

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA SOCIOLOGÍA URBANA APLICADA A LA
CONURBACIÓN METROPOLITANA DEL VALLE
DE MÉXICO**

TESIS

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO.**

PRESENTA:

PERLA LESLIE MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

ASESOR:

DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN

CIUDAD DE MÉXICO, ENERO 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

LA SOCIOLOGÍA URBANA APLICADA A LA CONURBACIÓN METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

CAPITULO I LA SOCIOLOGÍA URBANA.

1.1 La Sociología Urbana. Su objeto y alcances.....	1
1.2 Aplicación de las teorías sociológicas al fenómeno de la conurbación urbana	3
1.3 Principales problemas sociales resultantes de este fenómeno.....	4
1.4 Sociología Urbana y Derecho.....	6

CAPITULO II LOS PROCESOS METROPOLITANOS EN LA SOCIEDAD MODERNA.

2.1 Las zonas metropolitanas más importantes en el mundo.....	7
2.2 El gobierno en las áreas metropolitanas. El Derecho Comparado.....	13
2.2.1 Definiciones relativas a las áreas metropolitanas.....	15
2.3 Los procesos urbanos y metropolitanos en México.....	19
2.4 El desarrollo metropolitano en nuestro país.	
2.4.1 Etapa 1900-1940.....	20
2.4.2 Etapa 1940-1970.....	27
2.4.3 Etapa 1970-2005.....	35

CAPITULO III LOS FENÓMENOS METROPOLITANOS EN EL VALLE DE MÉXICO

3.1 Los fenómenos metropolitanos en esta zona.....	45
3.2 La Coordinación Metropolitana y su evolución.....	56
3.3 El Programa de Ordenación Territorial del Valle de México.....	59
3.4 El Consejo del Área Metropolitana de la Ciudad de México.....	65
3.5 Las Comisiones Metropolitanas como enlace de Coordinación.....	68

CAPITULO IV
MARCO LEGAL DE LA COORDINACIÓN
METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL
ESTADO DE MÉXICO.

4.1 Los artículos 27, 115 fracción VI, 116 fracción VII y 122 de la Constitución General del país.....	70
4.2 La Ley General de Asentamientos Humanos.....	74
4.3 Texto de la Constitución Política del Estado de México en la materia.....	77
4.4 Las Comisiones Particulares de Trabajo.....	78
4.4.1 Comisión Ejecutiva de La Coordinación Metropolitana.....	79
4.4.2 Comisión Ambiental Metropolitana.....	79
4.4.3 Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.....	82
4.4.4 Comisión de Agua y Drenaje.....	85
4.4.5 Comisión Metropolitana de Transporte y vialidad.....	87
4.4.6 Comisión Metropolitana de Protección Civil.....	88
4.4.7 Comisión de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.....	90
4.5 El Actual Convenio Metropolitano entre estas dos entidades Federativas.....	92
4.6 El Fondo Metropolitano de Apoyo a las tareas de esta Coordinación.....	99
4.7 Propuestas de algunas políticas públicas para enfrentar estos retos metropolitanos.....	100
-CONCLUSIONES.....	103
-BIBLIOGRAFÍA.....	108

CAPITULO I

LA SOCIOLOGÍA URBANA

1.1 La Sociología Urbana. Su objeto y alcances.

A partir del surgimiento de la Sociología como disciplina científica a mediados del siglo XIX con los escritos de Augusto Comte, esta ciencia ha ido abarcando nuevos apartados de conocimiento. De esta manera se han derivado de la Sociología General una serie de ramas especiales como son, entre otras, la Sociología Política, la Sociología del Derecho, la Sociología de la Población, la Sociología Rural y la Sociología Urbana.¹

Si partimos de la idea que la Sociología es la ciencia que se encarga de estudiar la vida grupal de los seres humanos, se puede de ello derivar que el ámbito por naturaleza idóneo para llevar a cabo este análisis científico es precisamente el espacio urbano.

En las ciudades se intensifican las relaciones sociales tanto por una serie de aspectos cuantitativos, como de orden cualitativo. En efecto, son las áreas urbanas en donde existe el mayor número de habitantes de cualquier país, a más de que la intensa relación que ello genera produce también una serie de procesos sociales de alta calidad humana y social.

En las ciudades es donde se producen y reproducen los principales elementos materiales y culturales del conglomerado social. Es en las ciudades en donde surgen también muchos de los más complejos conflictos actuales de los grupos humanos.

En este sentido, el surgimiento de la Sociología Urbana, como disciplina especial de la Sociología General, se fue dando paulatinamente en la medida en que avanzaba el siglo XX, especialmente a partir de la conclusión de la Primera Guerra Mundial a finales de la segunda década de aquel siglo.

A comienzos del Siglo XX Werner Sombart y Max Weber, siguiendo los estudios de Hegel, Preuss y otros teóricos e historiadores, renovaron una

¹ Cfr. Mendieta y N. Lucio. Breve Historia y Definición de la Sociología. Editorial Porrúa, México, 1977 , p.137

serie de planteamientos sobre las estructuras de las ciudades medievales, e intentaron formular una teoría general del desarrollo urbano²

De acuerdo a ello, fueron especialmente los países europeos como Italia, Francia, Alemania y la Gran Bretaña en donde se produjeron los primeros estudios especializados de esta rama de la Sociología. Posteriormente encontramos autores norteamericanos en esta materia. Al consolidar en aquéllos años muchas áreas de gran población, la Sociología se vio precisada a producir teorías explicativas del fenómeno urbano, presentándose también metodologías de análisis igualmente especializadas.

Bajo estas ideas, siguiendo de manera especial los aportes de Roberto E. Park en la conocida como “Escuela de Chicago” del urbanismo, se entiende por Sociología Urbana “... el estudio de los fenómenos y problemas de la convivencia que se presentan en las ciudades, como forma de organización propia de la civilización moderna, analizando las diversas causas que los producen, así como sus efectos en la vida social”.³

En igual sentido se pronuncian otros importantes sociólogos y urbanistas americanos como Gian Franco Bettin y Rodorik Mc Kenzie, dando importancia a la pluralidad de causas sociales que se generan en la vida urbana.

En España siguieron estas tendencias Manuel Castell y Jordi Borja, marcando toda una gran etapa del urbanismo hispano.

De estas concepciones se puede deducir que el estudio de la ciudad como espacio en el que viven, se relacionan y participan los seres humanos y sus grupos, es motivo de análisis científico en diversos apartados, como son sus aspectos demográficos, sus aspectos de planeación urbanística, sus aspectos de relación con diversas instituciones políticas tanto territoriales como económicas, etc.

Corresponde así al sociólogo detectar las causas que están provocando una serie de fenómenos urbanos altamente complejos, como son la pobreza urbana, la violencia y la inseguridad, la carencia de espacios vitales: como viviendas, parques, jardines, escuelas, bibliotecas etc.

² Cfr. Enciclopedia de las Ciencias Sociales; Tomo II; volumen 2; voz “ciudad”. Editorial Aguilar pp.385 y siguientes.

³ Citado por Gian Franco Bettin; “Los Sociólogos de la Ciudad”. Colección Arquitectura. Editorial Gustavo Gil. SA. Barcelona, España 1963 p.68

Todos estos fenómenos se han visto multiplicados en América Latina y especialmente en México, por el desordenado crecimiento con el que han surgido muchos centros urbanos, que se han desarrollado bajo procesos marcados por la anarquía y la ilegalidad.

La Ciudad de México, capital del país, es un ejemplo significativo de este crecimiento anárquico y carente de la mínima planeación, en el que ahora vemos las graves consecuencias de muchos años de desorden.

1.2. Aplicación de las teorías sociológicas al fenómeno de la conurbación.

La Sociología Urbana ha seguido fielmente las teorías dominantes de las diversas escuelas sociológicas de la disciplina general. Así podríamos hablar de corrientes estructuralistas del urbanismo como son los que se dieron en los años 60's y 70's del siglo pasado en Francia, cuyos principales exponentes fueron Henri Lefebvre y Michel Crozier. A ellos se deben los modernos conceptos de civilización social. Ellos resaltaban la importancia del espacio vital como constitutivo de las relaciones sociales y como una expresión de la sociedad, el derecho a la ciudad como contraste de la exclusión social.

En América Latina un connotado representante de esta corriente del estructuralismo ha sido el sociólogo Fernando H. Cardozo en Brasil, quien llegó a ser presidente de ese país sudamericano.

La ideología marxista ha producido también importantes expositores en materia de urbanismo y de explicación sociológica de la vida de las ciudades. Parte esta corriente del planteamiento teórico de que el dominio del capital y de los capitalistas sobre el Estado, produce también el dominio burgués sobre los procesos urbanos, como áreas de inversión y de la consiguiente explotación de espacios en detrimento del proletariado. Tanto Louis Althusser como Nicos Poulantzas, representan los principales expositores teóricos de esta corriente conocida también como neomarxista en Europa y que dominó buena parte del medio académico de los setentas.

A su vez las corrientes funcionalistas norteamericanas fueron estableciendo en los Estados Unidos nuevas tendencias para entender el fenómeno urbano, partiendo de las ideas de Merton y de Parsons. La ciudad de esta manera y los grupos urbanos son vistos como parte integral de procesos del desarrollo

social y económico de los países. La ciudad por ello juega un papel “funcional” en estos procesos integrativos, por lo que la planeación, la instrumentación y la vigencia de las políticas urbanas deben estar estabilizadas para que operen en el sentido que establece el Estado, como eje central del proceso de origen.

Como ya se indicó, en América Latina se vieron reflejadas en mayor o menor medida todas estas tendencias. Así, por ejemplo, bajo las ideas de la corriente marxista se hizo hincapié en el análisis de los movimientos sociales urbanos, la pobreza urbana, el monopolio territorial de la burguesía y otros fenómenos de este tipo.

A la luz de las corrientes estructuralistas dominó la idea en América Latina y en México, en décadas pasadas del crecimiento “estructural” de las áreas urbanas sobre todo con redes de ciudades satélites que rodearon a un núcleo dominante.

No faltaron los urbanistas que bajo las teorías de tipo funcional, dictaron metodologías de planeación residencial zonificada y sectorizada, surgiendo así áreas o colonias para obreros, para maestros, para burócratas, para militares, etc.

No obstante lo anterior, en México la Sociología Urbana prácticamente no ha tenido una aplicación real, ha sido hasta no hace más de veinte años que instituciones como la UNAM en su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en el Instituto de Investigaciones Sociales, así como en el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la propia Universidad Nacional, han tomado importantes líneas de análisis sociológico urbano, especialmente el Distrito Federal y zona conurbana.

También la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, está consolidando en área de estudios urbanos de gran seriedad.

1.3. Principales problemas sociales resultantes de este fenómeno.

Sin duda la problemática social que generan las grandes concentraciones metropolitanas es sumamente compleja, toda vez que la relación diaria que se da entre los numerosos grupos sociales de estas zonas urbanas genera un sin fin de cuestiones y de procesos de toda índole.

Así cuestiones meramente de necesidades vitales como vivienda, transporte, seguridad, abasto de alimento, agua, drenaje, basura, etc, se multiplican en sus alcances y requieren renovados mecanismos de gestión y de acceso, ya que los prestadores de estos servicios tienen en muchas ocasiones circunscripciones políticas y administrativas muy diversas, ya sean delegaciones en el Distrito federal o municipios en el Estado de México.

En el caso de la zona conurbada de la Ciudad de México y los municipios del Estado de México, que es el objeto central del presente análisis, esta situación es sumamente importante, porque requiere del esfuerzo conjunto de instancias tanto federales, del Distrito Federal y sus delegaciones, del Estado de México y de los propios municipios afectados, que conlleva serias dificultades para su implementación y operación.

Han existido importantes antecedentes que detallan una serie de mecanismos de solución, sin embargo el acelerado y explosivo crecimiento poblacional de la zona han hecho altamente inoperantes estos procedimientos metropolitanos.

En años recientes se han concretado, sin embargo, algunos avances en la materia, especialmente al comprometer recursos financieros para la atención de la zona metropolitana, en donde participa la Federación, el Estado de México, el Distrito Federal y los municipios del área.

Con este paso de carácter financiero se podrán enfrentar muchos de los complicados problemas que esta zona conurbada presenta. Sin embargo será muy importante que el citado fondo se vaya restituyendo en la medida en que se va aplicando a las obras en construcción, pues de otra manera se corre el riesgo de que se agote éste en un corto plazo. De esta manera el compromiso de la Federación, del Distrito Federal y del Estado de México, deberá institucionalizarse para que en la aprobación de los respectivos presupuestos por los correspondientes Congresos y Asambleas Legislativa, se destine anualmente una partida económica que revitalice cíclicamente el fondo metropolitano.

En materia de seguridad pública y de prevención de contingencias también hay mucho por hacer en esta zona metropolitana.

En este sentido es importante mencionar que por estos días de mediados del presente año ha entrado en vigor un nuevo Reglamento de Tránsito con carácter metropolitano, que tendrá aplicación en el Distrito Federal y en 59 municipios conurbados de la zona metropolitana.

Este Reglamento de Transito es el primero que asume carácter común para estas entidades, lo que representa en sí mismo un notable avance, aunque desde luego el ordenamiento al parecer adolece de diversas inconsistencias legales, que podrán ir subsanándose. Pero ello no le quita su importancia en cuanto a que este instrumento que regulará los asuntos de tránsito es un muy favorable precedente de las acciones que se deberán seguir acordando entre el Distrito Federal y el Estado de México.

1.4. La Sociología Urbana y el Derecho.

Para concluir este primer apartado de la tesis es importante reflexionar sobre la relación que indudablemente se presenta entre la Sociología Urbana y las disciplinas jurídicas.

Desde Luego esta relación es compleja y con frecuencia muy especializada, sobre todo con áreas jurídicas como el Derecho Ecológico, el Derecho Sanitario, el Derecho Administrativo y el Derecho Municipal.

Sin embargo, otros procesos y problemas que se presentan en las zonas metropolitanas han sido poco abordadas por el derecho, como es el caso de la seguridad pública o la mala planeación urbanística. Es por ello que resulta imprescindible que la teoría jurídica general y las ramas especiales que correspondan se dediquen de manera más precisa y de forma más técnica al estudio del urbanismo en toda su amplia extensión. En esta tarea la Sociología Urbana será un instrumento muy valioso de auxilio a los juristas para cumplir este cometido.

Ya antes he hecho mención a diversos precedentes que se han acordado en materia legal entre el Distrito Federal y el Estado de México, debiendo insistir en la importancia que en esta materia jurídica ha adquirido el hecho de que se haya acordado la expedición de un Reglamento Metropolitano de Tránsito, que tendrá vigencia y observancia en el Distrito Federal y en 59 municipios conurbados.

Posteriormente se tratan de manera más detallada las principales cuestiones jurídicas que tienen que ver con la zona metropolitana y con la conurbación del Distrito Federal y el Estado de México, como son los textos de los artículos 27, 115 fracción VI, 116 fracción VII y 122 de la Constitución General de la República, así como los artículos aplicables de la Constitución Política del Estado de México en esta materia.

CAPITULO II

LOS PROCESOS METROPOLITANOS EN LA SOCIEDAD MODERNA.

2.1 Las zonas metropolitanas más importantes en el mundo.

Los procesos de urbanización han producido una serie de importantes cambios sociales debido al porcentaje de la población total que se asienta en zonas densamente pobladas durante determinado tiempo. Este proceso implica la multiplicación relativa de las concentraciones económicas, demográficas y de transformaciones en la organización espacial.

En su expansión, las ciudades han absorbido zonas contiguas que rebasan a sus límites político – administrativos y son ocupadas con usos de suelo habitacional, industrial, de servicio o equipamiento. Para atender estos procesos, es necesario definir algunos términos que se citarán en el trabajo, con el sentido que queremos darles, ya que en ocasiones adquieren connotaciones diferentes en otros campos de estudio.

Así mismo, consideramos importante estudiar la metropolización mundial y nacional, para conocer el origen de la problemática actual en las zonas urbanas del Valle de México, ya que en todas las naciones, el fenómeno metropolitano es resultado de los distintos estilos de desarrollo económico, social, político y cultural que los caracteriza.

Hablar del problema de las metrópolis es hablar de la evolución de la civilización. Ninguna civilización evolucionó sin haber concentrado en su territorio un número importante de habitantes, lo que provocó gradualmente que las actividades originales de las ciudades se transformaran adecuándose a las nuevas circunstancias sociales.

Las razones que motivaron la concentración poblacional datan del año 700 a. C. por la necesidad de tener una residencia estable donde satisfacer las necesidades primarias de alimentación y resguardo, pero lo que da verdaderamente un mayor sentido a los primeros asentamientos fueron los factores geográficos y las actividades agrícolas, sin embargo éstas últimas fueron la base para que se agilizaran las condiciones que incitaron al desarrollo urbano. Con el tiempo el hombre encontró en el trueque una herramienta importante para obtener productos con los que no contaba su comunidad, ello dio pie al comercio y las necesidades de las comunidades.

Esto dio origen a la creación de nuevas actividades como la metalurgia, la administración, las matemáticas. Surge también la religión como un factor de fe importante, que dio cohesión a las comunidades.

El urbanismo como fenómeno social moderno se inicia a mediados del siglo XVIII en Europa y se extiende por los siglos XIX y XX, cuando la propiedad pasa a una nueva clase, la de los dueños de las máquinas. Las granjas comienzan a tener menos importancia que las fábricas, los hombres cuyos antepasados habían pagado arrendamientos rurales a los terratenientes, con el arribo de las máquinas tiene que trabajar por un salario. Este cambio, que comienza en Inglaterra con la introducción de métodos mecánicos en la producción, en lo que se conoce como la Revolución Industrial, se produjo secuencialmente en todos los demás países modernos y aún sigue provocando transformación en todo el mundo.

