y delegaciones;
- Dar seguimiento a los programas, proyectos y acciones metropolitanas
- Determinar criterios y aprobar los planes y programas metropolitanos, a ser asumidos por las instancias ejecutivas de los gobiernos

### **Acciones realizadas**

La creación de la CECM marca probablemente el inicio de nuevas y más flexibles fórmulas de coordinación metropolitana, que se apartan de los mecanismos estatutarios previos en los que el gobierno federal tenía una participación preponderante.

---

83 Secretarías de Gobierno, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios, Transporte y Vialidad, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia, así como la Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana.

84 Secretarías General de Gobierno, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes, Ecología, así como la Procuraduría General de Justicia, la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos y la Dirección General de Seguridad Pública.

85 Lo que abre la posibilidad de incorporar en el futuro el resto de los presidentes municipales de la ZMVM.

Ello se ha traducido al menos en el incremento del número de encuentros entre los jefes de gobierno de ambas entidades y en el mejoramiento de las relaciones intergubernamentales en las comisiones sectoriales metropolitanas preexistentes.

La CECM en sus sesiones ha tomado acuerdos de naturaleza variada que cubren una amplia gama de acciones, entre las cuales pueden mencionarse la:

- Elaboración de planes, programas, estudios y proyectos metropolitanos;
- Reactivación de comisiones metropolitanas;
- Incorporación de nuevos actores a la coordinación metropolitana;
- Homologación de normas y procedimientos;
- Sistematización de la coordinación metropolitana;
- Gestión de recursos;
- Realización conjunta de infraestructura y la prestación de servicios básicos y
- Creación de comités o grupos de trabajo especializados.

### **Encuentros interparlamentarios: ordenar el espacio o tomarse la foto**

Otra vertiente de la coordinación metropolitana la conforman las interacciones de los cuerpos legislativos, en lo particular la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso del Estado de México, a las que se ha denominado 'encuentros interparlamentarios'.

En la década de los noventa se llevaron a cabo diversas reuniones interparlamentarias, las cuales, aunque no generaron acuerdos o acciones espectaculares, han resultado útiles para generar conciencia sobre la problemática de la coordinación metropolitana y explorar vías de solución en términos legislativos.

En abril de 2005 se realizó el Primer Encuentro Legislativo de la II Asamblea Legislativa del DF y la LIV Legislatura del Estado de México, cuyas conclusiones fueron ampliamente publicitadas en los medios de comunicación.

La declaración conjunta de la reunión, en forma resumida planteaba:

... "La existencia de una inmensa concentración urbana con demandas crecientes que rebasan las posibilidades de las dos entidades federativas, con consecuencias cada más difíciles de controlar y resolver; ...la importancia de la

creación de comisiones metropolitanas --mecanismos de coordinación, con base en los artículos 115 y 122 constitucionales-, entre las cuales destaca la Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Metropolitano; ...la necesidad de buscar mejores formas de coordinación y cooperación, con la concurrencia de la Federación; ...el imperativo impostergable de trabajar en el diseño de esquemas análogos de planeación y gestión pública, fortaleciendo e innovando nuevas formas de gobierno y administración metropolitana; ...la relevancia del encuentro para asumir conjuntamente la responsabilidad, en el marco de un respeto mutuo que reconoce y fortalece la identidad y soberanía de nuestras identidades; ...la voluntad de construir un marco jurídico que responda a la complejidad de la conurbación y permita homologar la legislación en las materias que nos son comunes; ...el imperativo de dar sustento constitucional a la coordinación metropolitana, para lo cual es necesario crear Comisiones de Desarrollo Metropolitano en las cámaras de senadores y diputados para fortalecer la legislación federal, del Estado de México y del Distrito Federal; el hecho de que la coordinación metropolitana involucra necesariamente la participación de la federación; ...que el nuevo marco legal tendría que prever la creación de mecanismos metropolitanos con capacidad de decisión y recursos federales y locales para atender los problemas de la aglomeración; ...el impulso de una legislación metropolitana, en términos del espíritu del apartado G del artículo 122 de la Constitución, fortalecería los mecanismos de coordinación metropolitana en el país".

## **Conclusiones**

Existe una preocupación creciente por los problemas que genera la metropolización del Valle de México, que se tradujo durante la última década en voluntad política para crear nuevos mecanismos de coordinación metropolitana.

Sus logros, sin embargo han sido limitados, con la excepción notable de la coordinación ambiental -generada sin duda por la emergencia de una conciencia ecológica y un apoyo decidido del gobierno federal- y en menor medida de las coordinaciones en tránsito y transporte y en la planeación de los asentamientos humanos.

La coordinación metropolitana, en lo general, ha adolecido de graves limitaciones, que puede atribuirse a un conjunto de razones.

Al carácter de las comisiones metropolitanas, órganos colegiados diseñados para discutir y convenir medidas a ser ejecutadas por otras entidades públicas, en lo fundamental las dependencias centrales de los gobiernos estatales y federal.

Ello se traduce en determinaciones que no son obligatorias para el Distrito Federal, los gobiernos estatales, municipales y delegacionales, ni tienen carácter vinculatorio con los particulares, con su incumplimiento frecuente.

A la falta de cohesión y de articulación de las comisiones metropolitanas, las cuales debieran ser homologadas en sus mecánicas de trabajo y fuentes de recursos, así como articuladas de forma más efectiva.

A la inexistencia de órganos o entes con capacidad para llevar a cabo proyectos integrales de carácter metropolitano, con excepciones puntuales, como es el caso hidráulico<sup>86</sup>.

A las limitaciones de la coordinación metropolitana, limitada a las áreas centrales de los gobiernos participantes, que debiera ampliarse a otros niveles de gobierno -delegaciones y municipios-, así como a la concertación de acciones con la sociedad organizada, iniciativa privada y organizaciones sociales, en la tarea de 'hacer ciudad'.

Al carácter de la coordinación metropolitana, que transitó del derecho público -o si se quiere de un predominio presidencialista, que comienza a ser superado- a un 'contractualismo', basado en acuerdos de voluntades, que queda por demostrar si resultará operativo en nuestro contexto<sup>87</sup>.

A la perenne falta de recursos, tanto para la coordinación metropolitana -a excepción de la comisión ambiental que creó un fideicomiso para fondar sus acciones- como en lo fundamental para financiar el desarrollo metropolitano.

---

86 Que cuenta con una organización federal para el Valle de México, en torno a la Comisión Nacional del Agua.

87 Pues genera el llamado 'síndrome del teléfono descompuesto', que hace que los funcionarios puedan o no atender las solicitudes o exhortos para una coordinación efectiva con otros sectores o niveles de gobierno.

Esta situación hace, por una parte que las comisiones fondeen sus acciones con recursos presupuestales -de gasto corriente e inversión-, sin asignaciones específicas en los programas operativos anuales.

Por otra, que se pospongan permanentemente las inversiones que impone el desarrollo metropolitano o que las soluciones provisionales que se adoptan se transforman en definitivas, lo que remite al problema de la capacidad de respuesta actual de los gobiernos locales para dar respuesta a los problemas metropolitanos.

A la cultura política y administrativa predominante, que privilegia la solución de problemas concretos e inmediatos, de coyuntura y posterga y dificulta la previsión y el abordaje de problemas complejos con soluciones de mediano y largo plazos.

Y, finalmente a la falta de conciencia pública sobre la problemática metropolitana y sus perspectivas de solución. Es fundamental que la esfera pública, tanto la administración como la ciudadanía, estén concientes de lo que significa una imbricación urbana (espacial, social, cultural, económica, etcétera) y de las implicaciones reales, como son los problemas que tienen que resolverse de manera asociada.

En síntesis, los esfuerzos conjuntos para planificar, administrar y coordinar acciones de desarrollo metropolitano se han centrado en la integración de órganos colegiados para diseñar, discutir y acordar medidas que, en la práctica, deben ser ejecutadas por otras entidades públicas que no necesariamente cumplen con las recomendaciones y propuestas de las comisiones y que no cuentan con estructuras para crear proyectos integrados con enfoque metropolitano, ni con recursos dedicados a ellos.

De la misma forma, el gobierno federal carece de las estructuras y recursos para proyectos metropolitanos compartidos, distribuyendo dichos recursos y programando sus acciones bajo esquemas estrictamente estatales.

Igualmente, a nivel estatal no ha existido interés, ni estructuras intermunicipales que permitan una coordinación entre este nivel de gobierno de manera horizontal o con el gobierno de la entidad.

Políticamente se ha intentado en diversas ocasiones alcanzar acuerdos amplios incluyendo al poder legislativo, por medio de las "Reuniones Interparlamentarias" entre el Distrito Federal y el Estado de México. No obstante la importancia de la temática tratada, ningún acuerdo o acción relevante se alcanzó, confirmando las limitaciones que han caracterizado esta relación en torno al fenómeno metropolitano del Valle de México.

Con objeto de conocer el estado actual de la administración urbana en esta área, se analizó la problemática desde el punto de vista administrativo, es decir, planeación, gestión y control.

# CAPITULO 4

## Un Esquema Integrado para la Administración Metropolitana del Valle de México



En este capítulo se presenta la propuesta de un esquema integrado que pudiera establecerse para mejorar el funcionamiento de la ciudad, considerando únicamente aquellos temas que pudieran convertirse en aceleradores del cambio al dárseles prioridad y atención específica, lo que no impediría atender también en un momento dado, los que pudieran considerarse con prioridad normal.

La administración metropolitana integrada tendría como objetivo, establecer las bases reales para reducir y minimizar los graves problemas que sufre la población de la metrópoli.

Las funciones generales en una estructura administrativa integrada, deberían ser las de planificar y coordinar las acciones definidas como de interés metropolitano, no solo para un municipio o delegación.

Las propuestas tendrán como finalidad lograr una adecuada integración de los componentes de la administración para el servicio público, una estructura jurídico-administrativa que responda en forma integral a la dinámica del proceso urbano de la zona y un ambiente propicio para lograr mayor eficiencia en su realización; este ambiente estará estructurado con una organización, sistemas y procedimientos acordes a las características de la ZMVM en su conjunto.

La administración metropolitana integrada debiera perseguir los siguientes objetivos básicos:

- Racionalizar la gestión del territorio de la gran ciudad, alcanzando eficiencia y equidad en las acciones públicas, para lo cual se deberán transformar las estructuras de coordinación existentes;

- Equilibrar el territorio en la dotación de infraestructuras productivas, dotación de equipamientos y provisión de servicios públicos;
- Promover espacios de concertación de autoridades locales que permitan emprender acciones de reestructuración del territorio que requieren las transformaciones sociales y económicas de la metrópoli.

### **Por una planificación estratégica y participativa para la metrópoli del Valle de México**

El enfoque actual de la planeación urbana se sustenta bajo el concepto general de un Estado benefactor, en que se enfatiza la búsqueda de congruencia entre las inversiones públicas de los distintos órdenes de gobierno, siendo insuficiente el instrumental para coordinar la concurrencia de la inversión urbana entre los sectores público, privado y social ante proyectos inmobiliarios de desarrollo, reciclamiento o mejoramiento urbano.