Uno de los inventos más importantes que permitió la Revolución Industrial y, por lo tanto, la edad de las máquinas en que el hombre vive, fue la máquina de vapor en 1769, inventada por el escocés Jaime Watt. Con este invento y posteriormente el de la máquina de hilar se inicia el cambio de la estructura social de la vieja Inglaterra y se transforma la antigua y despreocupada vida rural del país. La necesidad de crear cada vez mayor maquinaria provoca el florecimiento y la multiplicación de los grandes centros mineros y fabriles, y de esta forma empieza la era de los grandes adelantos tecnológicos.

Dicha transición, que trajo positivos cambios a la estructura económica de la vieja Inglaterra, benefició a los dueños de las fábricas y provocó en el pueblo sólo penuria y opresión. Los pequeños artesanos se vieron arruinados al no poder competir con las máquinas y pronto familias enteras empezaron a abandonar las granjas, emigrando a los centros industriales. La situación empeoró rápidamente en el acelerado crecimiento de la población urbana. En pocas décadas, ciudades de 5,000 habitantes, tuvieron 20,000, 50,000, 100,000 o más y luego centenares de miles y en algunos casos varios millones de vecinados.⁴

La Revolución Industrial provocó cambios veloces. En las nuevas urbes surgieron ciudades con nuevas infraestructuras y adelantos significativos, sobre todo en el área de comunicaciones, situación que estimuló a la industria y al comercio. La arquitectura se dirigía a la construcción de

⁴ Nueva Enciclopedia Temática, tomo siete, vigésima quinta edición, 1979. Editorial Cumbre.

edificios más grandes y casas habitación con mayor capacidad de alojamiento. De esta forma, la telaraña de actividades de las nuevas ciudades, fue orillando a cada actividad a adecuarse a las exigencias urbanas. Esto hizo necesaria una mayor intervención gubernamental de las administraciones locales, dirigida a reglamentar las nuevas condiciones de vida.

Las grandes ciudades producto de la Revolución Industrial comenzaron a destacar cuando su población llegó al millón de habitantes, como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

PRIMERAS CIUDADES QUE SE CONSOLIDARON COMO GRANDES CENTROS URBANOS EN EL MUNDO.

CIUDAD	AÑO
Londres	1805
París	1853
Nueva York	1857
Viena	1870

En 1900, sólo una décima parte del total de la población mundial vivía en ciudades, antes de la Revolución Industrial el mundo era una sociedad típicamente rural y la economía se respaldaba en actividades agrícolas. Las ciudades antiguas eran centros de comercio, poder e intercambio y no necesariamente centros de producción.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, las ciudades han experimentado notables transformaciones en su base económica, las más relevantes han sido el surgimiento y la rápida expansión de las actividades de servicios, ofrecidos tanto por el consumo final como también para la producción. Dichas actividades han llegado a concentrar la mayor cantidad de población ocupada y han redefinido la organización de usos del suelo intraurbano.⁵

⁵ Sobrino, Jaime. Gobierno y Administración Metropolitana y Regional, INAP, 1993, p.43.

En 1950 el mundo contaba con 2,500 millones de seres humanos aproximadamente, el 75% vivía en el campo y sólo se contaba en total con 83 ciudades de más de un millón de habitantes.

En 1970 la población aumentó a 3,700 millones, con un 60% de éstas personas viviendo en comunidades rurales. Para 1990, de los 5,280 millones de habitantes, ya 54% se podían contabilizar como urbanos y para el 2000 las comunidades urbanas de un millón de habitantes aumentaron hasta 325.

Actualmente, aproximadamente la mitad de la población mundial (49%) vive en ciudades y se prevé que para el año 2030 más de tres cuartas partes de la misma radicarán en estos centros, ya sean ciudades (pequeñas y medianas) metrópolis (grandes) o megalópolis (dos o más ciudades).

En la siguiente tabla se muestra el incremento poblacional que han tenido las principales ciudades del mundo entre los años 1875 a 1990:

Crecimiento de Población de las Zonas Metropolitanas más importantes del mundo. (En miles de habitantes)⁶

No	Ciudad	1875	1990	Incremento
1	Tokio	780	23,372	30.0
2	Cdd. de México	250	20,250	81.0
3	Sao Paulo Brasil	200	18,770	93.9
4	Nueva York	1,900	17,968	9.5
5	Los Ángeles	50	13,075	261.5
6	Calcuta	680	12,540	18.4
7	Shangai	400	11,960	29.9
8	Bombay	718	11,790	16.4
9	Buenos Aires	216	11,710	54.2
10	Seúl	200	11,660	58.3
11	Río de Janeiro	274	11,370	41.5

Por otra parte, para efectos estadísticos, se denomina ciudad a todas aquellas comunidades de más de 2,500 habitantes, comunidades que son, por ende, “urbanas”, refiriéndose entonces al grupo importante de personas que viven en el mismo lugar y limitando el termino “rural” a todo lo que no es urbano.

⁶ www.inegi.gob.mx

El término metrópoli o área metropolitana, en general, significa toda área asentada de manera urbana que incluye espacios rurales que no necesariamente cuentan con una vocación agrícola.

En Latinoamérica el proceso de metropolización se acentuó durante y después de la Primer Guerra Mundial, ya que los productos manufacturados en Europa y los Estados Unidos se redujeron, dando cabida a una aceleración industrial. La mayoría de las actuales metrópolis latinoamericanas son capitales de sus respectivos países y han ejercido un peso histórico y económico importante que han llevado a la centralización de actividades.

A principios de este siglo XXI, la relación de México con las principales regiones económicas del mundo es mucho más amplia, intensa e interdependiente que hace sólo unos lustros. México es la undécima nación más poblada de la urbe y se ubica entre los 15 primeros países por el tamaño de su producción industrial, hace frontera, al norte con la economía más poderosa del mundo, con la que mantiene un intenso intercambio económico, político y humano, mientras que al sur sostiene una relación fronteriza con Guatemala y Belice. Asimismo, cuenta con más de 11 mil kilómetros de costa en sus litorales, los cuales se convierten en las puertas del país hacia los países de la Cuenca del Pacífico, por un lado, y de la Cuenca del Atlántico por el otro. Además, es una de las naciones que ha logrado una mayor apertura económica para realizar transacciones comerciales y financieras internacionales, y con mayor número de acuerdos comerciales firmados (con 33 países de tres Continentes). La relación de México con el mundo constituye, por todo ello, un potencial para generar nuevas oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas que enriquezcan el horizonte de desarrollo de los mexicanos.

México es el único país que tiene acuerdos comerciales con los cuatro bloques neoeconómicos más importantes del mundo, los cuales están representados por: el Tratado de Libre Comercio de America del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), el Acuerdo de Naciones de la Cuenca del Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y los acuerdos comerciales con América Latina y el MERCOSUR, los que colocan a nuestro país en una ubicación geográfica estratégica. Será necesario visualizar las regiones mexicanas que se identificaran mayormente con cada uno de estos procesos de integración internacional.

Para lograr que las relaciones internacionales operen a favor del crecimiento económico y el desarrollo nacional, es necesario fortalecer el mercado interno y actuar decididamente para mejorar las condiciones de vida de la población. En el cumplimiento de estos objetivos las ciudades juegan un rol estratégico: en ellas residen la mayoría de los mexicanos y concentran la mayoría de los activos productivos, culturales y sociales del país, además, representan, por sí mismas, el factor de producción más importante de la nación, mismo que se encuentra en continuo crecimiento y que es producto del esfuerzo y el ahorro de millones de personas a lo largo de muchos años.

Las ciudades de México son el principal espacio de interacción del país con el mundo. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las ciudades son las generadoras del desarrollo de las naciones. Hoy, la mitad de la población mundial habita en ciudades y en sólo 20 años se ha triplicado el número de megaciudades con más de 10 millones de habitantes, al pasar de 6 en 1890 a 19 en el 2000; para el año 2010 se estima que este número crezca a 25.

El reto central de México en siglo XXI, es lograr que los procesos simultáneos de urbanización y globalización favorezcan a todos los habitantes del país. Ambos factores tienen una relación estrecha: las características de las ciudades contribuyen a dar forma y a promover la internacionalización, así como las ideas innovadoras que resultan de las intensas actividades urbanas. El impacto de la internacionalización, por su parte, se agudiza profundamente en las ciudades, al cambiar la estructura del empleo y su composición demográfica y las ha colocado en un marco altamente competitivo de uniones y redes inter-ciudades.

Es por ello que en un mundo cada vez más competitivo, los espacios urbanos y las regiones económicas se han convertido en un elemento clave. Las regiones y ciudades más competitivas son las que enfrentan en forma efectiva el reto de internacionalizarse por que aprovechan mejor su ventaja en cuanto a crecimiento, empleo, organización institucional, tecnología, conocimiento e información.

Las economías de integración, la capacidad de los recursos humanos, el desarrollo de las telecomunicaciones y niveles adecuados de infraestructura, así como la ubicación geoestratégica y otros aspectos como la normatividad existente y la estabilidad política y social de una ciudad, región o país, son cada vez más valorados como los factores centrales que definen la competitividad de un lugar respecto a otro.

2.2 El Gobierno en las Áreas Metropolitanas. El Derecho Comparado.

Pretender evaluar las experiencias internacionales en materia de gobierno metropolitano rebasa por mucho el alcance y las posibilidades de un trabajo como el presente.

El tema es complejo, polémico y cambiante, ha sido objeto de serios debates políticos y de análisis académico en profundidad desde hace más de un siglo en los países desarrollados, sin existir consenso en el momento actual sobre el futuro del gobierno metropolitano.

Desgraciadamente no parece haber sido abordado con seriedad en los países en vías de desarrollo, que probablemente son los que sufren en el momento actual las peores secuelas de una metropolización excesiva e incontrolada, tal es el caso de México, hasta donde la información obtenida permite aseverar.

Intentar aplicar las experiencias internacionales en materia de gobierno metropolitano a nuestro país amerita al menos dos respuestas diferenciadas.

En términos ejemplificativos resultan aprovechables las experiencias ajenas, máxime si consideramos al atraso relativo de nuestro país en materia.

Por otra parte, la organización de las áreas metropolitanas es una cuestión no resuelta en casi todo el mundo. Son raras las soluciones que se pueden considerar satisfactorias y definitivas.

Las zonas metropolitanas y sus modelos de organización se debaten y se transforman día con día en las grandes ciudades del mundo, buscando hacerlas ciudades sostenibles y competitivas en el contexto de la globalización, por eso en este capítulo analizamos algunos de estos modelos en ciudades europeas y latinoamericanas para tener un marco de comparación con el de México, porque si bien es cierto que en cada país e incluso cada zona metropolitana tiene sus propios problemas y debe buscar sus propias soluciones, también es cierto que el aprender de experiencias internacionales puede ayudar a tener una idea más clara del camino que debe de seguir el proceso de metropolización en México.

Muchas veces se habla de áreas metropolitanas para referirse a las grandes ciudades que constituyen las metrópolis. Pero, puesto que hablamos desde

el punto de vista del gobierno de la ciudad, lo que aquí nos interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión.

El origen de las áreas metropolitanas está en el hecho de que la ciudad original, cualquiera que haya sido su tamaño y sus límites históricos, crece y los sobrepasa, cubriendo los territorios adyacentes, incorporando a la aglomeración urbana pequeños poblados o ciudades cercanas y en algunos casos sobrepasándolos.

Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales y municipios, como simple producto de la expansión de la mancha urbana, se crean problemas de coordinación, de superposición, de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana.

Sin embargo, esta respuesta que parece obvia, no es tan simple. La creación de una instancia de gobierno supra o intermunicipal para un área metropolitana es compleja y conflictiva y lo es en dos sentidos. En primer lugar, porque implica generar una nueva instancia de gobierno y por tanto, de poder entre el ámbito local y el ámbito central. No se trata meramente de un plan intercomunal, tampoco una simple coordinación de actividades destinadas a orientar el desarrollo de esa zona intermedia con mayor eficiencia en la provisión de servicios y bienes urbanos. En esta reestructuración institucional, no es de menor importancia subrayar que estamos hablando de una reestructuración del poder en el país. En segundo lugar, es compleja porque tal alternativa no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni de las instituciones públicas y privadas, ni del ciudadano común. La racionalidad predominante reconoce los problemas pro sectores (vivienda, agua, electricidad, caminos), o en el ámbito del barrio o la comuna, pero no efectivamente en una dimensión territorial extensa o variable.

Por otra parte, en nuestro país desde 1997 no existe mayoría de un partido político en el Congreso de la Unión, en tal sentido y por necesitar de tres cuartas partes de los diputados para cambiar límites administrativos, en tal

virtud este esquema supramunicipal lo consideramos poco visible a corto ó mediano plazo.

2.2.1 Definiciones relativas a las áreas metropolitanas.

Una primera dificultad que encontramos es la vaguedad o la amplitud de contenidos del término “área metropolitana”, que –como mencionábamos- a menudo se utiliza para referirse a las aglomeraciones de las grandes ciudades. En el lenguaje corriente, las metrópolis son una unidad administrativa y de gobierno, con el del área construida de la aglomeración o con el total de la región metropolitana”. Por otra parte, como señala Jordi Borja, a pesar de que las metrópolis son un fenómeno universal –las encontramos en los diversos continentes- no admiten un tratamiento uniforme: “el peso de la historia, las tradiciones culturales y las formas de organización social y política” en cada una de ellas son diferentes.

El término “área metropolitana” surgió cuando el término ciudad dejó de ser equivalente a urbano y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de las áreas urbanizadas en torno de la ciudad central. Según Ross & Wikstrom, el término “metrópolis” originalmente significaba “ciudad madre” o “principal centro de gravedad”. El concepto de metrópolis fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad auto contenida y con una estructura fija.

Los criterios con los cuales se analizan las ciudades para definir las como áreas metropolitanas no han sido siempre los mismos. En los años 50 del siglo XX prevaleció, por lo menos en la tradición estadounidense, la definición de las áreas metropolitanas por medio de la identificación del número de habitantes. Se trataba de uno o más municipios contiguos, con por lo menos una ciudad de 50 mil habitantes. Se incluían todos los municipios que cumplían ciertos requisitos básicos de integración económica, social, con la ciudad central. Posteriormente, en los años 60, también en Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto, manteniendo los criterios poblacionales y los de proximidad física. Se incluyó, entonces, un criterio que media el carácter metropolitano de los municipios que integraban el área, estableciendo criterios demográficos tales como la existencia de un 75% de población activa no agrícola y una densidad de 50 habitantes por km². Además, se consideró un criterio de integración, a través del cual se fijaba que al menos el 15% de los trabajadores que residían en los municipios debían trabajar en la ciudad central.

En la tradición europea, la definición de área metropolitana es menos clara, porque existe una gran diversidad de delimitaciones administrativas y porque, para efectos estadísticos, el área metropolitana no es reconocida. Sin embargo, podría decirse que en Europa prevalece una visión económica. Por ejemplo, en la tradición inglesa se reconoce como criterio los mercados locales de trabajo, es decir, zonas donde los viajes cotidianos por trabajo son frecuentes e intensos. Cuando un municipio emplea a las tres cuartas partes de todos los residentes ocupados y, simultáneamente, en los locales de trabajo ubicados en el municipio tres cuartas partes son trabajadores del mismo municipio, se considera a éste como autosuficiente y cerrado. De no suceder esto, los municipios están abiertos y, por lo tanto, deben integrarse a otros municipios, hasta que lleguen a ser autosuficientes.

El criterio poblacional también está presente en la tradición europea. Recientemente, en 1988, en el marco de la Comunidad Europea, la Comisión Europea encargó un estudio para aportar al reconocimiento oficial de las Funciones Regionales Urbanas (las llamadas FUR). El estudio fijó dos tipos de FUR. La primera categoría estaba constituida por aquellos asentamientos con una población de más de 330 mil habitantes, de los cuales al menos 200 mil residían en la ciudad central, que disponía de más de 20 mil puestos de trabajo y establecía un orden commuting (viajes diarios al trabajo). En la segunda categoría, los criterios eran menos exigentes respecto de la población mínima de la ciudad.

Concluyendo, es posible identificar en el tema de las áreas metropolitanas ciertas dimensiones e indicadores comunes a las definiciones. Sin embargo, aun cuando no existe un acuerdo respecto de cuáles de ellos discriminan para decir que determinado asentamiento humano es un área metropolitana y otro no, lo común en las definiciones en unos es que todavía se mantiene la noción de gravitación respecto a un principal centro de actividad. Pero este aspecto es puesto en cuestión por una nueva realidad que comienza a surgir en diferentes partes del mundo, y que es la de conurbaciones de áreas metropolitanas en grandes regiones urbanas, con diferentes centro principales de actividades.

No obstante, aceptando todas las complejidades reales mencionadas, el problema del gobierno de las áreas metropolitanas es más complicado que el de su definición estadística o de planificación. No sólo se trata de áreas fragmentadas en diversos gobiernos locales, sino en muchos casos fragmentadas por fronteras entre provincias o estados, e incluso entre países. Y, por otra parte, son áreas que se expanden y cambian

continuamente, con lo cual los límites o fronteras tienen poco sentido o duración, lo que lleva a la imagen de que las áreas metropolitanas son ingobernables.

Siguiendo con la complejidad de estas definiciones, señalaremos que el origen etimológico de la palabra *Metrópoli* viene del griego: *meter*, madre y *pólis*, ciudad; es decir: ciudad madre⁷.

En los albores del siglo XX, una *metrópoli* era considerada como la ciudad principal de un país o una región. Esta definición podría ser cuestionable, si consideramos que en varias *metrópolis* se pueden encontrar dos o incluso más ciudades de singular importancia, desde luego, para esa época el concepto de *metrópoli* se ubicaba dentro del esquema original.

Para el alemán O. Boustedt, el número de habitantes de la ciudad principal debe de ser por lo menos de 25,000, por lo que es la densidad de población el criterio primordial que utiliza para reconocer la importancia de las ciudades.

A fines de los años cincuenta del pasado siglo el término *metrópoli*, utilizado por algunos autores como Kingsley Davis⁸, se aplicaba a las grandes ciudades cuyos alrededores estaban urbanizados, éstos son los términos del denominado *Estándar Metropolitan Area (SMA)*, usado en las estadísticas norteamericanas, cuya definición exige la existencia de una ciudad que tenga por lo menos 50,000 o más habitantes dentro del área metropolitana y una población laboral que se emplee en profesiones no naturales.

También se ha entendido por *metrópoli* a una región con las siguientes características: alto índice de densidad demográfica, unido a inversiones estructurales, vida comunitaria activa a cambios en el interior de la zona misma. Se da poca importancia de las ocupaciones agrícolas.

Jaime Sobrino⁹ cuenta con una diferencia entre zona metropolitana y área urbana o metropolitana, para él, la primera envuelve o rodea a la segunda y, según dice, su forma es más regular, puesto que considera la superficie municipal de la ciudad central y los asentamientos conurbados, su población y superficie son mayores que las de su área urbana e incluye a la población

⁷ Sobrino Jaime. Gobierno y Administración Metropolitana y Regional, INAP, 1993, p. 43

⁸ Kingsley Davis. The World's Metropolitan Areas. University of California Press, 1959, p. 10

⁹ Sobrino Jaime. Op Cit, p. 44

periférica que habita en localidades mixtas o rurales y distintas a varios kilómetros del área metropolitana. En el segundo caso, el área alude exclusivamente el tejido urbano construido y contiguo, con límites más irregulares y finaliza donde la superficie tiene un uso del suelo no urbano¹⁰.

Una definición muy adecuada y sencilla de metrópoli es la que nos da Robert Word, como “la existencia de muchos gobiernos dentro de una estructura económica y social común”¹¹.

Algunos conceptos ligados a la terminología de las metrópolis y sus procesos son los siguientes:

Proceso de metropolización: es la dinámica de crecimiento de la zona metropolitana.

Delimitación de las zonas metropolitanas: se encuentra en función de las variables cuantitativas empleadas. Los municipios metropolitanos deben cubrir tres requisitos básicos: a) contigüidad o accesibilidad física, b) características predominantemente urbanas y c) interdependencia mayor con el municipio central¹².

Gestión Metropolitana: serie de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad. Es la combinación de un conjunto amplio de recursos humanos, financieros, organizacionales, políticos, que hacen frente a la producción, regulación y mantenimiento de la ciudad. En este proceso intervienen diferentes organismos públicos y privados, a través de diversos procedimientos, relaciones y métodos.

Región: es un criterio que descansa sobre vínculos sólidos y que la mayoría de las veces está desprovisto de toda relación con una división administrativa.

Conurbación: es el fenómeno de expansión de un área urbana que se funde con otras localidades vecinas.

¹⁰ Idem.

¹² Sobrino Jaime, Op. Cit, p. 44

Urbanismo: disciplina encargada de la organización del medio físico que permite el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en sus manifestaciones individuales y colectivas¹³.

Urbanización: es un proceso de concentración de población en ciudades de tal manera que aumenta la proporción urbana respecto a la de un territorio dado¹⁴.

Ciudad: espacio geográfico creado por el hombre, que se caracteriza por construcciones contiguas, estar habitado por una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea, genera funciones de residencia, producción, consumo y gobierno, contener equipamientos de servicios que aseguran y atienden necesidades sociales y condiciones de vida¹⁵.

2.3 Los procesos urbanos y metropolitanos en México.

Para el autor Jaime Sobrino¹⁶ se conceptualizan dos procesos de metropolización:

En el primero, la ciudad central rebasa sus límites municipales, anexando localidades y superficie de otros municipios (o entidades políticas), en este caso, las localidades periféricas no presentan más del 30% de la población metropolitana. A ésta la denomina metropolización de tipo central.

En el segundo caso, la metropolización se produce cuando dos localidades de tamaño similar crecen de manera conjunta hasta llegar a constituir un conglomerado urbano, ésta es llamada metropolización bifuncional y, dice el autor, no existe predominio por parte de alguno de los lugares centrales.

Es oportuno hacer algunas precisiones relativas a la conceptualización de Sobrino, dirigidas a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

¹³ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, México, p.148.

¹⁴ Idem. P. 149

¹⁵ Landa Horacio. Terminología de urbanismo. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México, 1976. p. 10-11

¹⁶ Sobrino, Jaime. Gobierno y Administración Metropolitana y Regional, INAP, 1993, p.43.

El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México concuerda sólo parcialmente con cada uno de estos procesos señalados, pues es evidente que el crecimiento urbano del Distrito Federal rebasa sus límites, desplazándose hacia los municipios conurbados del Estado de México, pero, a diferencia de lo que indica el primer proceso de metropolización, en la actualidad las localidades periféricas que corresponden los municipios representan poco más del 50% del total de población de la ZMVM.

Respecto a la metropolización bifuncional, el crecimiento demográfico y urbano de las entidades (Distrito Federal y municipios conurbados del Estado de México) no fue paralelo, sino que se originó dentro del Distrito Federal y se expandió al Estado de México, formándose así el conglomerado o la marcha urbana.

Con base en lo anterior, se percibe que las diversas conceptualizaciones teóricas de algunos autores dedicados al análisis del fenómeno metropolitano, pueden no coincidir plenamente con el caso específico de la ¹⁷ZMVM, pero es posible tomar de cada uno de ellos los mejores elementos y enfocarlos a nuestro interés.

Una vez descrito lo que en general son algunos elementos para entender el proceso de metropolización, a continuación describiremos cronológicamente cómo se ha dado dicho proceso en nuestro país, fundamentalmente a partir del siglo XX.

2.4 El desarrollo metropolitano en nuestro país.

2.4.1 Etapa 1900 – 1940

México arribó al siglo XX siendo un país predominantemente rural. En el año 1900, casi el 90% de la población nacional residía en localidades que tenían menos de 14 mil habitantes, la primera década del presente siglo correspondió a la fase terminal del periodo de Porfirio Díaz, durante el cual se consolidó una clase oligárquica minoritaria que concentraba el poder, debido entre otras razones a las políticas que tenían como prioridad traer la

¹⁷ Garza, Gustavo, Rodríguez, Fernando A, (Comp.1998), Normatividad Urbanística en las Principales Metrópolis de México, México. El Colegio de México. Pp. 68 y siguientes.

inversión extranjera y promover la inversión privada, bajo un estricto control político y económico.

Durante el Porfirismo fue muy importante la construcción de infraestructura productiva y de apoyo a la producción, sobresaliendo el tendido de las vías de ferrocarril, con el cual se favoreció de manera significativa el proceso de concentración de las actividades económicas y la población de unas cuantas ciudades.

Los ferrocarriles fueron el principal instrumento de la nueva articulación del espacio, el gran propulsor del fenómeno ya que redujeron las distancias entre un punto y otro del territorio nacional. La red ferroviaria construida entre 1882 y 1910 alcanzó cerca de 20 mil kilómetros de longitud. Con esto, se impulsó principalmente a la ciudad de México como centro concentrador de la población y de la riqueza nacional y se fortaleció el intercambio comercial con Estados Unidos.

En 1900, las localidades mayores de 15 mil habitantes en la República eran solo 33. En ese año, 27 localidades tenían entre 15 mil y 50 mil habitantes y en ellas residía el 49.5% del total de la población nacional que habitaba en este tipo de asentamientos. El 19.5% se distribuía en cuatro localidades de entre 50 mil y 100 mil habitantes, y el 31% restantes en únicamente dos localidades mayores de 100 mil habitantes.

La mayoría de ellas se concentraban en la franja central del país, ya que la red ferroviaria articulaba más ampliamente este espacio. Desde ahí se observaba la tendencia a la concentración de población del territorio nacional, principalmente en la ciudad de México, la cual tenía una población un poco mayor de 300 mil habitantes a comienzos del siglo XX.

En ésta época las redes urbanas regionales eran débiles. Si bien las líneas del ferrocarril se extendieron desde el centro hacia el norte, el occidente y el Golfo de México, el funcionamiento y la articulación de las ciudades se encontraba altamente condicionado por las necesidades del mercado externo, lo que significó priorizar la construcción de vías de comunicación que integraban comercialmente el territorio en dirección norte-sur y, en menor medida, en sentido oriente-poniente.

Las líneas ferroviarias que se trazaron unieron, con ramales, las regiones mineras y agrícolas con los grandes ejes troncales que comunicaban a la

frontera norte con la ciudad de México, y ésta, a su vez vinculada con el Puerto de Veracruz y la Ciudad de Guadalajara.

Los esfuerzos del gobierno porfirista por integrar distintas regiones a la vida política, social y económica del país no involucraron a amplios sectores de la población que residían en numerosas localidades, haciendas y rancherías en donde era una práctica común el peonaje acasillado. Este sistema de producción permitió mantener arraigados a amplios segmentos de la población del país en áreas rurales.

En este contexto, resulta interesante analizar el comportamiento del sistema urbano nacional tomando en cuenta la delimitación de territorios integrados funcionalmente, por ello, una parte de la explicación del proceso de urbanización y de la evolución misma de las ciudades de México se presenta, en adelante, por macro-región funcional.

De acuerdo con la delimitación del territorio nacional en macro-regiones funcionales se puede observar que en las que se encontraban más localidades con una población superior a los 15 mil habitantes. En el año 1900 eran la macro-región centro-norte y occidente. En su territorio había 15 de las 33 localidades existentes con ese tamaño de población, entre las cuales destacaban las ciudades de Aguascalientes, Guanajuato, y Guadalajara, esta última, la ciudad más importante de la macro región y la segunda del país.

La construcción de la red ferroviaria afectó la estructura y el funcionamiento del sistema de las ciudades de esta macro-región provocando importantes efectos.

La participación de esta macro- región en el total de la población nacional que residía en localidades con más de 15 mil habitantes en el año de 1900 era de 36%, es decir, inferior a la macro-región centro, la cual en ese mismo año concentraba el 38.5% del total de la población del país residente en centro por arriba de este límite, en el 26% territorio.

En las otras 6 micro-regiones existían pocas localidades urbanas, que se concentraban dispersas y en algunos casos aislados, presentando escasa vinculación entre ellas y con sus respectivos territorios más inmediatos, así también debido a que gran parte de la red ferroviaria se construyó atendiendo a las necesidades externas, fue muy importante comunicar el centro del país con la frontera norte, pasando precisamente por algunas de

las ciudades mineras más importantes como Chihuahua, Durango y Zacatecas, así como por la ciudad de Monterrey, que iniciaba su despegue industrial y que ya mantenía importantes relaciones comerciales con Estados Unidos.

La minería continuaba siendo la actividad económica primordial, por las líneas del ferrocarril se extendía en forma longitudinal en dirección nortesur, enlazando centros importantes de los estados de Chihuahua, Durango y Sonora, así como, otras ciudades importantes de tradición minera, localizadas en la franja central como Guanajuato, Pachuca, San Luis Potosí y Zacatecas iniciaron su declinación. A su vez, algunas localidades de bajío, como Aguascalientes, Querétaro, Irapuato y Celaya, desarrollaban una agricultura pujante combinada con importantes actividades comerciales que servían de apoyo a la minería.

La incipiente actividad manufacturera se concentraba en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Puebla y México. Las macro-regiones Pacífico Sur y Península de Yucatán permanecían menos integradas al resto de país, aunque Oaxaca se encontraba más directamente con el centro de la República, en tanto que Mérida y Campeche se encontraban más desarticuladas del centro del país pero con relaciones de intercambio comercial con el exterior mediante las rutas marítimas.

De esta manera, a principios del siglo XX el territorio nacional se caracterizaba por la franja central, se encontraba más ampliamente comunicada y tenía el mayor número de actividades económicas, se encontraban más ampliamente comunicada y tenía el mayor número de habitantes, que las otras regiones mostraban un relativo aislamiento, para su integración y mayor atraso económico.

En 1910, al iniciar el movimiento revolucionario, de acuerdo a las cifras censales había en el país 70,830 localidades de las cuales solo 36 tenían más de 15 mil habitantes. En ellas residía cerca de 1.8 millones de habitantes, es decir, el 11.8% de la población total nacional. Respecto a la distribución por tamaño de localidad 29 de esas 36 localidades tenían una población de 50 mil habitantes lo que aumentó su participación con respecto al total de 11.8 a 14.7%.¹⁸

¹⁸ www.inegi.gob.mx

El destino preferente de los migrantes fue la ciudad de México, la cual se perfilaba desde entonces, como el centro urbano más importante. Las actividades de electricidad y construcción también crecieron significativamente y, el comercio aumentó su participación a 17.5%. Así mismo, la centralización del poder político en la capital le otorgó ventajas adicionales sobre el resto de las ciudades.

Después de la Revolución, se recuperó el dinamismo de las actividades económicas. Lo que hizo posible el posterior crecimiento de numerosos centros urbanos, sobre la base de su tradicional especialización económica. Tal hecho, ocurrió en ciudades como Guanajuato, en la que cobraba creciente relevancia la actividad minera, en Torreón y Chihuahua, como importantes productores de algodón, en Veracruz, como principal puerto, y en Mérida cuya economía continuaría basada en el henequén durante varias décadas.

La población de algunas localidades de las macro-regiones Centro, Norte-Occidente, y Pacífico Sur, se redujo durante el lapso de 1910 – 1921. Las macro-regiones Pacífico Sur y Península de Yucatán presentaban un mayor aislamiento y atraso, así como un escaso intercambio interregional. En ellas predominaban las actividades agrícolas en haciendas y ranchos como unidades productivas, mientras que los centros más importantes eran Mérida y Oaxaca.

Entre esos mismos años Tampico presentó el más alto crecimiento medio anual de población con 9.4% ya que experimentaban cierto desarrollo como puerto de altura, mientras que en la franja central el mayor dinamismo le correspondió a la ciudad de México al crecer a un ritmo de 3.1% anual. En el resto de las localidades que tenían más de 15 mil habitantes los incrementos de población fueron inferior al 2%, e incluso negativos en 11 localidades, como resultado en parte de los decesos y migraciones derivados del movimiento revolucionario.

En la macro- región del Golfo, las ciudades de Xalapa, Orizaba y Veracruz se mantenían como los centros más importantes. Mientras tanto, las macro-regiones Pacífico Sur y Península de Yucatán continuaban siendo las más desintegradas y rezagadas, pues de las tres localidades urbanas que tenían, sólo Mérida observaba cierta dinámica, aunque con débil capacidad para la integración de su territorio de influencia.

Durante la década 1921 -1930, el ritmo de crecimiento de la población total se incrementó a una tasa de 1.7% al año, mientras que la población urbana lo hizo a 3.8%, con lo cual aumentó en 790 mil personas. También se incorporaron seis localidades a este grupo para hacer un total de 45, mientras que su distribución en el territorio no se vio sustancialmente modificada respecto a la década anterior.

Durante esta etapa, se inició en forma gradual la reconstrucción económica y social del país. El producto interno bruto se elevó considerablemente hasta alcanzar una tasa cercana al 2.5% anual durante la primera mitad de los años veinte.

Por otra parte, aunque durante de la segunda mitad de los años treinta el gobierno otorgó un decidido apoyo al campo y se logró mejorar los niveles de vida de la población rural, no disminuyeron los importantes flujos migratorios del campo a la ciudad. Tal situación se combinó con una tendencia a la concentración de inversiones y de cuantiosos recursos en materia de servicios urbanos, los cuales se sumaron a los esfuerzos que ya se dirigían a la construcción de infraestructura básica para el desarrollo industrial, principalmente en la ciudad de México, en menor medida en Monterrey y Guadalajara.

Desde esa época se inició el proceso de expansión física de la ciudad de México. En esta década se rebasaron los límites administrativos que la circunscribían, hacia las actuales delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco. El 98% de la población del actual Distrito Federal residía en la ciudad central, la cual comprendía entonces el territorio de los cuarteles que cubren actualmente a las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

En este contexto, durante la etapa 1921-1940, la población total del país creció en un poco más de 5.3 millones de personas. En este periodo, 21 localidades rebasaron el límite de 15 mil habitantes. En la macro-región noroeste Nuevo Laredo y Matamoros, en la Norte Centro Piedras Negras, San Pedro de las Colinas, Nueva Rosita, y Parras, en la Noroeste Laredo y Matamoros, en la Centro Norte y Occidente Uruapan Fresnillo, Zamora y Matehuala, en la Centro Tehuacan y Atlixco, en la Golfo Córdoba y Minatitlán, y en el Pacífico Sur San Cristóbal de las Casas, Tuxtla Gutiérrez y Tapachula.

Aunque cerca de la mitad de las localidades que superaron los 15 mil habitantes durante esos años, se localizaban en las tres macro-regiones del Norte, la que contaba con más población para 1940 era el Centro con un millón 826 mil habitantes, misma que concentraba el 47.15% de la población del país residente en asentamientos por arriba de este límite. Le seguían las macro-regiones Centro-Norte-Occidente y la Noroeste, las cuales contaban con el 19.6% y 14.9% del total, respectivamente.¹⁹

Ese mismo lapso, el país alcanzó un amplio margen de estabilidad política y su recuperación económica, y se sentaron las bases para iniciar su desarrollo industrial, se establecieron, entre otras medidas, la expropiación del petróleo, la reforma agraria, la creación de instituciones de salud, educación y bienestar social, así como la realización de considerables inversiones en infraestructura productiva.