Los planes urbanos formulados en los diversos niveles del ámbito urbano ha tenido escasa efectividad, esto debido a que se han caracterizado por contener un cúmulo de prescripciones generales, con propósitos de tipo declarativos y que resultan ambiguos; su orientación esta centrada en la regulación del uso del suelo para controlar las actividades de los particulares. Estos planes adolecen de sistemas e instrumentos transparentes de gestión que permitan coordinar y concertar las acciones de los gobiernos, desarrolladores y grupos organizados en la tarea de *'hacer ciudad'*.

Sin duda se debe evaluar si es mediante planes y programas urbanos tradicionales con instrumentos de corte convencional referidos a la planeación regulatoria, como podrá reorientarse y reestructurarse la expansión y/o reutilización urbana.

En la práctica los planes urbanos no orientan, promueven, articulan, ni encauzan los procesos de expansión de la ciudad, ni son acatados plenamente por los diversos agentes del desarrollo urbano. En realidad lo que se manifiesta son procesos al margen de la legalidad, paralelos a la descoordinación gubernamental, y a una concertación deficiente y una carencia de recursos.

En la actualidad ya se ha planteado otra forma de planificar, es decir, incorporando a los métodos habituales, la participación de todos los actores interesados y buscando consolidar una cultura de colaboración entre todas las instituciones, entidades sociales y agentes económicos que estén implicados en el proyecto.

Esta forma de planificar es la denominada planificación estratégica y participativa. El documento que expresa todo este proceso es el Plan Estratégico.

Las pautas que se adoptan son en principio afines a cualquier tipo de entidad, pública o privada, independientemente de la amplitud de su espacio territorial de actuación y de su ámbito de aplicación, pudiendo ser general, parcial, sectorial o específico.

El Plan Estratégico de una ciudad, es un proceso flexible destinado a dotar a la ciudad de una estrategia consistente, que proporcione una notoriedad y una singularidad a la ciudad y, sobre todo, que logre implicar a los principales actores de la ciudad, es decir, aquellos que tienen capacidad para transformarla.

La planificación, entendida como actividad técnico-política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, regularlo y orientarlo, en función de una imagen de ciudad futura, involucra a diversos actores con diferente lógica y racionalidades. En este sentido, una de las principales funciones de la planificación debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de los diferentes intereses. De esta manera, el planificar adquiere el carácter de actividad permanente, de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento, protagonizado directamente por los actores públicos y privados.

---

88 Autor de "Hacia una Planeación Crítica, Edit. UAM- Gernica, México, 1988, en donde plantea analizar los límites a la planeación capitalista, revisar las aproximaciones teóricas contemporáneas, la ideología de la planeación contemporánea y la participación popular en la planeación urbana.

Ante las evidencias que refleja la realidad de la ciudad de México debemos reflexionar y ser conscientes sobre el reto que representa el modificar los paradigmas dominantes en la planificación y gestión urbana tradicionales de la ciudad y sobre la manera de instrumentar y ejecutar las acciones y proyectos estratégicos para la ciudad con una visión metropolitana.

Entre otros académicos que se pronuncian por un replanteamiento de la metrópoli, se destaca Alfonso Iracheta<sup>88</sup> quien se pronuncia por soluciones institucionales al fenómeno metropolitano y dice que para enfrentar las complejidades de este fenómeno "es necesario primero entenderlo. Y esto implica profundizar en la

investigación de sus causas, impactos y consecuencias en la vida urbana, en la productividad de las ciudades, en el entorno ambiental"<sup>89</sup> Citamos a este autor por la coincidencia que tenemos con el, respecto a los cambios que debe tener la base jurídica de la planeación urbana, la ineludible coordinación entre los gobiernos locales involucrados en las zonas metropolitanas y en fin, a la reestructuración de los sistemas de planeación, hecho que haría posible tener una visión más amplia según los diversos sectores involucrados y que daría por consecuencia soluciones derivadas de análisis transversales.

### **De la planificación urbana tradicional a la planificación estratégica**

#### *Instrumentos tradicionales*

A través de la normatividad urbana el Estado que busca controlar la ocupación del territorio estableciendo los siguientes parámetros:

- La definición de la zonificación primaria: suelo urbano o urbanizable, suelo de conservación o no urbanizable;
- La determinación de la zonificación secundaria de los usos del suelo, la densidad o intensidad de las construcciones; y
- Las características físicas de las edificaciones: altura, área libre, COS, CUS, restricciones, etc.

Sin embargo, el regular tales aspectos en la ocupación del espacio urbano, no es suficiente para enfrentar la dinámica del desarrollo de la ciudad.

En razón de lo cual resulta imperativo:

- Pugnar por que la planificación urbana se asuma como la dimensión espacial de una planeación integral del desarrollo de la ciudad, que articule territorialmente y transversalmente los planteamientos económicos, sociales, ambientales y políticos, concentrada en la gestión de proyectos coordinados y concertados.

---

89 Ver: Replanteando la Metrópoli, Alfonso Iracheta, Suplemento de la CANADEVI, marzo de 2008, p.18

- Transitar de una planificación urbana tradicional regulatoria a una planificación estratégica que se concentre en la promoción y gestión de proyectos urbanos tácticos que atiendan objetivos y estrategias generales.
- Sustentar la planeación urbana en un análisis participativo de la situación que enfrenta la ciudad; inscribirse en un '*proyecto de ciudad*' que unifique diagnósticos y defina estrategias de inversión; traducirse en actuaciones públicas, sociales y privadas, concretadas en proyectos estratégicos, traducidos en pactos políticos entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Las bases de una renovada planeación urbana debieran ser: la coordinación gubernamental, la concertación con los agentes del desarrollo urbano: propietarios, desarrolladores, inversionistas y grupos sociales organizados, para la generación de consensos básicos sobre la ciudad.

Asimismo, tradicionalmente la planeación urbana ha sido abordada bajo un criterio sectorial orientado a la ocupación física del territorio, suponiendo que ello determina la calidad de vida de la población y de las actividades productivas, sin visualizarse como un instrumento integrador que territorialice las políticas públicas en términos socio—económicos.

La experiencia francesa cuenta con un instrumento de planeación denominado "*Schéma de Coheréce Territoriale*, (Esquema de Coherencia Territorial), que integra mediante un plan estratégico los temas de desarrollo urbano, medio ambiente, infraestructura hidráulica, vialidad y transporte, paisaje urbano, equipamiento urbano, servicios públicos, etc., con lo cual se desarrolla un instrumento multi-sectorial e interdisciplinario.

En cuanto a los modos de planificación urbana se daba cuenta de:

- Un urbanismo de composición, que establecía un plano de conjunto y un problema de significación (encontrar la expresión plástica que expresara de la mejor manera el proyecto colectivo de los constructores y de los habitantes, tomar en cuenta a los especialistas en las ciencias humanas para visualizar el beneficio de los futuros habitantes).

- Una planificación económica y una planificación espacial, en donde están presentes los métodos econométricos, los límites de la modelización y el factor tiempo.
- Un urbanismo de participación, con tres etapas: organización de la participación de los proyectos de ordenamiento y los planes de reglamentación, hacer acopio de las opiniones de los problemas expuestos y ordenar los procedimientos para permitir a los interesados, presentar contrapropuestas. Este urbanismo consideraba también una tipología de participación (habitantes, desarrolladores y administración central) y ciertas condiciones de participación (como el grado de centralización o las dificultades de dialogo entre los especialistas y la población).<sup>90</sup>

### El cambio de modelo

El modelo de la planificación para nuestra ciudad debe transitar del enfoque tradicional desde términos estrictamente disciplinares, "**la ciudad planificada**" basada sobre parámetros únicamente arquitectónicos, es decir un urbanismo donde la ciudad ha sido considerada desde el estricto punto de vista de la construcción, sin incorporar los valores sociológicos, sino desde enfoques formales y espaciales; modelo que en Europa fue concebido para las ciudades históricas como una expresión unitaria y no para ciudades contemporáneas cuya forma responde a procesos económicos, políticos y técnicos, como un producto de la colectividad como lo refería Aldo Rossi quién planteaba abordar "**la ciudad por partes**" en que el acercamiento a la compleja realidad urbana solo podía aspirar a abarcar ciertas partes de la ciudad, proponiendo estrategias de intervención menos ambiciosas, más cercanas a la especificidad de las distintas zonas de la ciudad. Así Rossi genera una teoría de la ciudad, estructurando los hechos urbanos (Individualidad, obras de arte, tipologías, funciones y su complejidad) y define los elementos primarios y el área (área de estudio, área y barrio, la ciudad antigua, la residencia, etcétera)<sup>91</sup>.

En el caso de la ciudad de México se podrá abordar desde las áreas de actuación definidas en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

---

90 Introduction a la Planification Urbaine, Jean Paul LACAZE, Edit. Moniteur, Paris, 1979, p.44.

91 Ver: La Arquitectura de la Ciudad, Aldo Rossi, Edit. Gustavo Gili, Barcelona, 1982, p. 60- 180

La planificación de la ciudad de México debe adaptarse a la realidad urbana, una realidad cambiante y conflictiva que no puede abordarse desde los objetivos a largo plazo de los planes generales tradicionales; es preciso redefinir los instrumentos urbanísticos, que permitan proyectar la ciudad caso a caso, de manera parcial, flexible y a corto plazo.

Sin embargo esta estrategia no debe de caer en los peligros de la experiencia británica de lo que Peter Hall denominó "**la ciudad de los promotores**" en donde se suspendieron las regulaciones legales previstas en ciertas zonas de Londres, para ser sustituidas por incentivos fiscales orientados a alentar su desarrollo, la consigna era "*market leads planning*", es decir, el mercado decide y la administración gestiona; experiencia que demostró que los propios desarrolladores reclamaron reglas urbanísticas más estrictas que garantizaran el futuro de sus inversiones.<sup>92</sup> "La crisis del inmobiliario puso en evidencia, poco después, las dificultades y las limitantes de la sociedad entre público y privado; en fin las dificultades véase el fracaso financiero de varias grandes operaciones urbanas emblemáticas de los "performans" de lo privado, contribuyeron a rehabilitar progresivamente la intervención de los poderes públicos en la planificación y el ordenamiento urbano"<sup>93</sup>.

Para el caso del Distrito Federal la planificación urbana debe centrarse en la reutilización de la ciudad existente, por lo cual se requieren de instrumentos orientados a elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

Se debe formular una nueva metodología de la instrumentación e implementación de la planificación urbana, mediante una estrategia de "**reglas**" que tienen su origen en la identidad y tradición de la ciudad y "**excepciones**", que aludiría a enclaves urbanos específicos, conceptos desde los cuales es posible abarcar la ciudad en toda su complejidad.