Lo anterior, se tradujo en una importante baja en los niveles de mortalidad que, en combinación con los elevados índices de fecundidad, tuvieron como efecto un elevado ritmo de crecimiento demográfico total, mismo que manifestó con mayor intensidad en las áreas urbanas.

En términos generales, el sistema urbano nacional hasta el año de 1940 era incipiente y con escasa integración territorial entre las ciudades de mayor importancia regiones y sus respectivas áreas de influencia. Y, aunque ya se manifestaba la alta primacía de la ciudad de México, su tamaño de población todavía no era tan distante respecto a la segunda ciudad que era Guadalajara.

Al terminar el movimiento armado, se produjeron importantes cambios en el ritmo de crecimiento y en la distribución de la población en México, en especial en la urbana, para dar paso a la concentración de la población en las ciudades.

La etapa recién descrita de 1921 a 1940 construyó una fase de transición en la que el fortalecimiento de la estructura política, así como la reconstrucción económica sentaron las bases para la estabilidad del país y su posterior despegue económico.

Tres principios básicos se construyeron como el centro de las estrategias del desarrollo adoptadas durante esa fase en la mayoría de los países de

¹⁹ www.inegi.gob.mx

América Latina: a) la promoción del crecimiento económico hacia adentro, de tal manera que el mercado interno se convirtió en el principal soporte de las actividades productivas, b) el impulso a la industrialización por la sustitución de importaciones como el eje dinámico del crecimiento económico, c) el establecimiento de nuevas formas de regulación entre el capital y el trabajo basadas en el aumento de intervención estatal.

2.4.2 Etapa 1940-1970

Siguiendo con este análisis, entre 1940 y 1970 se presentó, con el proceso industrialización y de modernización parcial del sector agrícola, un crecimiento económico sin precedentes que, en forma conjunta con un elevado aumento demográfico y la acelerada urbanización, tuvieron un impacto decisivo en el patrón de concentración demográfica en el centro del país.

A partir de entonces, los cambios ocurridos en la orientación de la política económica del gobierno, favorecieron los intereses de quienes vislumbraban oportunidades promisorias en el sector industrial. Esto se tradujo en una reducción de los recursos destinados al campo, con el consecuente deterioro de las condiciones de vida y la reducción de las fuentes de empleo para la población rural.

La industrialización del país recibió su primer impulso con la promulgación de las Leyes de Exención Fiscal para la industria, que concedían diversos incentivos a la inversión privada.

Al otorgarse dichos estímulos, en función de las prioridades del sector secundario, sin atender al equilibrio de distribución territorial de recursos, se propició una elevada concentración de empresas en la ciudad México. De esta manera, junto con el crecimiento de su planta industrial y de su población a partir de 1940, se extendió su área urbana hacia seis delegaciones del Distrito Federal y un municipio (Tlalnepantla) en el estado de México. Así, la superficie de la ciudad central comenzó a disminuir su participación en el total de la superficie urbanizada y de cubrir el 98% en 1930, al 78.3% en 1950.

No obstante que a principios de los cuarenta la industrialización del país era aún incipiente, se produjo un intenso éxodo de población campesina hacia los centros urbanos, sobre todo a la ciudad de México, la cual concentraba

en 1940 al 40% de la población que radicaba en alguna localidad del país con más de 15 mil habitantes.

En el ámbito social, se presentaron cambios sustanciales con la disminución de los niveles de mortalidad derivados del mejoramiento de los sistemas de salud y de la introducción de algunos servicios, principalmente en las ciudades. En forma paralela, los niveles de fecundidad continuaron siendo elevados y llevaron al país a un ritmo de crecimiento demográfico sin precedente.

En esta parte es importante destacar que el gobierno no introdujo aun como política de control de natalidad los mecanismos terapéuticos anticonceptivos como pastillas anticonceptivas o inyecciones ya inventadas y utilizadas ampliamente en Estados Unidos y Europa.

En contraste, las condiciones de vida de la población asentada en localidades de tamaño muy pequeño, continuaban siendo precarias, debido a los altos costos para dotar de los servicios necesarios a los asentamientos rurales dispersos.

Si se toma como referencia a la población que vivían en localidades con menos de 2 mil 500 habitantes, en 1940, el 64.5% de los mexicanos radicaban en poco más de 104 mil de estos asentamientos.

El esquema de distribución de la población en localidades con más de 15 mil habitantes que mostraba el país en ese año se manifestaba en que, de las 56 que rebasaban ese límite, 42 se encontraban en el rango de 15 mil habitantes, y en ellas, residía el 26% del total de la población que vivía en asentamientos por arriba de ese rango mientras que solamente en la ciudad de México vivían cerca de 40% de este total.

Lo anterior mostraba una tendencia hacia la concentración de la población en pocos centros que rebasaban los 15 mil habitantes.

Durante la década 1940-1950, la población asentada en este grupo de localidades aumentó en más de 3 millones, con un incremento medio anual de 5.9%, en este último año representaba el 27.6% de la población total del país. En esta década otras 28 localidades rebasaron los 15 mil habitantes (11 de ellas en la franja norte del país, 13 en la del centro y 4 en la del sur). Lo anterior confirmó la tendencia de las décadas anteriores en las cuales se

observo en mayor incremento de estas localidades principalmente en el norte del centro del país.

No obstante, a partir de la década de los cuarenta, el sistema urbano nacional experimentó cambios importantes al comenzar a formarse redes regionales de ciudades con cierto grado de autonomía respecto a los centros tradicionales.

Dos factores importantes que tuvieron un impacto significativo sobre el proceso de urbanización fueron la industrialización, que se derivó de la política de sustitución de importaciones, y la tecnificación de la agricultura.

En el marco del modelo de sustitución de importaciones, con el cual se protegió el mercado interno, las inversiones destinadas a la producción industrial mostraba una propensión a ubicarse en aquellos centros con el más amplio mercado de consumo, infraestructura de transporte, abundante mano de obra y dotación relativamente adecuada de servicios de tipo público y social. Por lo tanto, no resulta casual que el incipiente proceso de industrialización experimentado a partir de los cuarenta se haya caracterizado por la concentración de la mayor parte de las inversiones en la ciudad de México.

El desarrollo industrial, apoyando vigorosamente a partir de entonces, construyó el elemento central del nuevo modelo de desarrollo adoptado. En este proceso, el gobierno desempeñó un papel fundamental, ya que implantó una estrategia de apoyo directo y deliberado a la industria, mediante la inversión pública y una serie de medidas de fomento y protección.

En el marco anterior, aumentaron las inversiones en el sector industrial y se amplió la planta productiva que se instaló en algunos grandes centros urbanos, por lo que adquirieron gran importancia los procesos de metropolización y el crecimiento de varias ciudades. Esto, a su vez, reflejó incrementos de la población residente en las localidades de más de 15 mil personas a tasas superiores al 6% anual, durante el lapso 1940-1960.

Sin embargo, aunque existía un modelo predominante de desarrollo, se produjeron comportamientos específicos en las ciudades, tanto por sus respectivos potenciales de desarrollo o la dinámica de sus principales actividades económicas, como por las condiciones de su entorno macro-regional.

Las inversiones se ubicaron preferentemente en las regiones y en los centros urbanos que presentaron las mejores condiciones para la industrialización: mercado, recursos naturales, infraestructura, abundante mano de obra y servicio adecuado. La concentración industrial más adecuada se dio en la ciudad de México y, en menor medida, en Guadalajara y en Monterrey. En estas ciudades se ubicaron fundamentalmente las empresas orientadas a la producción de bienes de capital y de consumo duradero e intermedio.

Al iniciarse el modelo de sustitución de importaciones se produjo un veloz crecimiento económico, mismo que se localizó principalmente en la ciudad de México que era el centro urbano que mayores ventajas ofrecía tales como: tamaño y accesibilidad a los mercados, disponibilidad de mano de obra e infraestructura (incluyendo un sistema de comunicaciones y transportes) y acceso al poder político nacional. Estos factores, entre otros, constituían un gran atractivo para la localización de las actividades productivas y de la población.

A manera de ejemplo, cabe mencionar que el fenómeno de elevada concentración de la población en la ciudad de México se debió, en gran parte, a que entre 1940 y 1970, la productividad del trabajo fue mayor respecto al resto del país. En 1940 resultó 50% mayor, en 1950 fue superior en más del 100%, e n 1960 la diferencia se redujo a sólo 5% y en 1970 llegó a 30%. Con base en estas cifras, es posible suponer que las economías de aglomeración de la zona metropolitana fueron un elemento fundamental en el crecimiento económico del país, durante esa etapa y una ventaja comparativa para la localización de industrias en esa zona metropolitana.

Así mismo, en el caso de las ciudades fronterizas como Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, se observó un importante dinamismo en la década de los sesenta, esto se debió al crecimiento de sus actividades productivas y de servicios, a su ubicación como puntos de tránsito de migrantes que se dirigían a Estados Unidos.

Este proceso de urbanización agudizó los problemas en la dotación de empleo, servicios y vivienda, en las ciudades de la frontera. En las décadas comprendidas entre 1940 y 1960, los mayores incrementos de la población se presentaron en la macro-región Noreste, en donde se fortaleció el sistema macro-regional de ciudades cuyos centros nodales eran Tijuana, Hermosillo y Culiacán.

De igual forma, en la macro-región Norte-Centro, comenzó a cobrar importancia Ciudad Juárez, debido a su estratégica ubicación fronteriza y su funcionamiento como centro de intercambio de la producción agropecuaria y minera. Lo anterior se reflejó necesariamente en altas tasas de crecimiento de la población que radicaba en localidades con más de 15 mil habitantes dentro del territorio en esos veinte años.

Otra localidad, ya con cierta importancia dentro de la macro-región Norte, era Chihuahua que funcionaba en forma más asilada como centro de intercambio de la producción agropecuaria, minera y posteriormente industrial.

En la macro- región Noreste, las ciudades de Monterrey, Tampico y Torreón constituían los lugares centrales más importantes, la primera con una industria significativa, incluso en el ámbito nacional, que se abastecía en buena medida de las materias primas del norte, así como petróleo, gas y alimentos de su propia región.

Por su parte, Tampico se perfilaba ya como importante centro urbano en la macro-región, al consolidarse como puerto de altura, además de desarrollar actividades extractivas de petróleo y gas. A su vez, Torreón se consolidaba como centro de comercio y servicios para una creciente población dedicada a labores agropecuarias en la Laguna.

Hacia 1960, dentro de esta misma macro-región comenzó la consolidación de ciudades como Saltillo, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, las cuales desempeñarían funciones significativas de integración dentro de sus respectivas áreas de influencia, mediante enlaces a través de transportes y comunicaciones, así mismo mantuvieron su importancia en actividades manufactureras y de extracción de petróleo y gas.

Las macro-regiones Centro-Norte-Occidente y Centro comprendidas dentro de la franja central del país fortalecieron la integración de sus territorios y aumentaron la concentración de su población urbana.

En esta franja, la Ciudad de México se consolidaba como centro urbano hegemónico nacional. Su primacía se incrementó a partir de la expansión del proceso de industrialización, lo cual se manifestó en un alto incremento de su población, que alcanzó hasta 6.5% promedio anual durante la década de los cincuenta, y 5.3% en los sesenta, como resultado de su fuerte atracción migratoria.

Por otra parte, la ciudad de Puebla, que mostraba cierta tendencia al crecimiento de su población, en 1960 alcanzaba casi los 300 mil habitantes. El resto de las localidades urbanas de la macro-región Centro tenía una población inferior a las 100 mil personas en ese mismo año.

Por su parte, Guadalajara era el otro centro urbano ubicado en la franja central que mantenía ya una influencia significativa en el ámbito regional. Esta ciudad comenzó a desarrollar una estructura industrial y de servicios muy dinámica, con particular influencia sobre la región agrícola del occidente del país, principalmente dentro del propio estado de Jalisco, pero también sobre Colima y en menor medida sobre los centros urbanos del Bajío.

Algunas localidades en la parte septentrional de la macro-región Centro-Norte, como Fresnillo, Zacatecas y Matehuala, aparecían débilmente integradas con el resto de las ciudades del centro y del norte, debido a su aislamiento respecto a las tres principales zonas metropolitanas del país, a la escasez de recursos con la pérdida de dinamismo en sus actividades económicas.

Así mismo, las ciudades ubicadas en la región del Bajío, como Aguascalientes, León, Irapuato, Celaya y Querétaro, presentaban cierta integración y complementariedad económica desde los años cincuentas. No obstante, se consolidaba como sistema urbano-regional intermedio que recibía influencia tanto de la ciudad de México como de Guadalajara.

En la macro-región Golfo, sus principales ciudades mantenían una mayor articulación asociada a sus comunicaciones por ferrocarril y carretera, aunque continuaron su evolución en forma subordinada a la ciudad de México. Tal importancia se derivaba de su localización en una ruta de flujos comerciales, tanto nacionales, como internacionales, así como constituir un eje de paso desde el norte y el centro hacia el sureste. A su vez las localidades del Pacífico Sur y la Península de Yucatán permanecían aisladas y con débil integración, como reflejo de su escaso desarrollo económico, sus principales centros regionales eran Oaxaca y Mérida.

Por otra parte, también se debe mencionar que, paralelamente a la política de industrialización, se puso en práctica un modelo de desarrollo agrícola que benefició a la agricultura comercial, en detrimento de la agricultura campesina tradicional. Aumentó la frontera agrícola, se proporcionaron más recursos crediticios a los productores y se elevó la mecanización. El patrón de cultivos se modificó a favor de aquellos de mayor rentabilidad,

principalmente en las áreas de riego, con lo cual se propició el surgimiento de algunos enclaves de gran agricultura empresarial, en donde aumentó la demanda de mano de obra, y con ello, se definieron nuevas rutas migratorias de áreas atrasadas a otras más desarrolladas.

De manera asociada a este proceso, se generó también un significativo impulso a la ganadería extensiva de exportación, con lo cual se incrementó la producción de ganadería, especialmente de ganado mayor.

Todo lo anterior se tradujo en altas tasas de crecimiento del producto interno bruto del sector primario, sobre todo, durante el periodo 1940-1965, cuando se produjo el llamado milagro mexicano, consistente en el hecho de mantener tasas de crecimiento económico de alrededor de 6% en promedio anual durante esta etapa. Dicho milagro fue posible, en gran medida, porque los términos de intercambio favorecieron a la industria y los servicios de base urbana respecto a las actividades agrícolas de tipo rural.

El apoyo a la agricultura y a la ganadería, en particular de carácter comercial, dio lugar al surgimiento o la consolidación de regiones que impulsaron el crecimiento del centro urbano como Torreón, Hermosillo, Matamoros y Culiacán, mismo que mantenían importantes relaciones de intercambio comercial con las áreas próximas orientadas a la producción agropecuaria, las cuales ofrecían distintos bienes y servicios, aunque en muchas otras áreas del país persistió la estructura agraria minifundista con población campesina dispersa.

Lo anterior tuvo un impacto significativo, sobre todo en la ubicación de la macro-región Noreste en la que se encontraban siete localidades: Ensenada, Los Mochis, Ciudad Obregón, Guaymas, Nogales, Navojoa y Cananea, de las 11 localidades que, entre 1940 y 1950, rebasaron el umbral de los 15 mil habitantes dentro de la franja norte del país.

Durante la década de los cincuentas, se sumaron 42 localidades con más de 15 mil habitantes a las ya existentes. De éstas, 15 se ubicaban en el norte y presentaban las mayores tasas de crecimiento, sobresalían Mexicali (10.4%), Tijuana (9.7%) y Ensenada (8.9%).

Los ritmos de crecimiento más dinámico de la población por localidad durante la década 1950-1960 se dieron en el norte, principalmente en localidades fronterizas, como resultado de la cada vez mayor integración de

ésta área a la economía norteamericana y del apoyo a la actividad agrícola, especialmente en el noreste.

A su vez, territorios que presentaron mayor expulsión de población a partir de la etapa de industrialización, en la década de los cuarenta y hasta los setenta, se localizaron principalmente en las zonas de influencia de los centros urbanos de mayor crecimiento y en las áreas del centro y sur del país en las que predominó la agricultura de subsistencia.

Respecto a las entidades de origen y destino de los migrantes, las que arrojaron mayores volúmenes de población entre 1950 y 1960 fueron del Distrito Federal, Baja California, Nuevo León, Jalisco y Sonora. En contrapartida los estados que mostraron mayor expulsión de población fueron Puebla, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Durango, Zacatecas y Michoacán.

En los años sesenta se inició un proceso de concentración de tierras y capitales en propiedades mayores y se perdió el equilibrio entre costos de producción, precios y salarios medios en áreas rurales, con lo cual se agudizó la situación de los campesinos y ellos, la migración del campo a la ciudad.

Por su parte, la agricultura registró durante la primera mitad de la década de los sesenta, un crecimiento significativo, con tasas anuales promedio de 4.3% de su producto, entre otras razones, como resultado de la ampliación de la frontera agrícola y la de la introducción de tecnología moderna en campo.

En términos regionales, el apoyo mantenido a la agricultura y ganadería comerciales propició un mayor desarrollo en el noreste y noroeste, y un mayor retraso en el sur y sureste del país.

Estrechamente vinculada con los procesos descritos, la distribución de la población reforzó la tendencia a la concentración en los centros urbanos, es decir, el proceso de urbanización continuó su marcha ascendente, lo cual se ilustraba con el hecho de que mientras la población residente en localidades de más de 15 mil habitantes creció durante la década de los sesenta, a una tasa promedio del 5,7% anual, la población que vivía en localidades menores a 5 mil habitantes lo hizo al 1.7%.

Al respecto, se puede decir que en este momento histórico del país, la cifra de 15 mil habitantes se podía aplicar para definir a la población urbana por arriba de ella y la rural por debajo de ese límite.

Como resultado de ese crecimiento diferencial, para 1970, el 46.3% de la población total ya residía en localidades con más de 15 mil personas, es decir, urbanas.

De esta forma, la década 1960-1970 se caracterizó por un alto crecimiento de población total y urbana, por lo que esta última aumentó en más de 9 millones de personas.

La etapa 1940-1970 fue de gran importancia, el desarrollo económico y el crecimiento poblacional que se dio durante esas tres décadas se convirtieron en el motor del proceso de urbanización y de la concentración económica y de habitantes en el mayor centro urbano del país.

Los procesos territoriales que generó el modelo de desarrollo económico de México se tradujeron en el aumento de los desequilibrios inter-regionales y en la polarización de la distribución de la población, ya que favoreció el crecimiento de las actividades industriales y de servicios en algunos grandes centros urbanos. Este proceso explica la rápida urbanización y la concentración en unas cuantas ciudades, tanto en el ámbito nacional, como en distintos macro-regionales en este periodo.

2.4.3 Etapa 1970-2005

Durante el periodo 1970 - 2005 continuó el proceso de urbanización en el sistema nacional de ciudades y en los subsistemas regionales, bajo un funcionamiento que se encuentra estrechamente ligado a un mayor crecimiento y diversificación de la estructura económica interna, así como a las relaciones impuestas por el sistema internacional.

En la década de los setenta se interrumpió el llamado crecimiento estabilizador de la economía y, con la búsqueda del desarrollo compartido entre 1970 y 1976 se intentó impulsar el proceso de acumulación, fortalecer la independencia nacional y logra una mayor justicia social, sin embargo, el crecimiento económico disminuyó considerablemente, lo cual condujo a un mayor endeudamiento externo, junto con rezagos en el desarrollo social.

En este contexto, entre los cambios más importantes que ocurrieron en la distribución regional de las actividades económicas en México, entre 1970 y 1980, sobresalieron el desplazamiento de la capacidad productiva del Distrito Federal hacia su región periférica inmediata, así como el rápido crecimiento poblacional que tuvo lugar a fines de esa década en la región petrolera del sureste.

En esta década se observó un incipiente dinamismo en centros urbanos no tradicionales, especialmente los de tamaño medio, los cuales incrementaron su población en más de 4% anual en ese periodo.

Así mismo, aumentó en 59 el número de localidades que tenían una población superior a los 15 mil habitantes, para hacer un total de 226 en 1980, en esta habitaba el 53.8% de la población total del país. Cabe señalar que de las 226 localidades clasificadas en este rango de la población, 20 eran conurbaciones que no rebasan el millón de habitantes y, por otra parte, se encontraban las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

A partir de los años setenta, ante la elevada concentración de las actividades económicas y de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México, se produjeron avances en la planeación urbana y regional, al intentar incorporar la dimensión espacial a los objetos del desarrollo económico y social.

El gobierno trató de consolidar las bases jurídicas para su intervención en el territorio nacional, sobre todo, en lo concerniente al desarrollo regional y urbano.

Esta creciente acción en el campo territorial buscó representar la racionalidad del aparato gubernamental para enfrentar desafíos que la nueva organización del espacio le estaba imponiendo, particularmente, el acelerado crecimiento de las ciudades.

En 1971, se estableció a nivel federal el Programa de Ciudades y Parques Industriales que consideraba el impulso de 45 zonas industriales en ciudades medias. Así mismo se emitieron decretos que otorgaban facilidades fiscales a las regiones de industrialización reciente. A pesar de ello, sus resultados fueron muy limitados. Las tendencias a la localización de inversiones industriales en las grandes ciudades, propias del modelo

proteccionista y volcado hacia el mercado interno se mantuvieron durante la década.

Hacia finales de los setenta, se hizo otro intento por revertir el proceso de concentración industrial y poblacional, mediante el establecimiento de zonas geográficas preferenciales para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977-1982.

A través de estos documentos la política gubernamental se centró, básicamente en tres líneas de estrategias, promover más intensivamente la descentralización industrial mediante la creación de polos estratégicos de desarrollo regional, implantar programas de desarrollo rural, y dictar leyes y decretos, además de crear comisiones especiales para instrumentar jurídicamente las políticas urbanas regionales, sin gran éxito.

Entre las acciones específicas que se llevaron a cabo destacaron el Programa para la Promoción de Conjuntos, Parque y Ciudades Industriales, así como Centros Comerciales, además de diversos decretos de descentralización industrial y del régimen de maquiladoras, los cuales, si bien no tuvieron el efecto esperado, influyeron en el surgimiento y la consolidación de nuevos centros urbanos que contribuyeron al impulso de un sistema urbano nacional menos polarizado.

La aplicación de políticas territoriales, entre las cuales destacó de descentralización económica principalmente industrial, pretendían disminuir la alta concentración de población de las actividades productivas en la Zona Metropolitana del Valle de México, así como reducir las grandes desigualdades regionales.

Así también, se formuló el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, para el periodo 1978-1982, el cual tenía como uno de sus objetivos fundamentales orientar el desarrollo de los asentamientos humanos del país mediante la localización inducida del aparato administrativo y contribuir con ello a reducir la concentración de la población en la ciudad de México, aunque sin lograr grandes avances.

Por otra parte, en el plano demográfico, el tránsito de la década de los setenta a los ochenta constituyó un parteaguas en la historia del país, pues en ese lapso se modificó su perfil de predominantemente rural a urbano.

Para 1980, el 54% de la población total del país ya residía en localidades con más de 15 mil habitantes, misma que se consideraban como urbanas.

El acelerado ritmo de crecimiento urbano durante la década de los setenta se manifestó en un incremento de más de 13.6 millones de personas clasificadas bajo este concepto de población urbana, frente a casi 5 millones en que aumentó la rural.

Así mismo, los mayores incrementos medios anuales de población durante la década de 1970-1980 correspondieron principalmente a centros urbanos que se fueron conurbando, y aunque las cuatro zonas metropolitanas continuaban presentando incrementos demográficos significativos, tales ritmos de crecimiento eran ya superados por ciudades con menos de un millón de habitantes.

Para 1980, 45 ciudades tenían una población de entre 100 mil y un millón de habitantes.

Estos centros urbanos, considerados como de tamaño intermedio, se distribuían principalmente en las franjas centro y norte del país. Este comportamiento ya reflejaba un cambio en la distribución de población hacia una reducción de las cuatro grandes zonas metropolitanas.

No obstante, respecto a la distribución nacional de la población, el fenómeno concentración-dispersión se mantuvo en ese año. Si se consideraban las manifestaciones más extremas de ambas situaciones se observa que sólo las cuatro zonas metropolitanas concentraban el 53.4% de este subtotal, mientras que dentro del grupo restante, es decir, el de la población que vivía en localidades con menos de 15mil habitantes, un 70% de este, se encontraba dispersa en más de 123 mil localidades de menos de 2,500 habitantes.

A principios de los ochenta, México entró en un periodo de estancamiento caracterizado por frecuentes desequilibrios macroeconómicos y la búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento. A las deficiencias estructurales de la economía se añadieron efectos coyunturales en forma notable los fondos disponibles para la inversión y el consumo. El déficit de las finanzas públicas y su saneamiento condujeron a una mayor absorción de recursos de la comunidad, al desmantelamiento gradual del sector público, al traspaso de activos al sector privado, así como una baja importante de la inversión pública.

En la década de los ochenta el fenómeno de urbanización se profundizó a lo largo y ancho del país, los cambios en la estructura y el financiamiento de los centros urbanos permitieron consolidar subsistemas de ciudades de diversas jerarquías. Así mismo, en un número significativo de ciudades de tamaño medio, se produjeron cambios que las fortalecieron como centros alternativos de desarrollo y de destino de migrantes.

Durante estos años, se continuó con la formulación de políticas de descentralización ante la elevada concentración de las actividades económicas y de la población. Así, en 1985 el gobierno federal emitió otro decreto que buscaba promover la reubicación industrial fuera de la Zona Metropolitana del Valle de México, mediante la concesión de créditos fiscales para pagar impuestos federales a las empresas que se ubicaran en las zonas de impulso propuestas como de máxima prioridad nacional.

En ese sentido, las políticas de descentralización industrial han tenido, en mayor medida, un importante efecto poblacional, en particular sobre las ciudades medias de la macro-región Centro.

Estas han presentado tasas de crecimiento superiores a las de macro-región en su conjunto en la última década, como resultado de la combinación de los procesos de industrialización, conurbación y metropolización que han desarrollado en algunas ciudades localizadas en este espacio subnacional.

Igualmente, se ha conformado una estructura industrial altamente integrada en el ámbito regional que ha respondido a un esquema de economías de aglomeración y de escala en estas ciudades intermedias próximas a la Zona Metropolitana del Valle de México.

Por ejemplo, se mantuvo una alta concentración económica en las cuatro zonas metropolitanas, especialmente la del Valle de México. El Distrito Federal, desde 1970 y hasta 1990, generó más de una cuarta parte del Producto Interno Bruto nacional. Por otra parte, si se consideran en conjunto las entidades a las que pertenecen las cuatro zonas metropolitanas, resulta que contribuyeron con el 54% del producto total en el mismo periodo. Esto refleja el enorme peso que ejercen las principales aglomeraciones urbanas en la economía nacional y, por tanto, su fuerza de atracción sobre flujos migratorios que se movilizan en busca de empleo y mejores condiciones de vida.

En cuanto a la concentración en el destino de la inversión pública federal, la principal evidencia de ello se encuentra en el notable incremento, en el

periodo 1983-1988, de la proporción asignada al Distrito Federal entidad que históricamente ha absorbido la mayor parte del gasto público.

Durante la década de los ochenta, en el marco de las nuevas tendencias al conjugarse diversos factores económicos: alzas en las tasas de interés bancario, desplome de los precios del petróleo y de otros productos de exportación, la inflamación y la creciente fuga de capitales, se dio un cambio en las políticas económicas hacia las de tipo neoliberal, mediante las cuales se redujo la intervención estatal en materia de inversión pública no productiva y en control directo de empresas productivas.

En dicho contexto, entre 1980 y 1990 se produjeron cambios en el sistema urbano nacional, al reducir ligeramente sus desequilibrios. Esto se manifestó en la disminución de la participación relativa de la población urbana de la macro-región Centro respecto al total del país al pasar de 47.1 a 42.7% entre esos dos años, simultáneamente se observó un aumento en la participación entre otras regiones como Centro, Norte y Occidente.

En las últimas dos décadas, las tasas de crecimiento de las cuatro zonas metropolitanas descendieron notoriamente, sobre todo como resultado de la reorientación de flujos migratorios hacia otros destinos y del aumento de factores de expulsión de residentes en los núcleos urbanos centrales. Paralelamente, las tasas de crecimiento más altas se registran ya en ciudades secundarias o medias y aún pequeñas, que se encuentra no sólo en lugares cercanos a las zonas metropolitanas sino también en lugares más alejados.

Lo anterior es un indicio de estabilización o desaceleramiento de la concentración de la población urbana en las ciudades más grandes, aún cuando continúen creciendo en términos absolutos.

El comportamiento de las localidades mayores de 15 mil habitantes, durante esa década, llevó a que en 1990 otras 85 se agregaron a ese tipo de las consideradas urbana, para hacer un total de 311, de ese total, 215 (69%) contaban con menos de 50 mil habitantes y en ellas residía apenas el 11.4% de la población urbana nacional, mientras que en otro extremo, las cuatro zonas metropolitanas concentraban el 46.1% en total de esa población.²⁰

Este rápido proceso de crecimiento de algunas ciudades medias, se produjo en el marco de la crisis económica en la llamada década perdida, aunque

²⁰ www.conapo.gob.mx

también como resultado del apoyo acumulado de varios gobiernos al desarrollo regional, sobre todo, en función del auge petrolero en los años setenta, pero después bajo el interés del capital que se invirtió en algunos centros turísticos industriales emergentes.

Respecto a la distribución de las localidades en el territorio nacional las macro regiones que contaban con el mayor número de localidades urbanas, en 1990, fueron la Centro-Norte-Occidente, y la Centro, en estas se encontraban tres de las cuatro grandes zonas metropolitanas y cinco de las diez ciudades que tenían entre 500 mil a un millón de habitantes.

La distribución de la población en este año presentaban marcados contrastes en los grandes centros urbanos de las pequeñas localidades, sin embargo, el surgimiento de ciudades de tamaño medio ha sido un fenómeno que ha modificado gradualmente el patrón de asentamientos humanos.

Los procesos macro-económicos que han tenido efectos importantes en la desconcentración de la población urbana y, consecuentemente en la pérdida de peso de la Zona Metropolitana del Valle de México, respecto al resto de las ciudades principalmente durante la década de los ochenta se manifiestan también en el comportamiento de PIB y en la colocación del crédito de la banca comercial.

Si bien entre 1970 y 1990 la estructura relativa del producto por entidad federativa no se modificó sustancialmente, se observaron signos de mayor dinamismo en algunos estados respecto al Distrito Federal y al Estado de México, mismos que han generado juntos un poco más de una tercera parte de la riqueza del país.

Entre 1970 y 1975 los Estados que registraron un crecimiento constante en el PIB fueron Quintana Roo y Tabasco.

En el caso particular de Tabasco, su PIB se incrementó en más de 5 veces entre 1970 y 1985, a la vez que su participación en el sector minero aumentó como resultado directo del llamado boom petrolero. Cabe mencionar un fenómeno conocido, consistente en que si bien las cuentas nacionales otorgan a Tabasco una alta participación en la generación del PIB por su importancia en las actividades extractivas de petróleo y gas, los efectos derivados de este producto no necesariamente se fijan como valor agregado en su territorio. Esta situación es similar en otras entidades federativas como Chiapas y Campeche.

Durante la segunda mitad de los años setenta esos dos estados continuaron registrando los mayores crecimientos en el producto. De igual forma, el estado de México ya observaba un dinamismo importante en sus actividades económicas, esencialmente dentro del sector de la industria manufacturera puesto que, para 1980, generaba el 18.8% del PIB de esta rama en el ámbito nacional²¹. Tal fenómeno ocurrió principalmente como resultado del proceso de desconcentración de las actividades industriales del Distrito Federal, mismo que se tradujo en la relocalización de establecimientos industriales o en la canalización de nuevas inversiones en el sector secundario hacia el estado de México.

A su vez, en la década de los ochenta Quintana Roo, Tabasco, México, Tlaxcala, Querétaro, Aguascalientes y Colima, registraron los mayores tasas de crecimiento de su PIB. Tlaxcala y Querétaro aumentaron ligeramente su participación en el producto manufacturero como resultado de una combinación de factores internos y externos que ha propiciado también la desindustrialización de la Ciudad de México.

Este último, es resultado de diversos factores, por un lado, la escasez del suelo y su elevado costo, el alto precio del agua, los gastos en que incurre la industria para cumplir con las normas ambientales, y los costos de congestión crecientes, por el otro, el cambio en la política económica nacional, que cambió su orientación hacia el mercado interno por una orientación exportadora.

Estas son unas de las causas que explican el cambio en el proceso de urbanización del país, de un modelo con tendencias altamente concentradoras hacia otro más equilibrado y, en particular, de la reducción en las fuerzas de atracción de las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Este proceso de desconcentración, positivo en sí mismo, debe ser dirigido para fortalecer y promover el desarrollo y el crecimiento en ciudades cuya función regional asigne el carácter de estratégicos en el marco de políticas explícitas en materia de distribución de población, desarrollo regional y ordenamiento de territorio, sin embargo este proceso no quita ni la importancia política, económica y social de las zonas metropolitanas ni tampoco resuelve los grandes atrasos de infraestructura que permanecen en las mismas.

²¹ ibidem

Por ello, es importante conocer el comportamiento de las ciudades como elementos del sistema nacional, así como explicar su funcionamiento en el contexto macro-regional, y como presentan particularidades. Por ejemplo, en el caso de la macro-región Noreste, su territorio se organiza en torno a la Zona Metropolitana de Monterrey, misma que cuenta con diversos servicios especializados y con un desarrollo industrial dinámico que le permiten ejercer influencia en el ámbito subnacional. El trazo de la red carretera favorece el estacionamiento de vínculos entre Monterrey y las ciudades fronterizas de Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.

Así mismo, Monterrey significa para Saltillo y Monclava una alternativa de complementariedad económica, sus vínculos con el puerto de Tampico le permiten una salida al mar, así como usufructuar la actividad petrolera de este centro. El aumento de población que experimentó la Zona Metropolitana de Monterrey apenas por arriba de la tasa de crecimiento de la población urbana de la macro-región Noreste (4.9%), a ello contribuyó en gran parte, la incorporación de dos municipios a su periferia para llegar a seis. Durante la década 1980-1990, la Zona Metropolitana de Monterrey registró una tasa del 2.8%, cifra menor que la macro-región en su conjunto (3.1%)²². El área de influencia inmediata de esta zona metropolitana abarca los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas.

A su vez, el sistema urbano de la macro-región Norte y Occidente se encuentra bien integrado y articulado con la ciudad de Guadalajara, centro regional de segunda jerarquía en el ámbito nacional, que ejerce su influencia sobre ciudades de menor rango de los estados de Nayarit, Colima, Michoacán, Aguascalientes, Zacatecas y el propio Jalisco. El acelerado crecimiento demográfico que ha experimentado Guadalajara, alimentando por su proceso de metropolización, ha sido resultado de su importante crecimiento económico, en especial de carácter industrial y de servicios especializados que la han convertido en el centro nodal de una zona al occidente del país y como principal punto de interés por la mayor parte de las localidades del noreste.