---

92 La réforme anglaise de la planification spatiale: étude du plan de développement unitaire a Birmingham, Motte, A (1991) UTH 2001, n 22, Editions du Ministère de l' Equipement, p, 32, citado por François Ascher en: MÉTAPOLIS ou l'avenir des villes, Editons Odile Jacob, Paris, 1995, p.209

93 Ascher, op. cit. p.210

## La planificación estratégica

La planificación estratégica tiene como su origen en el ámbito militar (estrategias directas, indirectas y de disuasión) del que se derivó al trabajo empresarial del marketing con objetivos de competitividad (IBM, DUPONT y GM adoptando el sistema de PRESUPUESTO CONTROL de gestión) y se define como "modo sistemático de gestionar el cambio en la empresa con el propósito de competir ventajosamente en el mercado, adaptarse al entorno, redefinir los productos y maximizar los beneficios"<sup>94</sup>. De ahí se derivan los celebres FODAS (Identifica los puntos fuertes y débiles de la empresa y detecta amenazas y oportunidades previsibles al futuro, Ulteriormente esta noción de estrategia va a orientarse hacia la planificación urbana. Así, Fernández Guell encuentra un paralelismo entre el sistema empresarial y el sistema de ciudad (en los aspectos de propiedad, alta dirección, productos, clientes y competidores).

Es preciso señalar que la concepción de la planificación estratégica no es nueva, por ejemplo, a fines de los años 70 Jean Paul Lacaze desplegaba este tipo de planificación en relación con la prospectiva de la ciudad, Lacaze establecía que "la planificación estratégica se proponía dar cuenta, en una visión prospectiva, de la dialéctica entre la estructuración del espacio y la utilización del suelo. Estructuración realizada por una parte por el desarrollo de las redes de infraestructura y transporte y otra parte por los efectos de acarreamiento y de concentración ligados a la dinámica económica o al poder simbólico de ciertos asentamientos humanos"<sup>95</sup>. En tanto que visión prospectiva, se tenía muy en cuenta el largo plazo, es por lo cual que de esta visión se derivó "la ley de los diez años", es decir una unidad de tiempo mínima para el reordenamiento del territorio y los cambios de la ciudad, que el autor desglosó de la siguiente manera:

- "Tres años para decidir lo que habría que hacer, hacerlo ahí y no en otro lado y darle una talla,
- Tres enseguida para arreglar los problemas de la propiedad del suelo, relocalizar los expropiados, estudiar todos los problemas de ligas o articulación del tejido urbano y poner en situación a los organismos especializados encargados del reordenamiento,

---

94 Planificación Estratégica de Ciudades, José Miguel Fernández Güel. Edit. GG, Madrid, 1997.p. 25

95 Cfr., La Planification Stratégique, en: Introduction a la Planification Urbaineop.cit. p.193.

- 
- Tres o cuatro para acabar un segmento significativo de trabajos, mismo que diera una visión clara del proyecto y que aporte una primera modificación efectiva de la geografía local"<sup>96</sup>

En Francia esta planificación que implicaba el ordenamiento del territorio daba cuenta de: el papel selectivo de las migraciones, la localización de las nuevas actividades industriales, la descentralización del sector terciario, la coordinación de los programas de equipamiento, las metrópolis de equilibrio, el desarrollo de las iniciativas locales, la política de contratos "del pays" (entre el estado y una pequeña ciudad o un sector geográfico del campo bien individualizado, grandes acciones de reordenamiento y un balance de 15 años de reordenamiento del territorio, Igualmente se desembocaba en un esquema director de urbanismo (SADAU por sus siglas en francés).

En estos años, Lacaze concluía diciendo que la planificación estratégica no era sino una herramienta de la planificación y que su éxito dependía del uso que se le diera. Que este modo de planificación era pertinente para los ritmos rápidos de desarrollo de las aglomeraciones, cuando se dan las fases de expansión territorial o demográfica acelerada y desordenada como es el caso de las ciudades de algunos países en vías de desarrollo.<sup>97</sup>

Por su parte Fernández Guell, casi veinte años después indica que, los cambios geopolíticos, económicos, sociales, tecnológicos y administrativos llevan a identificar las implicaciones, sobre todo el entorno económico, sobre el desarrollo urbano, de tal manera que la globalización de los mercados, los intercambios comerciales y la competitividad empresarial "han creado un nuevo marco de referencia para el funcionamiento de las bases económicas de las ciudades"<sup>98</sup>. Este autor define a la Planeación estratégica como "un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo del proceso"<sup>99</sup>.

---

96 Ibid. p.199

97 Ibid.p. 112

98 Op. cit, p.43

99 Op. cit. p.54

Es menester señalar que para su éxito la planeación estratégica requiere del concurso de un buen número de agentes sociales y "constituye un poderoso proceso para desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada"

Según este autor los beneficios principales de su aplicación son los siguientes:

- "Ofrece una visión global e intersectorial del sistema urbano a largo plazo.
- Identifica tendencias y anticipa oportunidades.
- Formula objetivos prioritarios y concentra recursos limitados en temas críticos.
- Estimula el diálogo y el debate interno.
- Genera consenso y compromiso comunitario para la acción.
- Fortalece el tejido social y favorece la movilidad social.
- Promueve la coordinación entre administraciones.
- Implica a la iniciativa privada.
- Amplia la perspectiva política y social."<sup>100</sup>.

Además del requisito antes señalado de hacer participar un número importante de agentes sociales, este tipo de planificación requiere de una metodología de aplicación, lo cual demanda resolver "tres retos conceptuales y operativos" a saber:

- A La incertidumbre creada por el dinamismo del entorno
- B La creciente complejidad de los procesos urbanos
- C Los intereses que intervienen en el desarrollo urbano

La concepción que nos dá Fernández Guell de la planificación estratégica, nos hace reflexionar sobre la dificultad y el peligro mismo de transpolar la metodología que este autor propone, esto, dada la diversidad de circunstancias por país (su solidez administrativa y política dada por su grado de autonomía y de recursos humanos, científicos, económicos y financieros ) y por ciudad en función de su talla física, sus características demográficas y el grado de organización y participación de su tejido social.

### **La flexibilidad en la planificación estratégica**

En términos de la planeación de la ciudad, el instrumento que ha suscitado mayor interés a nivel internacional ha sido la **Planificación Estratégica**, la cual para evitar imprevisiones y falta de orientación debe plantear "el proyecto de ciudad" al que se desea encaminar, teniendo como diferencia con el plan general tradicional, que éste es un producto cerrado en el tiempo y el espacio, mientras que el plan estratégico es un instrumento "en proceso" que evoluciona según las circunstan-

cias; si el plan general establece medidas normativas y tecnocráticas, el plan estratégico aprovecha estrategias; mientras que el plan general atiende a la oferta de suelo e infraestructuras, el estratégico lo hace a la demanda de ciudadanos y empresas, etc. El modelo de la planificación estratégica permite conciliar a "la ciudad de los promotores" con "la ciudad planificada".

Se ha reconocido en la **Planificación Estratégica** una herramienta para delinear una orientación de largo plazo y un marco operativo a corto plazo, que permita a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal identificar hacia dónde debe encaminarse la comunidad y cómo obtener los recursos necesarios para ello, así como desarrollar los planes de acción necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

Se citan a continuación una serie de condiciones que han permitido el avance de la Planificación Estratégica en las ciudades latinoamericanas:

- 1) *La democratización y la descentralización* de los Estados han reforzado y han dado una *mayor legitimidad a los gobiernos locales*, creando, a su vez, las condiciones para que se exprese una capacidad de liderazgo público local de alcaldes, intendentes o gobernadores.
- 2) La apertura económica ha movilizado a los agentes económicos. Estos han tomado conciencia de la necesidad de *contar con una ciudad competitiva, es decir atractiva y funcional*, dotada de infraestructuras modernas y que garantice unos mínimos de calidad de vida y de seguridad.
- 3) Los actores públicos y privados han comenzado a entender que una *ciudad competitiva debe tener capacidad de integración socio-cultural* de la gran mayoría de su población. Hoy las grandes actuaciones de carácter social urbano aparecen como necesarias y urgentes y, por lo tanto, susceptibles de encontrar apoyos políticos y económicos que hace unos años no tenían.
- 4) Como consecuencia de todo lo anterior se crean las condiciones para la existencia de amplios *espacios de concertación ciudadana* con los sectores críticos y con las organizaciones sociales populares. Los diversos instrumentos en materia de desarrollo urbano tienen como principio fundamental la regulación del territorio y de la propiedad a partir de parámetros deseables de sus condiciones físicas.

## El Plan Estratégico

El *Plan Estratégico* debe abarcar todos los aspectos de la ciudad: educativos, culturales, económicos, sociales, asociativos y territoriales. Su acción se desarrolla no solo en todo el territorio, sino para todo el territorio. Es un plan sistémico que afecta al ciudadano en toda su integridad, desde todos los puntos de vista y en todos los matices.

Pero no solo es competencia de un *Plan Estratégico* discernir las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, de la ciudad. Tampoco es, solamente, determinar objetivos futuros de actuación colectiva. Es un plan de acción. Su éxito consiste en *concertar las estrategias de los agentes económicos y sociales* para incidir mediante su actuación sobre el progreso de la ciudad.

En resumen, el *Plan Estratégico* es un instrumento de planificación que, partiendo de la realidad inmediata, mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, diseña una visión integral sobre la ciudad que queremos construir, con objetivos clave que, ejecutados en los plazos previstos, consigan alcanzar los niveles de calidad de vida deseadas por la ciudadanía.

Es un verdadero plan de acción, elaborado de forma participativa, como una guía dinámica y flexible del trabajo, hacia el desarrollo integral de cada zona, para los próximos años.

En el trabajo cotidiano, la *planificación estratégica* supondría un espacio de encuentro entre el gobierno del Distrito Federal y la ciudadanía. Es el ámbito de diálogo en el que se deberán debatir los lineamientos a seguir en la conformación de las políticas públicas de la ciudad. En este sentido, su principal objetivo es el de promover la participación ciudadana en la elaboración y definición de la gestión de gobierno. El *Plan Estratégico* es, en pocas palabras, una nueva forma de administración del gobierno basada en el consenso y la participación colectiva.

Por otro lado, es un espacio que pretende trascender los períodos gubernamentales para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo urbano. Es, además, un proceso continuo de reflexión y debate sobre la ciudad, sobre su realidad actual y cómo debería ser según el parecer de sus habitantes. Los principios básicos de la *planificación estratégica* son: la participación ciudadana, el tra-

bajo conjunto entre el sector público y el privado, el debate democrático, la búsqueda de consensos y el compromiso de acción. La finalidad de todo plan estratégico es desarrollar las capacidades de los agentes políticos, sociales, económicos y culturales de la ciudad.