Su articulación con dicha región se da principalmente con Tepic, Culiacán y Mazatlán, y a través de esta última, se articula con la Paz. Así mismo, Guadalajara integra, dentro de área de influencia, a la ciudad de Aguascalientes y el resto de localidades del estado del mismo nombre y del

²² Cfr. Centro de Estudios de Planeación Metropolitana del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.2001

de Zacatecas. De igual forma establece diversas relaciones con el estado de Guanajuato, a través del vínculo Lagos de Moreno-León, y con el estado de Michoacán, mediante Uruapan y Zamora.

Para el 2004, según el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y el Sistema Urbano Nacional, nos señalan lo siguiente:

Zonas Metropolitanas Nacionales: Zona Metropolitana del Valle de México; Monterrey; Guadalajara; Puebla-Tlaxcala; Saltillo; Torreón; Tampico-Madero; Ciudad Juárez; Tijuana; León; Toluca; Nuevo Laredo y Matamoros²³. Estas zonas metropolitanas sumadas a las aglomeraciones urbanas, que por cierto más tarde se convertirán en zonas metropolitanas suman un total de 70 millones de mexicanos que las habitan.

²³Cfr. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. sistema Urbano Nacional.

CAPITULO III

LOS FENÓMENOS METROPOLITANOS EN EL VALLE DE MÉXICO.

3.1 Los fenómenos metropolitanos en esta zona.

La zona conocida como “El Valle de México” se ubica sobre los 19°20’ de latitud Norte y 99°05’ de longitud Oeste. Forma parte de una cuenca, la cual tiene una elevación promedio de 2,24 metros sobre el nivel del mar y una superficie de 9,560 km². Presenta diversos valles intermontañosos, mesetas y cañadas, así como terrenos semiplanos, en lo que alguna vez fueron los lagos de Texcoco, Xochimilco y Chalco. Está integrada por una parte del Estado de México, el sur del Estado de Hidalgo, el sureste de Tlaxcala y la totalidad del Distrito Federal.

Dentro de esta gran área se ubica la Zona Metropolitana del Valle de México, compuesta por 16 delegaciones y 34 municipios del Estado de México, con una superficie de 3,540 km² lo que representa el 37% de la Cuenca del Valle, que cuenta con prominencias topográficas aisladas como el Cerro de la Estrella, el Peñón y el Cerro de Chapultepec, entre otros. El área urbana se extiende en una cuenca semicerrada, en la porción suroeste del Valle de México.

De acuerdo con las estadísticas del INEGI, la ZMVM es el actual (2006) hogar de alrededor de 20 millones de personas, siendo la tercera área más poblada del mundo, después de la de Tokio.

En los últimos veinte años, el ritmo de crecimiento de la población ha disminuido significativamente en la zona metropolitana, sin embargo, de continuar con las tendencias actuales, la población de la ZMVM pasará de 20 millones de habitantes a aproximadamente 25.5 millones en el año 2020 y unos 30.5 millones en el año 2030²⁴.

Por otra parte, como resultado de la conjugación de diversos factores económicos y demográficos, metropolitanos y nacionales, se espera de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que en la ZMVM la tasa de crecimiento poblacional actual de 1.6% se reduzca a 1.0% en el 2010. Asimismo, como se previó actualmente el desplazamiento de la

²⁴ www.inegi.gob.mx

vivienda del centro hacia la periferia en la ZMVM, ha pasado de una distribución casi equitativa en 1995 (8.5 millones de personas o 50.5% en el Distrito Federal y 8.3 millones o 49.5% en los municipios metropolitanos) a una en la que el mayor número de habitantes pernoctan en los municipios metropolitanos del Valle de México.

A lo largo del siglo XX, la superficie ocupada por la zona metropolitana se ha expandido dramáticamente a la par del crecimiento de la población.

Alrededor de la década de los años treinta del siglo pasado, la población de la ZMVM aumentó a tasas relativamente altas, superiores a las del resto del país. En los años cincuenta se produjo la expansión espacial de la metrópoli, prácticamente dentro de los límites del Distrito Federal, donde entonces habitaba el 99% de la población de la región. Esta es la época en que el crecimiento demográfico tuvo las tasas de crecimiento más altas de la historia, en los años setenta, la zona metropolitana rebasó los límites del Distrito Federal y se extendió al Estado de México.

La década de los noventa marcó un cambio importante en las tendencias de crecimiento urbano, a partir de entonces, el crecimiento metropolitano se produjo en mayor medida en el territorio de los municipios del Estado de México. De hecho, la migración hacia allá proviene también en buena medida del Distrito Federal.

Asimismo, en esa década, el crecimiento metropolitano empieza a presionar las áreas de conservación ecológica, principalmente en las delegaciones de Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras y Milpa Alta. En el Estado de México, el área urbana se expande en forma discontinua y en muchos casos segregada.

Para el periodo 2000-2020 se proyecta que casi la totalidad de la expansión urbana se producirá en el territorio del Estado de México²⁵, situación que se confirma en la actualidad. La evolución de la población permite estimar la ocupación territorial urbana del Valle de México. De seguir un patrón no planeado, se estima que en el conjunto mantendría densidades similares a las que se han venido presentando, en que coexiste área de intensa urbanización con otras vacantes y baldíos. La ZMVM aún concentra casi la quinta parte de la población nacional, en un espacio que representa únicamente el 0.3% del territorio nacional.

²⁵ www.conapo.mx

Este crecimiento poblacional podría tener efectos negativos porque desplazaría la frontera agrícola, afectaría el sistema agropecuario del Valle e influiría en las áreas de protección ecológica, ambiental y de recarga acuífera, generando efectos en la contaminación del aire, agua y suelo, situación que actualmente empezamos a sufrir.

Actualmente la ZMVM se encuentra en la etapa de transición de una fase metropolitana, al surgimiento y consolidación de una corona regional megalopolitana, en la que el Distrito Federal disminuye su participación relativa en población con respecto al Estado de México, al mismo tiempo que se transforma el uso de suelo, desplazándose el habitacional y el industrial hacia el Estado de México, mientras que el comercial y el de servicios se concentra en el Distrito Federal.

Los indicadores comparativos de concentración poblacional, dinámica de crecimiento demográfico y densidad territorial señalan que, a pesar de los procesos de cambio territorial y la emergencia de nuevos ámbitos de atracción, sobre todo en el norte del país, la región centro, la megalópolis en formación y la ZMVM seguirán siendo polos de atracción de los flujos migratorios y de creciente concentración poblacional, sobre todo urbana. No se visualizan aún las condiciones que darían lugar a la reducción o estabilización de la población metropolitana.

La estructura urbana intra-metropolitana, refleja en su extensión territorial, patrones de uso del suelo y una cierta distribución de densidades de población, que explica entre otros aspectos la demanda de transporte y la generación de viajes, las distancias recorridas en los vehículos automotores y, por lo tanto, juega un papel fundamental en la generación de contaminantes atmosféricos.

La estructura urbana intra-metropolitana es el resultado de los patrones de desarrollo urbano y de los procesos de desarrollo económico que ha experimentado la zona metropolitana, sobre todo en los últimos cincuenta años. Durante la segunda mitad del siglo XX el Valle de México experimentó un proceso de crecimiento (sin precedentes), tanto de su población como en la ocupación de su territorio. Las causas son múltiples y obedecen principalmente a la política seguida desde los años cincuenta que estimuló el desarrollo industrial, al mismo tiempo que ofrecía mejores condiciones y expectativas para el establecimiento de nuevos pobladores, en un momento en que las tasas de reproducción de la población alcanzaron su máximo histórico en el país.

El crecimiento de la ZMVM en los últimos 40 años, ocurrió en los municipios conurbados del Estado de México; ocasionado en parte, por la restricción la construcción de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal, la cuál originó un acelerado proceso de ocupación irregular de los pobladores de escasos recursos al oriente del Valle, en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Chimalhuacán y más recientemente en Valle de Chalco Solidaridad y en las delegaciones de Iztapalapa, Xochimilico, Tlalpan y Magdalena Contreras, en el Distrito Federal. Esta tendencia se mantiene en el sur-oriente del Estado de México y sur del Distrito Federal, poniendo en peligro su riqueza forestal y su potencial de producción agropecuario, con ello, la sustentabilidad futura de desarrollo.

Por otra parte, también en el poniente y norponiente del Valle de México se ha dado un crecimiento importante, en este caso principalmente de estratos socioeconómicos medios y altos, que afecta a las delegaciones de Álvaro Obregón y Cuajimalpa y a los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Atizapán, Nicolás Romero, Cuautitlán Izcalli y Tepotzotlán, con efectos en el medio ambiente que amenazan la conservación de su riqueza forestal.

Debido al dinámico crecimiento de la población y a los elementos micro y macro económicos que lo motivaron, a pesar de las acciones realizadas por los gobiernos locales, la planeación en muchos casos ha tenido que ser correctiva.

Por otra parte según nos explica un estudio realizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad para la actualización de Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, estamos asistiendo a una fase donde se están combinando nuevas tendencias, integradas por fortalezas y debilidades de la Zona Metropolitana del Valle de México. Actualmente se vislumbra una ZMVM segregadora pero con potencial integrador, una ciudad que oscila entre la rigidez y la flexibilidad, entre la dependencia y la autosuficiencia, y sin embargo una metrópoli que se torna más vulnerable y competitiva.

La dinámica segregadora de la metrópoli fue advertida desde 1998. Se manifiestan en diversos sectores del territorio y en el funcionamiento metropolitano. Las principales tendencias segregadoras son las siguientes:

- a) La ZMVM experimenta una profundización de las brechas que separan al centro de la periferia y al poniente del oriente de la metrópoli. Pero también, y como resultado de los cambios productivos derivados de la reestructuración económica y de la inserción en la globalización

(terciarización subdesarrollada de la ciudad después de su desindustrialización), el espacio urbano se está fragmentando en unos cuantos nodos y corredores urbanos dinámicos provistos de los mejores servicios y equipamientos debido que allí se localizan las actividades terciarias especializadas (Perisur, Santa Fe, Insurgentes Sur, por ejemplo).

b) La metrópoli de hoy en día reproduce en el espacio la segmentación y fragmentación de la economía. En la actualidad, conviven diversas y heterogéneas actividades productivas que se localiza de forma diferenciada en el territorio: manufacturas en la periferia, actividades y servicios tradicionales en el centro, y nodos y corredores, especialmente en el poniente. (Reforma, Polanco por ejemplo), que concentra los servicios especializados para el capital transnacional y globalizado.

Esta diferenciación económica del espacio se está convirtiendo en un problema para la metrópoli, ya que los lugares globalizados están recibiendo los mejores servicios y equipamientos además de que sus condiciones de vida se encuentran muy por encima del resto de la zona metropolitana.

c) Se está configurando un modelo urbano con islas de modernidad plenamente inmersas en la globalización. El proceso de la globalización ha favorecido el auge de ciertos espacios urbanos y no a la metrópoli en su conjunto. Por esta razón la pobreza y la marginación en la ZMVM adquiere cada vez más una expresión territorial y no sólo de diferencias en el ingreso particular, el nororiente y suroriente de la metrópoli padecen esta segregación y muestran altos índices marginación.

d) Esto también resulta claro en el acceso a un recurso natural y servicio público, como el agua, ya que en los espacios de la modernidad se localizan en las zonas de la metrópoli que ofrecen una buena o aceptable disponibilidad de líquido. La consecuencia de esto es que el recurso hídrico es un factor más que determina las posibilidades del desarrollo urbano, en este sentido, la expansión periférica de los nodos y corredores modernos, en el sur poniente de la metrópoli tiene elevados costos hidráulicos.

e) La mencionada segregación espacial de la zona metropolitana está acentuada por otro fenómeno importante: Este asunto tiene que ver con la privatización creciente del espacio público existente y la creación de conjuntos habitacionales bajo el esquema de condominio cerrado, incluso en viviendas de interés social.

f) La segregación socio-espacial metropolitana está acentuada por las deficiencias del transporte público ya que las políticas de las dos últimas décadas siguen favoreciendo el transporte privado, (recordemos los segundos pisos de López Obrador) afectando a la población de menores recursos que se desplaza en transporte colectivo. La movilidad en la ZMVM se efectúa en cuando menos 2.9 millones de vehículos particulares y cerca de 122.5 mil vehículos de transporte colectivo.

g) La estructura de las finanzas públicas de la metrópoli refuerza la segregación socio-espacial existente ya que la redistribución de los recursos públicos es desigual a favor de la población del Distrito Federal.

h) La ZMVM es un claro ejemplo de región diferenciada y especializada territorial, social y económicamente. En consecuencia, tanto las necesidades de servicios urbanos de cada jurisdicción como las bases fiscales generadoras de recursos, también se han especializado y son más notables las diferencias entre jurisdicciones ricas y pobres. El resultado es que las bases fiscales más altas, tanto de los impuestos que gravan patrimonio como las que gravan flujos se concentran de manera muy diferente en el D.F.

i) Otra fortaleza en el sentido de una metrópoli más integradora es la posibilidad de repoblamiento de la ciudad central así como la consolidación de centros periféricos. En este sentido, las políticas de los gobiernos del Estado de México en cuanto a la creación de grandes conjuntos habitacionales que conformarán núcleos densos en la periferia pueden representar, de cuidarse la dotación adecuada de servicios y equipamiento, una opción alternativa de vivienda realmente barata con la expansión irregular en áreas naturales.

El tema de agua es una de las cuestiones más críticas y su gestión es un aspecto fundamental para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de la ciudad. Además de los múltiples y conocidos problemas de servicios en la metrópoli, están creciendo tensiones entre el gobierno Federal, del Estado Mexicano y de Distrito Federal, así como entre los municipios y las delegaciones para asegurar el abastecimiento del líquido de cuencas externas entre su población.

Por otra parte el patrimonio cultural de la zona es extremadamente vulnerable, dada la falta de coordinación y homologación entre las dependencias involucradas, así como la prevalencia de una anticuada visión conservacionista del patrimonio. Existe una posibilidad muy real de

progresiva desaparición de este patrimonio, tanto en el D.F. como en los municipios metropolitanos, con las consecuentes desventajas en términos turísticos, económicos y sociales, en un corto plazo.

La imagen negativa de la ZMVM presente en los medios nacionales e internacionales, uno de los frenos que hacen a la metrópoli vulnerable frente a la globalización. La inseguridad, el estado deplorable de el medio ambiente y la ausencia de políticas contundentes al respecto, las dificultades en materia de movilidad (congestionamiento vial, transporte público deficiente, transporte de carga obsoleto y que incrementa la congestión, entre otros) son aspectos que desfavorecen a la ZMVM en el escenario internacional.

El incremento de la pobreza y su creciente manifestación espacial torna vulnerable a la metrópoli como calde de cultivo de malestar social y de población que reclama mejores condiciones de vida. La pobreza de la metrópoli es un factor que obstaculiza la construcción de un proyecto metropolitano, pues las ciudades en el contexto de la globalización tendrán que competir maximizando sus ventajas comparativas, y no de vulnerabilidades como son los bajos salarios, la marginación y la informalización.

La informalización de la economía urbana representa hoy en día una parte muy importante de la economía de la metrópoli. Se encuentra asociada con los niveles de pobreza y desempleo, dado que el trabajo informal responde, en muchos casos, a una estrategia de sobrevivencia para obtener ingresos.

La ZMVM no sólo experimenta la informalización en su manifestación económica sino también en la institucional, ya que existen diversos arreglos informales o para solucionar sus problemas. El caso de la movilidad es un buen ejemplo: se detecta la existencia de prácticas informales de transporte colectivo, sobre todo en los municipios conurbados, para cubrir la demanda existente conocidos coloquialmente como transporte pirata.

La ZMVM tiene un elevado número de población asentada de manera informal, en áreas naturales protegidas, como por las invasiones de terreno, con la cual se convierte en un tema de alta importancia para el ordenamiento de la metrópoli y la protección del ambiente, especialmente en lo que concierne a las zonas de recarga de acuíferos. En 1999, la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural tenía registradas 3,205.8 hectáreas de Suelo de Conservación ocupadas por asentamientos humanos.

La metrópoli también está incrementando su vulnerabilidad ante los desastres debido al crecimiento disperso que está favoreciendo asentamientos de población en zonas de riesgo. La falta de coordinación que caracteriza el ámbito de la protección civil en la ZMVM, representa una debilidad adicional de la metrópoli y dificulta acciones coherentes de prevención de riesgos.

Continuando con este análisis, la metrópoli presenta en algunas partes síntomas de dependencia y en otras de autosuficiencia ya que forma parte del bloque de ciudades globalizadas con el alcance regional, dirigiendo y concentrando corporativos y servicios para América Latina y el Caribe.. Sin embargo la globalización de la ZMVM no ha tenido el ritmo ni el impacto que se pronosticaba hace pocos años. La ciudad no ha fortalecido su inserción en la globalización, y se ha vuelto dependiente en su economía.

En este aspecto, ha crecido la dependencia de la ZMVM hacia empresas transnacionales, que suplen parte de su demanda pero que no conducen a que la metrópoli transforme su base exportadora en forma sustancial.

Ahora bien, la dependencia de la metrópoli no se manifiesta exclusivamente en su inserción en la globalización. Las finanzas públicas de la ZMVM poseen una fuerte dependencia con la Federación. Por otra parte, si bien el Distrito Federal es el que tiene la mayor recaudación de impuestos locales per cápita, sus indicadores siguen estando por debajo de los estándares internacionales e incluso latinoamericanos. Los municipios como las delegaciones del Distrito Federal, enfrentan restricciones para definir planes y programas más allá de sus jurisdicciones político-administrativas, quedando subordinadas a las decisiones que adoptan los órganos superiores de gobierno (gobierno estatal y federal).

Así mismo, se presenta una ZMVM con poca flexibilidad para enfrentar sus transformaciones en temas como : finanzas, planeación, marcos jurídicos, políticas e instrumentación en los diferentes sectores, estos continúan siendo tratados con visiones tradicionalistas que generan actitudes reacias al cambio (poca disposición a modificar sus estructuras y comportamientos actuales), dificultando la gobernabilidad de la metrópoli y enfocados más a la atención de emergencias, que a la elaboración de alternativas de largo plazo.

El marco-jurídico institucional es un ejemplo de esto, tanto por su profusión como por mantener un esquema de intervención territorial, cuando la

característica de la ZMVM es la conjunción de diversas entidades político-administrativas. Las leyes y las instituciones desde tiempo atrás se resisten a adoptar esquemas de acción metropolitanos. Desde la creación de las Comisiones Metropolitanas, ha habido poca innovación en materia de transferencia de competencias que garanticen cierta coordinación y poder de decisión en su seno, este punto en particular reviste una gran importancia para esta investigación ya que la propuesta central de la misma busca mover las entidades gubernamentales mediante la obligatoriedad constitucional en coordinación metropolitana.

La visión sectorial que prevalece en todos los ámbitos, tanto locales como metropolitanos (comisiones), contribuye una rigidez y una debilidad en términos de acción política en el territorio de la ZMVM. Si bien es indispensable, por obvias razones, la operación y división de tareas, y una repartición por sector entre los actores, esto no les resta la extrema necesidad de una visión paralela integral a la metrópoli. Por ejemplo, la visión exclusivamente sectorial que ha prevalecido en el tema del medio ambiente es una de las razones que ha limitado los éxitos en la materia.

Por otra parte, no se ha logrado una estrategia exitosa de desarrollo sustentable que vincule el desarrollo urbano con el ambiental. El crecimiento urbano y la construcción de vivienda son explosivos y no planificados. En la ZMVM se presentan procesos de urbanización de abandono de la zona central y expansión periférica con altos costos para la sociedad, el país y las autoridades locales. Actualmente no identificamos esquemas confiables para el desarrollo de grandes proyectos metropolitanos.

Los cambios demográficos recientes en la ZMVM (flujos y reacomodos de población intra-metropolitanos recientes en la ZMVM que provenientes del exterior, y envejecimiento de la población del D.F.) Obligarán a cierta flexibilidad en cuanto al ordenamiento territorial y la adaptación de los servicios.

En lo concerniente a la dotación de infraestructura y servicios públicos metropolitanos, no se ha adecuado a las nuevas circunstancias y dinámica de "modernidad" económica social. Así es como mientras la ubicación y construcción del nuevo aeropuerto queda pendiente, (recordemos el pleito entre el gobierno Federal, del Distrito Federal y el del Estado de México sobre este particular) el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México muestra claros signos de saturación y su limitada capacidad

representa un freno para el desarrollo internacional de la ZMVM. La problemática de la ZMVM avanza sin una planificación y gestión conjunta de los servicios básicos y de mitigación de la desigualdad social y territorial.

Por otra parte en términos técnico-administrativos en los últimos años se han experimentado uno de los cambios más importantes en materia de gobernabilidad: una alternancia clara a nivel nacional y estatal, y la democratización desde 1997 del gobierno de D.F. En este contexto, la ZMVM se caracteriza por conjuntar una multitud de entidades jurídico-administrativas reforzando las tendencias de competición entre los agentes y las entidades participantes pero con poca disposición a la coordinación efectiva, además reproduciendo arenas partidistas que por contener sesgos ideológicos dificultan los acuerdos institucionales.

Se puede afirmar que la ZMVM padece un déficit de gobernabilidad. Esto no quiere decir que la metrópoli sea un caos total; funciona y opera todos los días pero no lo hace coordinadamente y con una visión integral. La competencia exacerbada entre los actores y la falta de visión metropolitana que prevalecen actualmente, tienen efectos muy negativos en un gran número de ámbitos, como por ejemplo el tema crucial del agua. Se estima que estos efectos negativos irán aumentando hasta llegar a un punto crítico en el corto plazo (sobre este particular se abunda cuando se trate en el siguiente capítulo la comisión de agua y drenaje del área metropolitana).

Dentro de los mecanismos e instrumentos de coordinación metropolitana, prevalecen las visiones diferentes de cada uno de los gobiernos para satisfacer los requerimientos de la "parte" de la metrópoli que gobierna. En los 10 últimos años se han gestado diversos programas y comisiones para planificar la ZMVM, sin embargo, los instrumentos vigentes suelen ser poco respetados por los propios gobiernos que los aprueban, y las comisiones metropolitanas, con algunas excepciones no han tenido los resultados esperados.

En otro orden de ideas, consideramos importante destacar que la construcción y operación de la gobernabilidad en las metrópolis es un asunto de gran complejidad, la cual se acrecienta en un entorno de intenso pluralismo democrático y competencia política; sumándole a esto una mayor demanda de participación y expectativa social de las comunidades metropolitanas y con decisivos acomodos de los actores locales y la emergencia de otros actores, no siempre sujetos a las responsabilidades

locales, pero con fuerte capacidad de presión. En este periodo, diversos referentes en instituciones de la gobernabilidad tradicional han quedado superados por el nuevo contexto sin que se vislumbren a corto plazo alternativas que respondan a la situación prevaleciente.

Desde nuestro punto de análisis la falta de visión política de nuestros gobernantes, es decir su falta de valores y referentes político-administrativos han generado que no sean tomados en cuenta los siguientes factores emergentes:

a) Ya no corresponde a cada entidad de gobierno su propia sociedad y territorio, esto implica que en el espacio geográfico metropolitano coexisten instituciones globales e instituciones políticas territorializadas. Es decir, que asistimos a la coexistencia de espacios a agentes globales que operan dentro de las jurisdicciones de las instituciones políticas establecidas.

b) La nueva territorialidad política implica la existencia de una zona metropolitana, tiene como resultado lo siguiente: las acciones y políticas de agencias gubernamentales tiene consecuencias que rebasan los límites territoriales de las mismas agencias; también es improbable, a pesar de la soberbia de algunos gobernantes de una sola agencia pueda proveer cierto tipo de bienes y servicios en su propio territorio (aire limpio y combate ala delincuencia).

Por otra parte, la ZMVM ha experimentado en los últimos 10 años una profunda transformación política institucional. Dichos cambios la han colocado en un entorno inédito de alta competencia política, con una composición plural de actores que también ha marcado la composición de los órganos de representación legislativa y ejecutiva. Sin embargo, las agencias gubernamentales participan con distintas lógicas que suelen ser contradictorias, con marcos jurídicos heterogéneos y facultades diversas y de otro alcance, horizontes administrativos traslapados, que hacen poco probable la articulación de consensos. La prueba más evidente y preocupante de esta realidad, es sin duda, la ausencia de una agenda común, para los temas más sensibles que agobian hoy a la ZMVM.

El gran número de instituciones políticas y de niveles de gobierno acentúa la visión sectorial de la metrópoli. La rigidez de las instituciones provocada por su marco jurídico, así como la falta de obligatoriedad para su coordinación y la falta de visión metropolitana de la mayoría de sus integrantes, constituye un freno real al desarrollo sustentable de la ZMVM,

debido a la falta de coordinación en el sector público y la competición exacerbada con tintes políticos entre las distintas agencias gubernamentales.

3.2 La Coordinación Metropolitana y su evolución.

El primer punto de análisis que nos queda claro es que el problema metropolitano radica esencialmente en el conflicto jurisdiccional. Es decir, que el crecimiento urbano y demográfico no reconoce fronteras entre la geografía política de las entidades involucradas, lo cual provoca que las normas que rigen una entidad política no coincidan con la contigua. Esto ocurre usualmente en los diferentes ámbitos de gobierno que conviven en una metrópolis e incide en la desarticulación de los programas de gobierno.

El tránsito constante e indiferente de una jurisdicción a otra que vive diariamente el ciudadano metropolitano, desinteresado por los límites geopolíticos, no pasa desapercibido de igual forma por las estructuras gubernamentales y por aquellos grupos y organizaciones con intereses específicos de las localidades. Los intereses que observan las autoridades en su ámbito se traduce en poder y control, control de los acontecimientos que ahí se desarrollan. Cada autoridad local en teoría cuida que en su territorio se instrumenten las mejores políticas de desarrollo económico, que se creen los mejores servicios, que se den las condiciones para instrumentar mayores inversiones, etc. por su parte, los grupos de interés específico, ya sean económicos, políticos o sociales, pretenden lo mismo que las autoridades: espacios de poder. Los grupos económicos buscan el beneficio de la oportunidad para incrementar sus capitales; los políticos, mayores posiciones en las instancias gubernamentales y cámaras legislativas; los sociales buscan representatividad e influencia social.

Como ya se ha dicho, las zonas metropolitanas están conformadas por la ciudad central y un conjunto de localidades contiguas a la primera, y sus poblaciones se encuentran estrechamente vinculadas básicamente, en lo económico y en las actividades sociales que ahí se desarrollan. Para que este espacio territorial funcione, es necesaria la presencia de organismos y agentes públicos y privados, los cuales participan en la ciudad de manera distinta, tienen actividades diferentes entre sí y al realizarlas producen efectos no previstos.

Los habitantes metropolitanos, para efectuar sus actividades, se desplazan a lo largo y ancho del tejido urbano, la mayoría de las veces sin percatarse

que cruzan jurisdicciones político-administrativas. Estos individuos no están conscientes de que los bienes y servicios públicos que utilizan no van dirigidos a ellos, si no sólo a quienes residen en ese espacio específico y deben pagar por esos servicios. Ello quiere decir que están siendo subsidiados indirectamente, sin que les corresponda y que en algunos casos sin requerirlos, tan solo por estar en esa jurisdicción contigua.

En consecuencia, los conflictos jurisdiccionales acarrear problemas en la administración territorial, toda vez que al plantearse proyectos administrativos para la eficiencia de los servicios públicos y de intentar diseñar políticas sociales metropolitanas u homologar algunas normas consideradas esenciales para una armoniosa convivencia social, resulta que las responsabilidades de este diseño corresponde a varias autoridades, lo que representa dificultades en la planeación, administración y gobierno.

Por lo anterior, la autonomía política de cada una de las entidades intrametropolitanas conlleva con frecuencia a que las decisiones políticas locales sean en ocasiones antagónicas al proyecto global de la metrópoli.

Además, las diferencias políticas que existen entre las entidades pueden facilitar o dificultar la adecuación entre lo local y lo global. Esta contradicción se siente más en las relaciones de autoridades municipales y locales en lo referente a la gestión de servicios, en los casos en que éstos los brinda la unidad política superior (el Estado) y en que no tienen injerencia los gobiernos municipales.

La problemática metropolitana se puede definir como el conjunto de contradicciones políticas, administrativas, financieras, de representación, de servidos, de planeación y las consecuencias son la creación de una gestión urbana desarticulada.

Para profundizar en este tema revisaremos los esfuerzos institucionales que se han hecho para destrabar esta problemática a partir de los setentas y hasta la fecha.

Dentro de dicho esfuerzo surgió la Comisión de la Conurbación del Centro del País (CCCP) en el sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-1976), en la entonces Secretaría de la Presidencia, como parte del proceso de planeación institucional a nivel nacional.

La Ley General de Asentamientos Humanos, expedida en mayo de 1976 y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aprobado en mayo

de 1978, durante el gobierno de López Portillo, enmarcan la conformación de la CCCP.

El 5 de octubre de 1976, el Ejecutivo Federal decretó tres zonas conurbadas, que posteriormente se ampliaron a seis, una de las cuales corresponde a la conurbación del Centro. Estas entidades de planeación existieron hasta septiembre de 1985, salvo la Comisión de Conurbaciones del Centro del País, que quedó sin efecto años más tarde por decreto del 2 de noviembre de 1988.

La figura novedosa de la conurbación surgió, para aquellos centros de población que por su crecimiento y desarrollo, sobrepasarán las divisiones políticas territoriales estatales, por lo que requerían un nivel adicional de planeación que conciliara los planes y programas de desarrollo y el ordenamiento de los territorios involucrados.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 identificaba en el país, seis zonas conurbadas: la conurbación del Centro, al del río Panuco, la del río Amecameca, la del río Balsas, la de La Laguna y de la Barra de Navidad. Según el decreto presidencial del 5 de octubre de 1976, la Región Centro (RC), era el área de planeación de la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP). Esta región estaba conformada por los estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Querétaro, más el Distrito Federal, abarcando una superficie de 98 150 km². Lo que significaba el 5% de la superficie del país. La región contaba con una población aproximada (según datos de 1984) de 23 500 mil habitantes y que representaba el 25% de la población nacional. Del total de la población de se ubica en la Región Centro, el 650/o de la misma radica en la ZMCM.

Para la Comisión de Conurbación del Centro del País, la región centro debía subdividirse en dos áreas:

- a) la correspondiente a la ZMCM; y,
- b) el resto de la región centro del país

A su vez para los efectos de planeación, la ZMCM identificaba dos marcos de referencia:

- a) El Marco Normativo que comprendía el Distrito Federal, con sus 16 delegaciones y los 55 municipios del Estado de México, abarcando una superficie de 7 860 km², que incluye municipios internos de la zona.

b) El Marco Funcional que comprendía al Distrito Federal y, los 17 municipios conurbados del Estado de México, abarcando una superficie de 1 254 km² que son las colindancias efectivas de estas dos entidades

3.3 El Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La Comisión de Conurbación del Centro del País elaboró un documento denominado “Programa de ordenación territorial de la región centro del país y la zona metropolitana de la ciudad de México” (anteriormente se llamó Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro), el cual se realizó entre (1976-1980) con base en los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo y que tomaba en cuenta: los programas sectoriales establecidos por los estados comprendidos en la RC; el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del DDF y el Programa de la ZMCM y de la RC del país, realizado en 1983 por la entonces Secretaría de Programación de Presupuesto.

Otras instancias que participaron en la elaboración de este Programa de Ordenación Territorial, lo hicieron en la representación de los Estados de México, Hidalgo, Puebla, Morelos, Tlaxcala, Querétaro, los delegados del Distrito Federal y las diversas secretarías de estado y los delegados de las dependencias descentralizadoras del Gobierno Federal (como Ferrocarriles Nacionales; la Comisión Federal de Electricidad y otros).

El objetivo del programa de Ordenación Territorial de la Región Centro fue enunciado como:

El aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos, económicos y sociales, así como el uso apropiado del territorio y el medio natural con el objeto de mejorar la vida de sus habitantes.

Las principales metas eran: la desconcentración de la metrópolis y la disminución de su proceso de crecimiento, y fueron fijadas en tres horizontes; corto, mediano y largo plazo. La estrategia se apoyaba en el estímulo a la descentralización y desconcentración de la ZMCM, en el fortalecimiento de las ciudades medias, de los centros estratégicos de crecimiento y de las áreas prioritarias de la Región Centro.

Las inversiones más significativas en los campos de la infraestructura, industria, vivienda y equipamiento urbano, se llevarían a cabo en el ámbito de la RC y no en la ZMCM, puesto que en esta zona se planteaba el desaliento al crecimiento y a nuevas radicaciones de inversiones.

El Programa proponía la integración de un sistema de comunicaciones y transportes de la Región Centro que integrase el desarrollo de las sub regiones, completando el esquema radical de vías terrestres que caracterizaba a la ZMCM y promovía además la construcción de libramientos para comunicar con mayor fluidez las costas del Golfo de México con las del Océano Pacífico y las regiones del norte con las del sur, sin que necesariamente los transportes tengan que pasar por la gran metrópoli.

El Programa planteaba también la necesidad de instaurar mecanismos administrativos que permitieran una eficaz coordinación entre las entidades de la Región Centro, para lograr la formulación conjunta de planes y programas. Así mismo tenía la intención de promover el establecimiento de mecanismos de concertación y coordinación de compromisos y acciones, para elevar los niveles de eficiencia de la administración del desarrollo económico, social y cultural en la ZMCM y la Región Centro.

Por Decreto Presidencial del 5 de octubre de 1976, el Programa elaborado por la CCCP y los organismos antes mencionados adquirieron vigencia. El programa era de observancia obligatoria para el sector público, lo mismo que las acciones y estrategias que planteaba, las cuales inducían a acciones complementarias a los sectores social y privado.

Según el Decreto de creación, la Comisión debía hacer “recomendaciones” en el orden administrativo, respetando la autonomía de las entidades federativas y municipales que conformaban la región. De acuerdo a la corresponsabilidad sectorial, la Comisión coadyuvaría en los términos que se estimase conveniente al seguimiento y logro de los objetivos. Aquí se advierte una primera contradicción entre lo establecido en el decreto del 5 de octubre de 1976, según el cual el Programa elaborado por la CCCP era de observancia obligatoria y la afirmación posterior de que la comisión hará recomendaciones, respetando la autonomía de las entidades.

Este cambio de enfoque acabo con las posibilidades de que este instrumento fuera útil. Este aspecto nos parece muy importante a destacar ya que por sí mismo, fortalece la hipótesis de que cuando no existe obligatoriedad

jurídica es muy difícil concurrir con esquemas eficientes de coparticipación interinstitucional.

De esa forma, el papel de la Comisión fue siempre ambiguo y perdió fuerza el objetivo para el cual fue creada. La planeación que podría ejercer la CCCP era sólo indicativa y, en el mejor de los casos, normativa, nunca ejecutiva. Podía sugerir e indicar los procesos, pero no existía la obligatoriedad para que le hicieran caso.

Desde la perspectiva financiera la Comisión promovería acciones tendientes a definir las posibilidades económicas para instrumentar el programa de conjunto. Pero para ello debía considerar la aplicación presupuestal del Gobierno Federal, los Estados, los municipios y el Distrito Federal.