### **Objetivos**

- a) Crear las condiciones, instrumentos y la estructura de organización para administrar la ZMVM, como el todo integral que es.
- b) Aumentar la eficiencia de la administración pública tanto en su operación interna como en la prestación de los servicios urbanos al habitante.
- c) Alcanzar el equilibrio presupuestal del gobierno de la ciudad.
- d) Integrar la acción participativa del habitante de la ciudad a la planeación, gestión y control de los programas sobre acciones, obras y servicios que lleve a cabo el gobierno metropolitano.
- e) Recobrar en el ciudadano el respeto hacia la autoridad y el cumplimiento de las disposiciones que de ella emanan, dignificando la imagen del servidor público.
- f) Recobrar en el habitante la identidad y el cariño por su ciudad y enseñarle a usar racionalmente los satisfactores que ésta le brinda.

### **Políticas**

La consecución de los objetivos planeados deberá sujetarse a las siguientes políticas:

- a) Las propuestas de organización para la ZMVM, deberán respetar la soberanía estatal y la autonomía municipal, fortaleciendo realmente la capacidad administrativa, financiera y de operación de las autoridades locales, llevando hacia ellas fundamentalmente atribuciones y recursos.

- b) Las medidas de organización deberán reordenar y utilizar con mayor eficiencia los recursos administrativos, financieros y operativos de que dispone la administración actual de la ZMVM, evitando, en lo posible, el incremento de la burocracia.
- c) Impulsar la participación activa de la comunidad, no sólo con voz sino con voto e intervención en la toma de decisiones.
- d) El incremento de la capacidad financiera del gobierno urbano deberá referirse principalmente a eliminar subsidios generales, actualizar el patrón de contribuyentes, reducir al mínimo la evasión fiscal y aumentar la productividad en el uso de los recursos.
- e) Dar especial atención a la actualización y renovación permanente de los sistemas y procedimientos tanto operativos internos, como de atención al público.
- f) El desarrollo diario de los trabajos deberá considerar la programación y evaluación como instrumento permanente de trabajo
- g) La acción gubernamental deberá sujetarse a un permanente contacto con la ciudadanía, que permita dar una imagen de eficiencia y servicio del gobierno, combatir la corrupción y dignificar la imagen de los funcionarios y empleados.

### **Estrategias**

Para la consecución de los objetivos en el marco de las políticas señaladas, se proponen los siguientes puntos de estrategia:

- a) Actuar primordialmente en las modificaciones legislativas y reglamentarias que dan sustento jurídico a las acciones de gobierno y sus consecuentes modificaciones a los sistemas y procedimientos administrativos.
- b) Desencadenar un intenso proceso de comunicación e información con la ciudadanía sobre los objetivos, programas y acciones que se proponen, motivando, dando sustento y cauce a la participación popular.
- c) Entrenar, capacitar y supervisar estrictamente a los servidores públicos en su trabajo y en sus relaciones con la ciudadanía.

- d) Vigilar que los habitantes cumplan estrictamente con las disposiciones emanadas de la autoridad en materia de tránsito y transporte, basura, imagen urbana y operación de servicios.

### **Planes**

Desde el punto de vista técnico de la planeación del desarrollo urbano, la ZMVM debe ser abordada de manera integral, sin considerar como unidades aisladas a las entidades o a los municipios.

Deberá realizarse el plan de desarrollo urbano de la ZMVM mediante el conocimiento sistemático e integral de los problemas que afronta la ciudad, sus limitantes para el crecimiento y su potencialidad para el desarrollo.

Las condiciones para elaborar el plan, están dadas desde el punto de vista técnico, así como su legalización, que está contemplada en la Ley General de Asentamientos Humanos, al señalarse que en el plan de ordenación de las zonas conurbadas se deben plantear las soluciones a la problemática conjunta que involucre a dos o más entidades y a dos o más municipios.

Por tanto, el plan de desarrollo urbano de la ZMVM debiera ser decretado como parte integrante del plan de ordenación de la zona conurbada del centro del país, en su nivel intraurbano o de centro de población.

### **Por una gestión estructurada e integrada**

La gestión urbana, como ya se dijo, es la segunda fase del sistema de administración urbana y se constituye por el diseño de la organización y estructura del aparato administrativo que determina y agrupa la autoridad, responsabilidad y funciones; de tal manera que representa el marco funcional y ejecutivo de los métodos, instrumentos y procedimientos que cada sistema requiere para su implementación.

Para una adecuada gestión en la administración metropolitana se vislumbra como necesaria la integración efectiva de los múltiples organismos que proveen de servicios en la metrópoli, con lo cual se garantizaría el carácter metropolitano de su acción, así como elevar la eficiencia de los servicios y reducir los costos en su operación.

Bajo estos conceptos, se estructuraron las propuestas de los subsistemas funcionales más relevantes para mejorar la administración urbana de la ZMVM

### **Reformas jurídicas para la coordinación metropolitana**

Es claro que sólo es posible tener avances positivos dentro de una acción concertada y corresponsable de los gobiernos y de éstos con los actores sociales.

Lo primero sería definir que aspectos deben abordarse desde una perspectiva metropolitana, las políticas urbanas a establecer y los servicios necesarios para su funcionamiento.

Igualmente se debiera hacer obligatoria la coordinación metropolitana tanto entre poderes como entre niveles de gobierno, siendo imperativo una mayor voluntad política.

Como alternativas para alcanzar la coordinación metropolitana y la gobernabilidad se visualizan:

- Continuar bajo los mismos esquemas de "*voluntades intermitentes*" entre los gobiernos del Distrito Federal, del Estado de México y el federal.
- Explorar nuevas formas de cooperación y asociacionismo, especialmente a nivel municipal.

La opción que implica cambios de fondo es orientar la toma de decisiones hacia la constitución de un gobierno metropolitano, que contemple instancias legislativas y ejecutivas, considerando la participación de la ciudadanía organizada, tanto en la toma de decisiones como en el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos..

En concordancia al anterior planteamiento, se debiera planificar la metrópoli con un enfoque integrado y de largo plazo.

Las reformas legales deben orientarse a posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos; órganos para una gobernabilidad metropolitana, participativa, eficaz y responsable.

A partir de las reformas, sería deseable constituir un Parlamento Metropolitano, formado por integrantes de los poderes legislativos de las entidades involucradas.

El Parlamento Metropolitano podrá constituir empresas u organismos de cobertura metropolitana.

Para llevar a cabo las funciones ejecutivas en la metrópoli se deberá crear un Consejo Metropolitano, conformado por el Jefe de Gobierno y los gobernadores del estado de México e Hidalgo y los presidentes municipales. La presidencia del Consejo sería asumida rotativamente por períodos de dos años, por el Jefe de Gobierno y los gobernadores.

En materia de reforma legal, cabe destacar la iniciativa presentada por un grupo de senadores de la LXI legislatura (periodo 2000—2006) para posibilitar *"la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos"*, la cual se sintetiza a continuación:

*"Los instrumentos e instituciones de coordinación metropolitana contenidas en la Constitución y las leyes federales son restringidos e insuficientes y su operación no garantiza el avance hacia soluciones eficaces para la problemática metropolitana y megalopolitana.*

*Todo ello se agudiza aún más con la diferenciación partidista de las administraciones de las partes que componen a la metrópoli, que no encuentran cauces de solución de las diferencias mediante la concertación democrática entre gobiernos y ciudadanos.*

*Los instrumentos de "conurrencia", "coordinación" y "planeación urbana" de las "conurbaciones" y "zonas metropolitanas" que contiene la Ley General de Asentamientos Humanos, no responden integral ni eficazmente al conjunto de problemas comunes que ellas enfrentan. Los actuales mecanismos de coordinación diseñados para la Zona Metropolitana del Valle de México han demostrado limitaciones y deficiencias.*

*Desde mediados de los años 90, se han creado las Comisiones de Asentamientos Humanos, Ambiental, Transporte y Vialidad, Agua y Drenaje, Desechos Sólidos, Protección Civil, y Seguridad Pública y Procuración de Justicia, integradas por los titula-*

*res de las dependencias sectoriales del gobierno federal, el Estado de México y el DF. Sin embargo, los acuerdos resultantes de la coordinación no tienen carácter vinculatorio ni obligatoriedad para las partes, lo que se ha hecho evidente cuando se proyectan grandes equipamientos metropolitanos, como la ampliación de las líneas del metro.*

*A partir de 1997, la coordinación metropolitana tuvo un importante desarrollo. En marzo de 1998 se formó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana presidida conjunta y rotativamente por el Gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que incluía a los titulares de las dependencias de los gobiernos, correspondientes a las materias propias de las comisiones sectoriales.*

*En marzo de 2000, se integraron a la Comisión Ejecutiva, los titulares de las 16 delegaciones del DF, y los presidentes municipales de los 28 municipios reconocidos como parte de la Zona Metropolitana, la ZMVM, cuentan con nuevas formas de gobierno que permitan construir legislaciones, lineamientos y políticas públicas unitarias y/o coordinadas integralmente, para enfrentar problemas de carácter metropolitano y promover el desarrollo en aspectos esenciales y prioritarios como: el medio ambiente; los sistemas hidráulicos; vialidad y transporte; desarrollo económico y social; seguridad pública; desarrollo urbano; protección civil, etcétera.*

*Las reformas legales deben orientarse, precisamente, a posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos; órganos, para una gobernabilidad metropolitana, participativa, eficaz y responsable.*

*A partir de las reformas, sería deseable constituir un Parlamento Metropolitano, formado por integrantes de los poderes legislativos de las entidades involucradas*

*Los parlamentos metropolitanos podrán, constituir empresas u organismos metropolitanos -públicos o de economía mixta pública, privada y social-.*

*En estas zonas metropolitanas también deberán crearse consejos metropolitanos, los cuales desempeñarán funciones de carácter ejecutivo. Dichos consejos estarán formados por autoridades ejecutivas electas —presidentes municipales y gobernadores de los estados— con voz y voto. La presidencia del Consejo será asumida rotativamente por períodos de dos años, por los gobernadores de los estados.*

*El Consejo creará comisiones metropolitanas de coordinación sectorial, de carácter operativo, para elaborar propuestas de planeación, legislación y normatividad y coordinar acciones en materias de interés metropolitano. Las comisiones estarán formadas por los titulares de las dependencias del sector en las entidades y municipios metropolitanos y por los titulares de las empresas públicas correspondientes. Cada comisión tendrá un Consejo Consultivo de ciudadanos y expertos en temas metropolitanos designados por el Parlamento.*

*Cada Consejo metropolitano contará con un Coordinador Metropolitano que será designado por el Parlamento de entre la terna presentada por el Consejo. El Coordinador Metropolitano tendrá funciones de Secretaría Técnica del Consejo y de coordinación ejecutiva entre las instancias, las empresas y organismos metropolitanos.*

*Reformar el artículo 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de establecer que la creación de una zona metropolitana que abarque el territorio conurbado de dos o más estados no modificará los límites que se hayan fijado.*

*Reformar el artículo 115 para señalar que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el Gobierno del Estado, a excepción de que sean constituidas zonas metropolitanas, en cuyo caso, los municipios que las conformen observarán la regulación que emitan los parlamentos metropolitanos en todo lo que respecta a la competencia metropolitana.*

*Actualmente, existen gobiernos metropolitanos en grandes concentraciones urbanas como Tokio, Japón, la cual es parte de la mayor ciudad región del mundo; Montreal, Canadá; Lyon y otras metrópolis en Francia.*

*Estos gobiernos metropolitanos están constituidos por órganos ejecutivos y legislativos, cuentan generalmente con poderes básicos de ordenación territorial y transporte, así como económicos, de seguridad pública y medioambientales, necesarios para impulsar una renovación y una expansión urbana sustancial. Además, suelen contar con empresas u organismos metropolitanos de producción, prestación y gestión de infraestructuras y servicios públicos como vialidad, agua, drenaje, etcétera.*

---

101 Iniciativa presentada el 8 de septiembre de 2005 ante la Cámara de Senadores del poder Legislativo

*Hoy, más que nunca requerimos de gobiernos metropolitanos que establezcan reglas uniformes del juego, incentiven el asociacionismo, y establezcan un marco general dentro del cual se construyan consensos...<sup>101</sup>*

### **Parlamento o Asamblea Metropolitana**

Como se ha apuntado antes, en la iniciativa de ley enviada al Senado de la República para "posibilitar la existencia de gobiernos y la coordinación metropolitana", se propone la creación de un parlamento metropolitano, nos parece, con la idea de hacer congruente las realidades sociales, físicas, tecnológicas y económicas que genera el territorio metropolitano, con las realidades legales y gubernamentales que rigen a nuestro país.

Resulta necesario que el poder legislativo, como representación de la ciudadanía se ponga en sincronía con las demandas de la ciudad y sus habitantes, dado que estas demandas se imbrican con las correspondientes a dos o más entidades administrativas, de ahí la pertinencia de construir el instrumento legal y preciso, que le dé una solidez y consistencia legal al territorio metropolitano.

Regidos por un espíritu de solidaridad, pluralidad, equidad y sustentabilidad para el desarrollo urbano, se trata de impulsar un acuerdo parlamentario que ponga en la misma sintonía a los legisladores involucrados en un territorio urbano que es susceptible de compartir problemas pero también eventuales soluciones conjuntas.

Independientemente de las fórmulas para crear e integrar un tal parlamento o asamblea, (pudiera ser constituido por el mismo cuerpo de legisladores electos) lo que nos parece que debe de quedar claro en una empresa de esta naturaleza, es del porqué nace esta demanda, a quienes tiene que beneficiar y hasta dónde se quiere llegar. Lo anterior puede ser lo que se denomina el espíritu de la ley y que de acuerdo con su aplicación le puede dar otro espíritu de ciudadanía a la Zona Metropolitana de Valle de México.

Como instancia de representación del poder legislativo, se debiera constituir un Parlamento Metropolitano integrado por legisladores de las tres entidades federativas que se avoquen a la promulgación de ordenamientos para la regulación y coordinación metropolitana.

### **Consejo Metropolitano**

El objetivo final de la reforma legal a la que se ha hecho alusión, consiste en crear un *Consejo Metropolitano* que cuente con la autoridad constitucional y los proce-

dimientos jurídicos claros para la toma de decisiones con relación a los aspectos de importancia estrictamente metropolitanos; que sea representativo de los intereses de los diversos grupos sociales y que se inserte en un proceso de planeación-gestión de corto, mediano y largo plazos.

Resulta pertinente la creación de un *Consejo Metropolitano*, como espacio de concertación y promoción de acciones e inversiones, en el que participen tanto representantes de gobierno como inversionistas y actores sociales, de gremios profesionales y académicos. Así se podrían acordar y comprometer acciones que trasciendan los tiempos administrativos.

Considerando que la ZMVM conforma una unidad espacial, económica y social que requiere de una administración capaz de dar soluciones objetivas e integrales a los problemas que enfrenta, se hace pertinente la formación de un Consejo metropolitano para su administración, respondiendo a los siguientes objetivos:

- a) Realizar de manera integral la planeación, gestión y control de las actividades, evitando acciones parciales y aisladas, dando a los recursos humanos, materiales y técnicos, una aplicación óptima.
- b) Dar continuidad territorial a la prestación de los servicios urbanos y establecer tarifas uniformes y adecuadas para toda la ZMVM

Por las características jurídico—administrativas y la complejidad que representa administrar integralmente la ZMVM, se propone que las funciones del gobierno de la zona se den en tres niveles, a saber:

- Dictar los lineamientos de política general que en el marco del desarrollo integral del país, debiera observar la ZMVM.
- Aprobar la congruencia e integración de los planes, programas y presupuestos para la operación de la zona.
- Aprobar los programas y presupuestos de los organismos de servicio metropolitano.
- Coordinar la actuación de las autoridades federales, estatales y locales dentro de la zona.
- Vigilar y evaluar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos.
- Nombrar a los directivos de los organismos de servicio metropolitano.

Estaría integrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Gobernadores de los estados de México y de Hidalgo, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los Presidentes Municipales de los municipios conurbados.

El Consejo Metropolitano contaría con la participación de los representantes de la comunidad y de organismos gremiales, contando con los servicios de un Secretario Técnico.

### **Instituto Metropolitano de Planificación**

Un Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) podría ser la figura adecuada al propósito de definir e impulsar los planes, programas y proyectos de alcance metropolitano.

La idea de crear un instituto de esta naturaleza estaría sustentada en los siguientes aspectos básicos:

Visión de largo plazo para que todos los proyectos tengan continuidad a lo largo de las administraciones delegacionales, del gobierno del Distrito Federal o de la Federación;

- Participación de la ciudadanía para que se responsabilice en el desarrollo de la ciudad, haciendo a un lado el carácter paternalista;
- Que el desarrollo urbano no se administre mediante el enfoque regulatorio de los usos de suelo o de la infraestructura, urge que se tome en cuenta el desarrollo metropolitano y regional;
- El Instituto no sólo se dedicaría a plantear estrategias y proyectos sin intervenir en la realidad, sino asesorando en cada paso a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, de las delegaciones políticas y a la iniciativa privada para que este proceso de administración estratégica supere los métodos de planeación tradicional.

Esta instancia estratégica contaría con las facultades para formular y aprobar los planes, programas y presupuestos de carácter metropolitano, que deberían ser ratificados por los Congresos de los estados de México y de Hidalgo, así como por

la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; igualmente sería responsable de la aprobación de las grandes obras de infraestructura y equipamiento (como el aeropuerto y los segundos pisos de viaducto y periférico); fijándose las políticas generales para la gestión de estricto orden metropolitano.

El IMP tendría que contar con las atribuciones para el ordenamiento territorial metropolitano, incluyendo la autorización de nuevos desarrollos y la localización de los grandes equipamientos (aeropuertos, centrales multimodales, centrales de abasto, universidades, centros hospitalarios, estadios, zoológicos y parques recreativos, etcétera), cuya localización es determinante en la conformación de la estructura metropolitana.

El IMP tendría como objeto el dar continuidad al proceso de planeación, generar información rigurosa y sistemática, así como profundizar en el conocimiento de la metrópoli que, ligado a las instituciones de educación superior que operan en la zona, sea capaz de alimentar a todas las instancias metropolitanas y a la sociedad en general con el conocimiento y el acceso a la información, confiable y eficiente, para la toma de decisiones.

El Instituto Metropolitano de Planificación tendría tres objetivos fundamentales:

- 1 Articular procesos de planeación estratégica que generen una cartera de proyectos que ayuden a la administración pública a darle secuencia y continuidad a aquellos aspectos vitales para el desarrollo de la ciudad de México;
- 2 Promover la participación ciudadana estructurando fórmulas de organización en proyectos de desarrollo de la ciudad;
- 3 Ser un órgano coordinador y asesor en materia de planeación tanto para los organismos de los distintos niveles de Gobierno que inciden en los ámbitos: delegacional, de la ciudad, de la metrópoli, de la región centro y del país, como para la iniciativa privada.

De las experiencias exitosas de Institutos de Planeación en el país, se observa que se han enfocado en los siguientes temas: el plan estratégico de la ciudad, la cartera de proyectos de inversión, el sistema de información geográfico, el sistema de indicadores y la modificación del marco jurídico.

En las ciudades donde se han formado Institutos de Planeación o que crean algún tipo de mecanismo similar, se observa que en cuatro o cinco años las diferencias se perciben de forma radical en el mejoramiento de los centros históricos, detonando proyectos importantes de inversión en la ciudad, cambiando la vocación económica de éstas, entre otros ejemplos.

El instituto estaría estructurado por dos grupos: uno de especialistas técnicos adscritos al gobierno del Distrito Federal encargado de preparar todos los documentos de carácter técnico que se requieren para funcionar y otro integrado por ciudadanos que conformen un Consejo Consultivo enfocado en crear mecanismos de participación ciudadana.

#### **Junta de Gobierno:**

Sería la autoridad máxima dentro del Instituto y se integraría por el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, 3 miembros del Consejo Consultivo y el Director General del Instituto.

#### **Consejo Consultivo:**

Órgano ciudadano de consulta que enriquecería el trabajo del Cuerpo Técnico mediante el análisis, la aportación de estrategias y la evaluación de propuestas.

#### **Cuerpo Técnico:**

Integrado por un grupo multidisciplinario de profesionistas y técnicos dedicados a la investigación y análisis, así como a fomentar la participación ciudadana en el proceso de planeación.

#### **Empresas y organismos metropolitanos**

Para garantizar el correcto funcionamiento de la metrópoli se deberán crear *empresas metropolitanas público-privadas u organismos públicos metropolitanos* que dependan de la Comisión Ejecutiva y se sujeten a las políticas y a la normatividad definida expresamente por las actuales comisiones sectoriales: la empresa metropolitana del transporte, la empresa metropolitana del agua y saneamiento, la empresa metropolitana para la disposición de los desechos sólidos, etcétera, o bien

organismos metropolitanos sobre temas como el medio ambiente, la seguridad pública, protección civil, etc.

La creación de empresas público-privadas que garanticen la prestación de los servicios elevarían las inversiones en temas de interés metropolitano, para atender integralmente las necesidades de agua, transporte, desechos sólidos, etc.

La prestación de aquellos servicios urbanos que por su propia naturaleza e importancia deben ser proporcionados de manera integral para toda la zona, y que por su facilidad administrativa y de operación, se propone que sean encargados a organismos o empresas de servicio metropolitano que formarían parte de la administración pública paraestatal.

Se mantendría a nivel de delegación o de municipio la responsabilidad de llevar a cabo todas aquellas funciones que para su realización no requieren de un organismo integral, sin descartar que la gestión deba sujetarse a las normas y procedimientos que se fijen para toda la zona. Se reforzaría el ámbito de acción de las delegaciones y los ayuntamientos municipales, principalmente todas aquellas acciones que tengan que ver con la atención directa al ciudadano.

El carácter de empresa de servicio, con o sin participación privada o incluso concesionada y atenderían los servicios que se mencionan a continuación y agruparían a las dependencias y entidades que actualmente realizan tales funciones.

### **Empresa u Organismo Metropolitano de Vialidad y Transporte**

Este organismo tendría bajo su jurisdicción los aspectos de transporte para toda la ZMVM y agruparía a todos los organismos existentes en la materia en ambas entidades y sería responsable de ejecutar las grandes obras viales y de operar los diversos modos de transporte público con incidencia metropolitana.

El organismo podría tender a constituirse como una "holding" de empresas de transporte colectivo: públicos, privados, cooperativas y sociales, pudiendo ser un espacio de concertación operativa para rutas, intercambios modales, frecuencias, criterios financieros, etc.

### **Empresa u Organismo Metropolitano de Agua Potable y Drenaje**

El organismo responsable del agua potable y el drenaje sería el encargado de conducir el proceso de coordinación para la formulación y aplicación de políticas hidráulicas para todo el Valle de México; se ocuparía de construir, administrar, operar, rehabilitar y conservar las obras e instalaciones necesarias para el suministro de agua; dentro de sus funciones estaría planear, regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas del valle y promover programas y medidas para su uso eficiente. La operación de los sistemas de agua potable y drenaje, la determinación de tarifas y cobro de los derechos, quedaría a cargo de las delegaciones y ayuntamientos municipales, de conformidad a las normas que expidan los órganos centrales.

### **Organismo Metropolitano de Vivienda**

Atendería las necesidades de vivienda de los grandes grupos mayoritarios de población, proporcionándoles suelo urbano para su asentamiento, apoyo técnico y materiales para la construcción, agruparía las dependencias existentes en materia de vivienda de interés social en el ámbito metropolitano.

### **Organismo Metropolitano del Mejoramiento del Ambiente**

Este organismo sería responsable de la disposición y en su caso industrialización de los desechos sólidos y del control de la contaminación del aire, agua y tierra. Agruparía a las dependencias respectivas de los diversos niveles de Gobierno en el Valle de México.

### **Organismo Metropolitano de Seguridad Pública**

Sólo mediante un Consejo Metropolitano podrá enfrentarse la problemática de la Ciudad de México, que permita instrumentar una política integral para la zona, terminando con la diversidad de corporaciones y distribuyendo equitativamente los recursos y que satisfaga a las aspiraciones de democracia de la sociedad.

Este organismo realizaría las acciones de los cuerpos de seguridad preventiva, atención de emergencias urbanas y de atención médica de urgencias. Agruparía a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la parte correspondiente del Estado de México.

## **Fondo Metropolitano**

Las divergencias históricas entre los gobiernos involucrados en el territorio metropolitano se han debido, entre otros aspectos, a la distribución inequitativa de recursos, que ha contribuido a agudizar las disparidades regionales, para lo cual se deberá pugnar por constituir un fondo metropolitano que concentre fondos de distintas fuentes y que capte plusvalías, que permita una redistribución de cargas y beneficios que permitan compensar y emparejar las condiciones materiales de las jurisdicciones que integran el espacio metropolitano y con ello, financiar el futuro de la región.

Un avance importante en la administración metropolitana va ser contar con fondos y recursos propios y etiquetados para proyectos metropolitanos. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión autorizó, por unanimidad, un presupuesto de mil millones de pesos para el 2006 para el Fondo Metropolitano de Obras y Servicios. A este presupuesto se sumarán las aportaciones de los Gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal.

## **Sistemas Funcionales**

### **SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS**

La propuesta en cuanto a sistemas y procedimientos respondería a la necesidad de estudiar, analizar, adecuar y simplificar el funcionamiento de las dependencias y entidades, para elevar la eficiencia y productividad del aparato administrativo.

Para la realización de esta propuesta se propone homologar los sistemas y procedimientos básicos del Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones, así como del Estado de México y los municipios, entrenando al personal en su implantación.

### **FINANCIAMIENTO**

La propuesta de financiamiento respondería a la necesidad de estudiar y adecuar la estructura económica-financiera que se traduzca en el mejoramiento de la eficiencia de los sistemas de captación y ampliación de las fuentes de ingresos y financiamientos, así como la implantación de mecanismos que aseguren la aplicación de los recursos con racionalidad y eficiencia, siendo necesario realizar las siguientes acciones:

- Revisar y en su caso diseñar e implementar los mecanismos de supervisión y control de la captación de ingresos por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- Revisar y adecuar los sistemas de captación, registro, control y reporte de los ingresos.
- Revisar y en su caso diseñar e implantar los mecanismos de presupuestación, control y evaluación de la inversión de acciones y obras.

### INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Esta propuesta tiene como objetivo establecer canales permanentes de información y comunicación entre los habitantes de la ciudad y el gobierno metropolitano, dentro de una lógica de congruencia general, que de acuerdo a sus fines, deberán realizar acciones de información y comunicación los tres niveles de la administración metropolitana, utilizando para ello los medios convencionales y no convencionales.

Se propone la creación de una unidad de servicio al habitante que defina los contenidos de información y su difusión, debiendo estudiar, para estos efectos, la alternativa de una radiodifusora, un programa diario de televisión sobre noticias de la ciudad y la instalación de un teléfono abierto para consultas.

Esa unidad sería responsable también de las campañas pertinentes dentro de sus funciones, así como de mantener un buzón abierto de sugerencias y quejas. Debe decirse que en éste, como en otros conceptos de la administración, es vital la consistencia y los resultados no pueden esperarse en el corto plazo, sino en la medida en que se institucionalicen las propuestas.

A nivel de colonia y barrios, será preponderante el uso de medios no convencionales, tales como asambleas, volantes, altoparlantes, carteles, etc. Esta propuesta compromete a la estructura administrativa a dar respuesta con veracidad y agilidad a la demanda, ya que de otra manera se convertiría en un "bumerang" en contra de sus creadores.

### ATENCIÓN AL PÚBLICO

Esta propuesta tiene por objeto dar consecuencia cabal a la obligación de servicio que para con sus habitantes tiene el gobierno de la ciudad y colateralmente dignificar tanto la imagen del propio gobierno como la del servidor público.

Así, se contemplan tres propuestas: Instalaciones, Información al público y capacitación.

Se deberán estudiar, analizar y adecuar los espacios, mobiliario y equipo necesario para la atención al público de tal manera que respondan y sean congruentes con el sistema o secuencia de la atención y lo faciliten a través de la disposición del equipo, mobiliario y espacios, haciendo agradable y estimulante la estancia del público en la realización de trámites, y así proyectar una imagen de autoridad, orden, respeto, integración y relación directa dentro de la administración metropolitana y los habitantes.

Se propone también formular y editar folletos explicativos o gráficos que permitan conocer cuál es el trámite de los asuntos, colocarlos en lugares visibles o entregarlos a los usuarios en las propias oficinas.

La capacitación y estricta supervisión del personal que atiende al público, es el punto más importante de este programa, ya que ahí es donde se centran la mayor parte de las inconformidades y corruptelas.

### DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

La ZMVM, por la complejidad de las actividades gubernamentales, requiere de una mayor dirección y coordinación administrativa, que resulta de suma importancia no sólo en la relación entre órganos ejecutivos del Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México, sino también entre tales órganos y los niveles superiores de administración de la zona.

A fin de aumentar la capacidad administrativa y ejecutiva de un Consejo Metropolitano para la ZMVM. Se requiere de un administrador competente, que a distintos niveles jerárquicos proporcione el apoyo necesario en la toma de decisiones. Este tipo de personas son necesarias especialmente cuando las facultades ejecutivas se encuentran distribuidas entre comités u órganos del consejo, o incluso cuando tales facultades están concentradas en un comité único que está encargado de todo, como en el caso de la propuesta de organización para la ZMVM.

Una eficaz administración urbana de la ZMVM se debe basar en una relación adecuada entre el Consejo Metropolitano y los funcionarios ejecutivos federales, estatales y municipales.

Por las dificultades inherentes en un sistema de gobierno en donde pudiera predominar la acción del Consejo Metropolitano o del ejecutivo, es necesario crear o modificar un marco jurídico que permita la asignación y reparto de facultades y responsabilidades entre las dos estructuras administrativas, sobre la base de consideraciones funcionales, más que de consideraciones esencialmente legalistas.

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dado que la participación comunitaria debe entenderse como el proceso a través del cual los esfuerzos de la propia comunidad interactúan estrechamente con las autoridades gubernamentales con el propósito de cumplir una finalidad específica y previamente determinada, se deberá diseñar una verdadera política de participación comunitaria que reconozca el objetivo de desarrollar a la comunidad

La participación de la sociedad en el ámbito metropolitano esta muy lejos de ser una verdadera expresión de una sociedad consciente y democrática, que con una cultura urbana mínima la conduzca a una observación objetiva mas allá de los intereses estrictamente personales que son afectadas por las medidas de orden general.

En la metrópoli se deberá concebir a los procesos de participación ciudadana dentro de una visión sistémica, que partiendo de la escala del barrio y los grupos de base organizados en torno a problemas comunes, hasta instancias que agrupen y representen los intereses más generales de la sociedad.

Para una adecuada participación de la ciudadanía en el marco de la administración metropolitana, se debiera integrar un Consejo Consultivo con representación plural de la sociedad, que involucre a organizaciones no gubernamentales, organizaciones profesionales y académicas, empresariales y gremiales, con reglas claras que garanticen su opinión en la toma de decisiones.

### Por una evaluación regeneradora

La ciudad para su evaluación requiere de establecer una premisa de base, es decir que: así como la metrópoli, la ciudad es susceptible de plantearse antes que nada como un proceso, esto porque la dinámica del espacio urbano es permanente en la medida que se va relacionando con diversas variables que tienen a su vez una dinámica propia, como son las económicas, culturales, tecnológicas y sociales entre otras.

Una evaluación amplia de la ciudad, que apoyare la administración de la metrópoli, requeriría el despliegue del mayor número de variables a fin de irle dando seguimiento en un sentido transversal a esta dinámica urbana, que corre el riesgo de desbordar las capacidades de la entidad administrativa. Es por lo anterior que se reafirma la necesidad de contar con un organismo plural, cohesionado y con grandes capacidades de manejo de la información, misma que deberá de manejarse de manera transparente.

A continuación esquematizamos algunas de las variables que es necesario considerar:

**Variable social:** No obstante ésta era de globalización, las estructuras sociales de las ciudades del mundo son diferentes, tanto en sus jerarquías como en sus grados de organización. Es evidente que existen sociedades más igualitarias o más progresistas que otras.

Las ciudades cambian de manera diferente, en su demografía, natalidad, mortalidad, morbilidad, marginalidad, seguridad, vulnerabilidad, movilidad residencial y otros muchos indicadores que caracterizan a las sociedades.

Resulta imperativo señalar que lo que se administra en una ciudad son los recursos de la sociedad, es por lo cual que las variables sociales deben evaluarse de manera paralela al desarrollo urbano buscado.

A título de ejemplo podemos señalar que si la administración de la ciudad busca equilibrar el espacio urbano con la producción o conservación de equipamientos y servicios urbanos, es imprescindible dar seguimiento a los movimientos sociales o a los fenómenos de asentamientos irregulares. Es preferible la planeación y control de un asentamiento humano que su eventual regularización.

**Variable económica:** En las grandes ciudades del mundo, no existe una economía local que pueda darse el lujo de desperdiciar sus recursos, de tal modo que, para que la ciudad pueda desarrollarse en lugar de crecer solamente, requiere de una continuidad en sus planteamientos económicos, que se traduzcan en una racional y sana economía urbana. Esto último es inviable sin una evaluación sistemática

**Variable tecnológica:** Así como van cambiando las generaciones de habitantes, también van cambiando las generaciones tecnológicas, lo cual puede traducirse como un progreso, si estas tecnologías se ponen al servicio de la ciudad y sus ciudadanos. Resulta vital que un país y sus ciudades produzcan sus patentes tecnológicas propias, pero en el caso de que las tecnologías deban importarse, es fundamental la evaluación de las tecnologías a adaptarse, ya que no lo que es procedente en una ciudad, tiene que ser procedente en todas las ciudades del mundo.

**Variable cultural:** Las ciudades son un producto cultural y la vida urbana misma entra dentro del panorama de la cultura. Pero los mapas culturales dentro de una ciudad tienden a cambiar a partir de las prácticas culturales que se den en el espacio urbano.

Existen ciudades con tradiciones barriales más acendradas que otras y que se esfuerzan por conservar sus herencias, que se reflejan de manera clara, por ejemplo, en su arquitectura, de ahí que existan barrios o conjuntos históricos en las ciudades y la preservación de éstos se ha constituido en una prioridad, por diferentes razones, incluso para la competencia que se da entre las ciudades, por ser la capital del hemisferio, continente, región, país etcétera.

El "urbanismo sociocultural es más difícil de evaluar, pero siempre puede darse un seguimiento a través de las prácticas culturales, como son: el cine, los espectáculos, el deporte, la música, el baile, los desfiles, etcétera.

Finalmente y producto de las variables que mencionemos, tenemos que considerar tanto a los planes como los proyectos urbanos y estos tienen un tiempo de realización, de consolidación o en términos generales una duración de vida, es por lo que tenemos que saber cuándo hay que hacer los cambios necesarios. Sin una posibilidad de evaluar los planes, programas y proyectos, resulta totalmente opaco pensar en su pertinencia, viabilidad, continuidad u operatividad.

La ciudad para su evaluación requiere de establecer una premisa de base, es decir que: así como la metrópoli, la ciudad es susceptible de plantearse antes que nada como un proceso, ésto porque la dinámica del espacio urbano es permanente en la medida que se va relacionando con diversas variables que tienen a su vez una dinámica propia, como son las económicas, culturales, tecnológicas y sociales entre otras.

Una evaluación amplia de la ciudad, que apoyare la administración de la metrópoli requeriría el despliegue del mayor número de variables a fin de irle dando seguimiento en un sentido transversal a esta dinámica urbana, que corre el riesgo de desbordar las capacidades de la entidad administrativa. Es por lo anterior, que se reafirma la necesidad de contar con organismo plural, cohesionado y con grandes capacidades de manejo de la información, misma que deberá de manejarse de manera transparente.

En las grandes ciudades del mundo, no existe una economía que pueda darse el lujo de desperdiciar sus recursos, de tal modo que, para que la ciudad pueda desarrollarse en lugar de crecer solamente, requiere de una continuidad, que se traduzca en una racional y sana economía urbana.

Así como van cambiando las generaciones de habitantes, también van cambiando las tecnologías, lo cual puede traducirse como un progreso, si estas tecnologías se ponen al servicio de la ciudad y sus ciudadanos

Los planes como los proyectos urbanos tienen una duración, por lo cual, tenemos que saber cuándo hay que hacer los cambios necesarios.

En la administración urbana de la ZMVM, la interacción de sus subsistemas operativos provoca ciertos problemas originados por fricciones, falta de comunicación, así como por la magnitud y complejidad de la estructura de organización, dando como resultado que las acciones se diluyan.

Por lo anterior, se deberá implantar un sistema de control automatizado que permita que el seguimiento y evaluación, detectando posibles desviaciones de los recursos y actuando sobre las actividades de las dependencias que inciden en el ámbito metropolitano, al medir y evaluar los resultados, a fin de corregir, adecuar u optimizar tanto a los componentes de los subsistemas metropolitanos y/o funcionales, como a los procesos de planeación y operación.

### **Observatorio metropolitano**

Resultaría central "monitorear" la evolución de los fenómenos y el avance de la acción pública y social en este gran conglomerado humano, por medio por ejemplo, de un *Observatorio Metropolitano*.

Ya se expuso antes, la pertinencia de un instrumento de esta naturaleza a partir del desarrollo de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y de las necesidades de los flujos de información que requiere la ciudad para organizarse como sociedad y para administrar los recursos del espacio urbano.

Un observatorio de este tipo, requiere del concurso de diferentes actores, de manera particular, podemos señalar la participación de instituciones académicas, sobre todo dedicadas a la investigación urbana en sus múltiples modalidades, geográficas, sociales, morfológicas, económicas, demográficas, patrimoniales y otras más. En este mismo sentido estarían las organizaciones ciudadanas u organizaciones no gubernamentales.

De lo anterior se desprende la necesidad de la participación del ámbito académico científico, de los grupos o movimientos sociales y de las instancias gubernamentales.

Como ya se vió antes a propósito de la gobernabilidad metropolitana, es importante articular los diferentes niveles de gobierno, con el fin de no entorpecer la práctica de la "observación de la metrópoli", sino por el contrario, aprovechar los presupuestos asignados a cada entidad de gobierno para apoyar dicha observación (ya que ésta práctica requiere de medios materiales y humanos para su desarrollo), en la inteligencia de que se trata de un beneficio colectivo.

El aparato de monitoreo urbano se puede entender como un bien público en donde todo el mundo tiene acceso a la información, tanto para la aplicación adecuada de programas, proyectos, normas y reglamentos, que regulen y adecuen al espacio urbano, a las prácticas sociales y culturales.

Un instrumento de este género, podría ser objeto, inclusive, un medio de observancia de las propuestas y promesas electorales de los representantes populares, lo que acarrearía otro tipo de relación, entre los sectores sociales, políticos y administrativos

Con otra connotación, un observatorio metropolitano tendría el carácter de secretariado técnico para orientar las decisiones con un enfoque estrictamente técnico y al margen de intereses políticos, de grupos o individuos en detrimento del interés metropolitano, aún cuando haya una participación de un sistema de actores.

El Observatorio Metropolitano tendrá como sustento fundamental una base de datos que se irá enriqueciendo paulatinamente, para construir un sistema de seguimiento y evaluación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, lo que permitirá ver si se está cumpliendo con la imagen - objetivo y adicionalmente anticipar problemas en la instrumentación de la estrategia general en sus diferentes aspectos.

# Consideraciones Finales o Punto y Seguido



Es evidente que nos encontramos ante una ciudad que se inserta en una zona metropolitana en proceso de transformación, que encara hoy día, uno de los desafíos más formidables que haya enfrentado a lo largo de su dilatada y rica historia, por un lado, tiene que afrontar de inmediato una serie de graves problemas, que son el resultado de un modelo de desarrollo urbano que ya ha mostrado serios límites, y cuya acumulación de problemas amenaza con deteriorar las condiciones de vida de la población.

Y por otro lado, tiene que sentar las bases que le permitan enfrentar este nuevo siglo con una ciudad moderna, revitalizada, competitiva, capaz de garantizar un mejor nivel de vida y bienestar a sus habitantes.

Este doble desafío, exige de parte de sus habitantes, gobierno, representantes políticos, organizaciones sociales y profesionales, una decidida e inteligente participación, requiere también, de un lúcido y bien fundamentado diagnóstico de los problemas y la formulación de una estrategia claramente instrumentada que permita conducir las soluciones, la conjugación de voluntad de cambio y comprensión de los problemas, puede llevar a la definición de un proyecto estratégico de ciudad, capaz de ofrecer a la ciudad de México, una visión integral y de largo plazo sobre los medios a los que deben recurrir para concretar los objetivos que se proponen alcanzar.

Un mal diagnóstico de la "Ciudad que tenemos", lleva necesariamente a la adopción de soluciones equivocadas, por ello, resulta necesario despejar los juicios apresurados y superficiales que se expresan sobre la ciudad, y que frecuentemente sirven para la toma de decisiones.

En particular debemos combatir una percepción bastante generalizada entre muchos de los habitantes de la ciudad, y no pocos investigadores y funcionarios

públicos, en el sentido de que el cúmulo y gravedad de los problemas que agobian a la ciudad de México, la convierten en una metrópoli sin futuro, en un paradigma del desastre urbano.

A pesar de la gravedad de los problemas que enfrenta la ciudad de México, sus cualidades y atractivos en la actualidad siguen vigentes, y las ventajas que ofrece en el mediano y largo plazos, tienen bases muy firmes y abren posibilidades muy prometedoras para el futuro.

Para caracterizar el proceso de transformación que actualmente vive la metrópoli, podemos apoyarnos en el trabajo de Jorge Gamboa editado por el Colegio de México sobre los principales procesos de cambio que condicionan esta dinámica de transformación de la ciudad de México, y que nos permiten identificar una visión de conjunto; distinguiendo los siguientes procesos:

- Del crecimiento demográfico acelerado a un reacomodo estable de la población.
- De la concentración abierta a la selectiva.
- De la ciudad nacional a la ciudad global.
- De la ciudad protegida a la ciudad competitiva.
- De la ciudad capital a la ciudad metropolitana.
- Del uso extensivo del espacio a la reutilización y redensificación.
- Del fácil acceso a la disputa por el suelo.
- Del libre acceso al uso racional de los recursos naturales.
- De una ciudad en consenso a la ciudad en búsqueda de consensos.
- De la ciudad de individuos a la ciudad de masas.

El resultado que tenemos de estos procesos es el de una ciudad viva, compleja, contradictoria, donde conviven lo nuevo y lo viejo, en la cual chocan estructuras eficientes con las obsoletas; en donde se mezclan los valores locales con los nacionales e internacionales, y donde se redefinen permanentemente los espacios que ocupan los grupos sociales y las actividades económicas.

La ciudad necesita sin duda, de servicios financieros especializados, de edificios tecnológicamente sustentables, de sistemas de información, de parques científicos y tecnológicos y de muchas actividades económicas dotadas de tecnologías de punta que conduzcan a una ciudad competitiva, pero también, sin duda, requiere de grandes inversiones que permitan proporcionar con equidad los servicios urbanos básicos a cientos de miles de familias; de políticas capaces de atacar a fondo los problemas ambientales que garanticen una ciudad sustentable; de programas que favorezcan la generación de empleos en ramas económicas menos desarrolladas y de acciones que puedan tener un impacto positivo sobre la calidad de vida de sus ciudadanos.

### **Replantear la metrópoli**

La complejidad en la que opera el entorno metropolitano, el hecho de que la mayoría de los sistemas de infraestructura funcionen al límite de su capacidad, el reclamo cada vez más organizado de la ciudadanía sobre soluciones efectivas y duraderas, muestra el desafío que se tiene para el futuro de la metrópoli el cual debe involucrar a toda la sociedad, significando tener que asumir una posición realista para enfrentar nuevas visiones y nuevas alternativas para lograr una ciudad más habitable y funcional, es decir, equitativa, sustentable y competitiva.

Sin duda se debe de evaluar si es mediante planes y programas urbanos tradicionales con instrumentos de corte convencional referidos en la planeación regulatoria, como podrá orientarse y reestructurarse la expansión metropolitana.

Si en la práctica los planes urbanos no orientan, promueven, articulan ni encausan los procesos de expansión metropolitana, ni son acatados plenamente por los diversos agentes del desarrollo urbano, manifestándose al margen de la legalidad, descoordinación gubernamental, deficiente concertación y carencia de recursos.

La formulación de estas consideraciones finales, o **punto y seguido**, nos da la oportunidad de reiterar la necesidad de replantear la planeación de la metrópoli, con otra visión y con otros instrumentos.

Replantear la planeación requiere de:

- Pugnar por que la planeación urbana se asuma como la dimensión espacial de la planeación del desarrollo para la metrópoli, que articule territorialmente sus planteamientos económicos, sociales, ambientales y políticos. Planeación que esté concentrada en la gestión y ejecución de proyectos metropolitanos, coordinados y concertados.
- Transitar de la planeación urbana tradicional regulatoria a una planeación de carácter estratégico, que se concentre en la promoción y gestión de proyectos urbanos tácticos que atiendan objetivos y estrategias generales.
- Sustentar la planeación urbana en un análisis participativo de la situación que enfrenta la metrópoli, inscribirse en un proyecto de ciudad que unifique diagnósticos y defina estrategias de inversión; que se traduzca en actuaciones públicas, sociales y privadas que desemboquen en proyectos metropolitanos estratégicos y que se conviertan en pactos políticos entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Nuestra última consideración se orienta a la imperiosa convicción de establecer **un sistema integrado de administración metropolitana**, para una eficaz y efectiva planificación, gestión y evaluación metropolitana, a fin de:

- Generar consensos, por sencillos que estos sean, sobre los problemas de la metrópoli y la forma de hacerles frente, partiendo de la premisa de que la coordinación metropolitana debe ser un juego de "**ganar-ganar**" para todos.
- Posibilitar la creación de nuevas formulas de "**governabilidad metropolitana**", para dar respuesta a los exacerbados problemas de coordinación intergubernamental en el valle de México.

El debate que se ha venido observando entre "gobierno y gobernabilidad" metropolitana, como ha sucedido en diversos países, en donde el grado de reestructuración de los gobiernos en las grandes ciudades, varía desde la creación de mecanismos de coordinación para áreas extendidas, con base en la cooperación voluntaria entre gobiernos locales, hasta la constitución de nuevas estructuras gubernamentales, con poderes plenos e independientes.

En cualquier caso el tema de la coordinación metropolitana a mediano y largo plazos, como lo establece la planeación estratégica debiera tener en cuenta:

- La dotación efectiva de los servicios metropolitanos,
- Una efectiva integración y participación ciudadana,
- El mantenimiento de las circunscripciones municipales y delegacionales vigentes y en su caso pudiendo ser objeto de una reorganización,
- El refuerzo de los valores, tradiciones y expectativas de la ciudadanía.

Solo así lograremos alcanzar una metrópoli habitable, funcional y competitiva.

### **Gobernabilidad metropolitana**

¿Cómo gobernar una zona metropolitana?, es claro que las soluciones deben ser más imaginativas que cuenten con políticas, estrategias, instrumentos y estructuras operativas para garantizar su gobernabilidad.

A corto plazo, como parte de la agenda metropolitana de las distintas Comisiones, se podrán instrumentar mecanismos de cooperación intermunicipales para la prestación de los servicios públicos, sin embargo a mediano plazo deberán evolucionar a la conformación de **Organismos o Empresas Metropolitanas** con autonomía financiera, técnica y de gestión.

A fin de garantizar una planificación común a todo el ámbito metropolitano del Valle de México, que impulse proyectos estratégicos, políticas públicas y que articule a los diversos actores metropolitanos en temas básicos como áreas a preser-

var, áreas a desarrollar, vivienda, infraestructura, transporte, equipamientos de cobertura metropolitana o regional, deberá constituirse el **Instituto Metropolitano de Planificación del Valle de México**, que le daría sustento a las decisiones comunes en la metrópoli.

A fin de contar con una institución orientada al registro, evaluación y retroalimentación que permita monitorear la evolución del comportamiento de la metrópoli, el cumplimiento de planes, programas y proyectos, se deberá instalar el **Observatorio Metropolitano del Valle de México**.

**El Fondo Metropolitano** deberá consolidarse como mecanismo de financiamiento de los estudios, proyectos y obras en el Valle de México,

La conformación de un **Parlamento o Asamblea Metropolitana** permitirá institucionalizar el interés metropolitano.

El propósito de dirigirnos hacia un **Sistema Integrado de Administración Metropolitana** se encauza a lograr una gestión metropolitana eficaz y eficiente.

# Bibliografía

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Intervención del Estado en la Economía, UNAM. México, 1986.
- ASCHER François, *Metápolis ou L'Avenir de Villes*, Editions Jacob, Paris, 1995.
- ASCHER François, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Ed. L'Aube, Paris, 2001.
- AZUELA Antonio, *Planeación urbana y reforma Municipal en normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*, Ed. COLMEX, 1998
- BLUMENFELD Hans, *The modern metropolis: Its origins, growth, characteristics and planning*, Cambridge (Massachusetts), MIT, 1971.
- BLUMENFELD Hans, *La ciudad*, Scientific American, Ed. Alianza, Madrid, 1979.
- CASTELLS Manuel y BORJA Jordi, *La Era de la información: economía, Sociedad y Cultura*, Ed. Nueva Alianza, Madrid,
- CÁMARA DE SENADORES del poder Legislativo, *Iniciativa presentada el 8 de septiembre de 2005*.
- CERVANTES SÁNCHEZ Enrique. *Cuaderno de Urbanismo. La ZMCM*. UNAM, 1992,
- COLMEX, *El Desarrollo urbano de México*, México, 1976.
- CHOAY Françoise, *L'Urbanisme Utopies et Réalités*. Edit. Du Seuil, Paris, 1965

- DDF y COLMEX, Atlas de la Ciudad de México. Movimientos sociales en la Ciudad de México,
- DDF, Infraestructura en la Zona Metropolitana del Valle de México, México, 1994.
- DDF—GEM, Programa de Desarrollo Urbano en la Zona metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, México, 1983
- DUREAU Françoise, DUPONT Véronique, LELIEVRE Éva, Jean Pierre Levy y LULLE Thierry, Edit. Alfa omega, Metrópolis en Movimiento: Una comparación internacional, Coord. Colombia, 2002.
- FAYOL Henry, Administración Industrial y General, Ed. Herrero Hnos. México, 1981.
- FERNANDEZ ARENA José Antonio, La Auditoria Administrativa Ed. Diana, México, 1978.
- FERNÁNDEZ. GÜEL José Miguel, Planificación Estratégica de Ciudades, Edit. GG, Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ SALAZAR Gloria El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación, UNAM, México, 1983.
- GUTIÉRREZ G., Felipe de Jesús et alt. Administración Urbana Metropolitana. et al. IMAU. 1982.
- GUZMAN VALDIVIA Isaac, La Ciencia de la Administración (Dirección de grupos humanos), Ed. Limusa, México, 1980.
- HALL Peter, Las grandes Ciudades y sus Problemas, Ed. Guadarrama, Madrid, 1965.
- KOONTZ, Harlod y O'DONNELL Cyril, Curso de Administración Moderna, Ed. Mc Graw - Hill, México, 1981.

- KOONTZ, Harlod y O'DONNELL Cyril, Elementos de Administración Moderna, Ed. Mc Graw - Hill, México, 1980.
- LACAZE Jean Paul, Introduction à la Planification Urbaine, Edit. Du Moniteur, Paris, 1979.
  
- INEGI, Censo Económico, 2004
  
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL, Problemas de las Áreas Metropolitanas, Madrid. 1976.
  
- IRACHETA Alfonso, Replanteando la Metrópoli, CANADEVI, México, 2008
  
- IRACHETA Alfonso, hacia una planeación urbana critica, Edit. UAM - Gernica, México, 1988.
  
- La Organización de las Economías Públicas Locales, Organización Metropolitana, el Caso de Saint Luis' y 'Organización Metropolitana, el Caso de el Condado de Allegheny',
  
- LANDA, Horacio Terminología de Urbanismo. . 1976.
  
- MÁZ ARAUJO Manuel, La Política. 1978.
  
- PAQUOT Thierry, Terre Urbaine, Ed. La Decouverte, Paris, 2006,
  
- REYES PONCE, Agustín Administración de Empresas, Edt. Limusa, México, 1980.
  
- ROSIQUE CAÑAS José Antonio., Ciudad de México: La megalópolis ingobernable, Edit. Épica, México, 2006,
  
- ROSSI Aldo, La Arquitectura de la Ciudad, Edit. Gustavo Gili, Barcelona, 1982.
  
- SERRANO MIGALLÓN Fernando, Desarrollo Urbano y Derecho, 1994.
  
- Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- SOMS GARCÍA Esteban, Hiperurbanización en el Valle de México, UAM - A. 1986.
- TERRY R. George, Principios de Administración, Ed. CECSA, México , 1978.
- TIEBOUT Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures', Journal of Political Economy, 1956.
- TIEBOUT Y WARREN The Organization of Government of Metropolitan Areas, de Ostrom, 1961.
- UAM, Revista A. de la metrópoli mexicana, 1986.
- UNIKEL Luis, El Desarrollo Urbano de México, Ed. Colegio de México, México, 1978 (2da edición).
- URWICK, LINDALL, Los Elementos de la Administración, Ed. Herrero Hnos. México, 1980
- ZAMORANO, R, El centralismo federado de México. Entre el texto y el contexto, Revista venezolana de ciencia política, Caracas, 2005.