Esto se expresa en otra debilidad institucional de la CCCP, ya que no ejercía un presupuesto propio para la planeación y realización de acciones que se consideraban necesarias. Quienes controlaban los presupuestos eran los gobiernos Federal, los estados, los municipios y el DDF; por lo tanto, en teoría la función de la comisión sería la de gestión, concertación, vigilancia y control de las inversiones de otras instancias, la cual en los hechos era imposible de lograr.

El Programa precisaba orientaciones y definía proyectos. Para su ejecución debía incorporar sus prioridades al proceso de (programación-presupuestación) anual, tanto de la Federación como del DDE y de los estados de la región. De tal manera que dependiendo de los ritmos de recuperación de la economía nacional y de la propia disponibilidad presupuestaria y crediticia de los estados, se determinaban los tiempos de arranque y conclusión de los proyectos contemplados en el programa.

Se buscaba también que el Programa ordenará los proyectos sectoriales, evitando yuxtaposiciones y rigideces que dificultaran los ajustes y evitará duplicidades en la aplicación de los proyectos. En este sentido, una gran parte de las medidas que proponía el programa, no implicaban mayores erogaciones públicas si no que tenían un carácter normativo-regulatorio-preventivo, o daban bases a prohibiciones que buscaban proteger el equilibrio ecológico.

La Comisión de Conurbación del Centro del País proponía la coordinación entre las autoridades y organismos, como una condición para uniformar criterios y procedimientos que asegurasen una forma equilibrada de la

inversión en servicios públicos para todos los habitantes de la zona.

La estrategia para esta coordinación se inscribía en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática que reconocía la plena soberanía de los estados y la autonomía de los municipios y se orientaba a fortalecer el federalismo. Para llevar a la práctica esta estrategia, se aprovecharían los mecanismos de coordinación y concertación existentes en la época.

También proponía el fortalecimiento de las intervenciones del Distrito Federal, de los Estados y de los municipios en la planeación democrática del desarrollo y en la vigilancia de las acciones y proyectos federales.

Dentro de este proceso resultaba fundamental el fortalecimiento de los organismos que se vinculaban al Sistema Nacional de Planeación Democrática, abriendo en ellos espacios más amplios a la participación de los municipios y de la sociedad organizada. Proponía también como necesario fortalecer la planeación democrática en el Distrito Federal y en los Estados, a través de los Coplades.

Por otra parte los grandes volúmenes de recursos financieros que se requerían para cubrir los requerimientos planteados superaban en mucho a los ingresos propios de los gobiernos de la zona, por lo que éstos tuvieron que recurrir constantemente a créditos para cubrir sus obligaciones, creciendo de esta manera vertiginosamente el monto de sus deudas.

Sin embargo, no obstante su precaria situación financiera, los gobiernos de las entidades que conformaban la ZMCM, siguieron interviniendo grandes cantidades para obras como vialidad, transporte y drenaje, sin tomar medidas tendientes a dinamizar sus sistemas recaudatorios, los cuales permanecieron casi estáticos. La CCCP poco pudo contribuir a una ampliación más racional y eficiente de los recursos.

En 1988 poco antes que desapareciera la Comisión de la Conurbación del Centro del País, se elaboró un documento conocido como “El reporte final”. El objetivo del reporte final era el de trazar una estrategia para el Ordenamiento del Territorio de la ZMCM y de la RC que se enmarcaba en los objetivos y políticas nacionales para lograr la desconcentración industrial y la descentralización de la vida nacional.

Para la realización de este reporte final se tuvieron en cuenta los múltiples estudios realizados por los consultores contratados por la CCCP. Además se llevaron a cabo diversas juntas de trabajo con funcionarios de la Sedue y del

Secretariado Técnico de la CCCP. En el reporte final se caracterizaba nuevamente a la Región Centro como un territorio con tendencias históricas irreversibles a la concentración de actividades, de población y de inversiones. Así mismo se destacaba que esta tendencia era mayor en la ZMCM, y no otras zonas de la Región Centro. Este fenómeno de desarrollo desigual ocurría sobre todo en el área rural en donde se podía advertir un atraso similar al de otras áreas del país, sin que en ella se hubiese repartido en forma igualitaria los múltiples beneficios que recibió la RC por la concentración de inversiones.

Quedaba claro que las demandas cada vez más crecientes de la población de esta región y en especial de la ZMCM, frente a recursos económicos limitados de las instituciones públicas, tornaba imperativa la búsqueda de opciones que permitiesen alcanzar la autosuficiencia financiera de la administración de la ZMCM, en la prestación de los servicios. Se requería reducir los niveles de subsidios a los servicios públicos, particularmente en el Distrito Federal., con el propósito de alcanzar condiciones financieras más sanas. En el Distrito Federal las tarifas de los servicios eran por lo general más bajas que en el resto de la región. Por ello se proponía alcanzar la autosuficiencia administrativa con base en tres vertientes principales de actuación:

1. Modernizar los sistemas financieros para ampliar la captación tributaria, actualizar precios y tarifas de los servicios públicos y generar nuevas fuentes de recursos.
2. Promover mecanismos de coordinación y concertación financiera que permitiesen integrar recursos de fuentes públicas, así como aportaciones del sector social y privado.
3. Avanzar en la descentralización de la gestión financiera para reducir desviaciones por intermediaciones, obteniendo una mayor eficacia y ampliando las potencialidades de la gestión directa y de los recursos locales. La administración del ZMCM presentaba una creciente complejidad toda vez que comprendía múltiples jurisdicciones político-administrativas en las entidades federativas y municipales en que se asentaba. Esta era sin lugar a dudas una de las principales causas por las que no se alcanzaba a resolver adecuadamente una serie de problemas que se compartían y que por su magnitud rebasaban la capacidad de acción de cada uno de los niveles de gobierno.

De esta situación tan compleja, se requería reforzar las acciones de coordinación y concertación realizadas, considerando los problemas con una visión integral, estrechando los mecanismos de coordinación de acciones entre las distintas entidades y niveles de gobierno y ampliando los lazos de concentración con los sectores privado y social.

En el reporte final, se planteaba la necesidad de crear un organismo rector para la ZMCM integrado por las principales autoridades de los tres niveles de gobierno de la región. Este organismo rector, debía de tener como función principal, el acordar las políticas fundamentales de desarrollo, de ordenamiento territorial, de infraestructura y de servicios. También se proponía avanzar paralelamente en la unificación de los organismos que presentaban servicios troncales de agua y transporte, de los cuales debían depender del organismo rector y que en el corto plazo tendrían que lograr la autosuficiencia financiera.

Los acuerdos para la realización de acciones en la RC se efectúan mediante convenios informales con los delegados de las distintas dependencias de la federación, los estados y los municipios. Conseguido este acuerdo de intenciones entre las partes, se pasaba a la formalización del mismo. No existe un documento que determine los programas y las acciones más urgentes y prioritarias para la RC. Cada estado y municipio, así como el Distrito Federal tienen sus propias prioridades y estas se resuelven conforme se gestan los acuerdos de entendimiento entre las partes.

A manera de conclusión de esta parte del análisis se pudiera señalar lo siguiente:

- Uno de los problemas más serios para el ejercicio de la planeación en la Conurbación de la Zona Centro fue el que no se contará con instrumentos legales con fuerza de ley. Jamás se decretó el “Programa de Ordenación Territorial de la Zona Metropolitana de la RC” que realizó la Comisión de Conurbación del Centro por que nunca se llegó a un consenso y a un acuerdo entre las partes. Como los intereses eran muchos y en numerosos casos divergentes, el secretario técnico de la Comisión encargó la realización de los estudios de la región a diversos despachos. Con base en los resultados se elaboró el programa, pero al gestionar su aprobación parte de los integrantes no dieron su aval por no haber participado en su elaboración y por que consideraban que sus intereses no estaban debidamente representados.

- Otras de las cuestiones más complejas es la de los límites entre el Estado de México y el Distrito Federal.

- La Comisión desapareció por que tuvo serias dificultades de gestión y administración. La intención de su creación fue muy loable pero nunca contó con la eficacia administrativa para llevar adelante una tarea de coordinación y acuerdo entre los múltiples intereses que conformaban las partes. En el decreto de creación, su artículo VII, decía que la Comisión se debía reunir en pleno como mínimo de un total de seis veces por año. El Pleno de la Comisión no llegó a reunirse nunca en el transcurso de su existencia. Estaba propuesta para más de 90 miembros; el jefe del DDF, los seis gobernadores, 86 presidentes municipales, los 17 delegados del DDF y el secretario de la presidencia quien debía presidir el pleno de la Comisión. Las decisiones se tomarían por consenso. La votación se harían teniendo en cuenta un voto por cada gobernador, un voto por los presidentes municipales de cada entidad federativa, dos votos por el jefe del Departamento del Distrito Federal. El Secretario de la Presidencia tenía voto de calidad.

- Parte de los problemas que tuvo la CCCP para llevar a cabo un papel de mayor relevancia en la planeación de la región, estuvo dado por el decreto mismo de su creación. El Art. IV se decía que la comisión es un organismo público de carácter técnico, dotado de personería jurídica y patrimonio propio. Esto llevó a que se contrataran diversos estudios del medio que le permitían el máximo de comprensión y conocimiento de la región para proponer y elaborar el Programa de Ordenación. Pero en contraste, no tenía ninguna capacidad para llevar a cabo sus propuestas, ya que no era un organismo ejecutivo, ni tampoco podía obligar al cumplimiento del Programa por que este debía ser previamente aprobado por el pleno de la comisión para que tenga peso de ley.

3.4 El Consejo del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

A finales de los ochenta del siglo XX, surge una nueva iniciativa de coordinación: el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México (CAM). En realidad el CAM fue una propuesta del programa de gobierno 1988-1994 del PRI. En el reporte final de la Comisión de la Zona Metropolitana y la Región Centro se planteaba la creación del CAM y de tres organismos de administración metropolitana

(agua, transporte y seguridad). En esta propuesta las funciones del CAM se enunciaban de la siguiente manera:

El CAM tendrá entre sus funciones la planeación demográfica, territorial y económica de la Zona Metropolitana así como el impulso de la descentralización y a la reducción del crecimiento natural y social. Como instrumento básico contará con las partidas que la Federación decida asignar a través de un ramo presupuestal especial o de un Convenio Único de Desarrollo Metropolitano a los proyectos de interés y cobertura metropolitana. El secretario técnico a su vez será miembro de Consejos de Administración de los distintos organismos metropolitanos. El CAM nace de un acuerdo de coordinación firmado en octubre de 1988 entre el Departamento del Distrito Federal, el gobierno del Estado de México y la entonces SEDUE, cuyo objetivo principal era establecer políticas comunes y ejecutar obras coordinadas dentro de una visión unitaria del Área Metropolitana. Las comisiones que se formaron abarcaban aspectos tales como desarrollo urbano y vivienda, agua potable y drenaje, vialidad y transporte, protección ecológica, abasto, bienestar social, procuración de justicia y seguridad pública, (CAM, 1989).

La principal innovación del CAM fue el centrarse en proyectos concretos, promovidos a través de acuerdos entre las distintas instancias de gobierno. El objetivo ya no era la producción, de planes generales, carentes de planteamientos operativos que no llevan a cabo en una región tan grande. Con los nuevos acuerdos se establecieron compromisos para la presentación de requerimientos financieros y opciones de financiamiento, y en algunos casos se solicitaron proyectos ejecutivos (algunos de los cuales ya estaban concebidos dentro de los proyectos de las dependencias involucradas).

El CAM funcionó mediante comisiones específicas: desarrollo urbano, vivienda y vigilancia del uso del suelo.

Algunos de los acuerdos en materia de desarrollo urbano, usos del suelo, agua potable, drenaje y protección ecológica fueron los siguientes:

- Plan Rector de usos de Suelo del Área Metropolitana. Aspectos de usos de suelo, distribución de población, reservas territoriales, oferta de vivienda, límites de crecimiento, servicios de infraestructura y reservas ecológicas. La vigilancia de usos de suelo. Control de asentamientos irregulares mediante programas integrales de producción y productividad

agropecuaria, así como barreras de contención y amortiguamiento que protejan la zona de conservación ecológica.

- Abastecimiento de agua potable del sistema Cutzamala a la zona oriente a través de la infraestructura del Distrito Federal. Abastecimiento de agua a Netzahualcóyotl y Chalco desde el tanque en el Cerro de la Estrella, cuya alimentación es el Sistema Cutzamala. Necesaria la interconexión a la planta de la bomba Xotepingo.
- Dotación de agua a los municipios del oriente a través del Acuífero Sur, extendiendo la línea hasta el cerro de Teutli. La dotación sería a través de una línea Teutli-Xico/La Caldera (25 km).
- Administración de agua y financiamiento a nivel metropolitano. Uso eficiente de los caudales disponibles del agua y mejoramiento de la Administración (ajuste de tarifas, recaudación, etc.).
- Reducción de riesgo de inundaciones en la zona oriente (controles en el río de la Compañía).
- Propuesta de proyecto de laguna de regulación “El Salado” para reducir riesgo de inundaciones en Iztapalapa y Netzahualcóyotl. Control de agua pluviales y residuales, en un área disponible de 19 has, con capacidad de regulación de 40 mil m³. En junio de 1989 ya había un avance de 30%, con recursos comprometidos del Distrito Federal para la laguna, la planta de bombeo y sus conexiones. El Gobierno del Estado de México requería aun un proyecto ejecutivo para conducir aguas negras y pluviales a esta laguna.
- Propuesta de Laguna de regulación de aguas negras y pluviales “Tláhuac-Chalco”. Laguna en el área limítrofe entre Chalco y Tláhuac con capacidad de un millón de m³. Necesaria la participación del Gobierno Federal (Comisión Nacional del Agua).
- Control y mejoramiento del Interceptor Poniente, beneficiando a Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Naucalpan. La estructura de control deberá alojarse en Naucalpan, en terrenos con problemas de ocupación.
- Saneamiento del río Amecameca para reducir descargas a cielo abierto y evitar la filtración de aguas negras al subsuelo.

- Localización de áreas para la disposición de desechos sólidos. Se estableció como meta un Programa Metropolitano de Recolección y Disposición Final de Desechos Sólidos. Se menciona la necesidad de recopilar información en cuanto al volumen y composición de desechos sólidos, el parque vehicular y las estaciones de transferencia. Se identificaron a corto plazo tiraderos a cielo abierto, y la necesidad de procesar clausuras y localizar nuevos sitios de disposición.
- Recolección y disposición de desechos hospitalarios e industriales.

Estos proyectos, algunos de los cuales ya contaban con cierto presupuesto al momento de proponerse, representaban un avance considerable en cuanto a la operación de una estrategia metropolitana. El aparato de coordinación institucional también representa un gran avance en cuanto a la gestión de programas metropolitanos. Sin embargo, a pesar de lo ambicioso en el papel de este organismo el CAM no logró consolidarse y prácticamente desapareció.

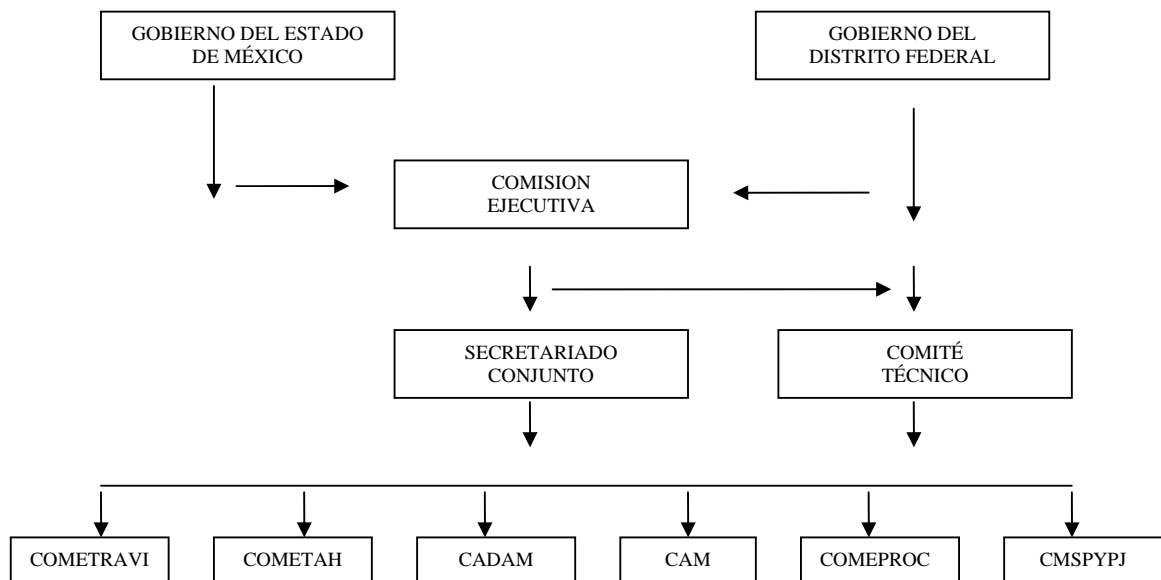
3.5 Las Comisiones Metropolitanas como enlace de Coordinación.

La Zona Metropolitana del Valle de México, es la segunda en tamaño del mundo, con sus 22 millones de habitantes, 12 millones viven en la zona conurbada del Estado de México, por ésta razón, el complejo crecimiento es motivo de preocupación de los gobiernos involucrados en instancias de coordinación para atender la compleja problemática de la expansión metropolitana.

Con el propósito de tener una planeación y ejecución de acciones en la ZMVM, el Gobierno Federal, del Estado de México y del Distrito Federal, celebraron los convenios por lo que se crearon las Comisiones Metropolitanas de Agua y Drenaje, Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Vialidad y Transporte, Asentamientos Humanos, Ambiental y de Protección Civil; con las que se pretenden renovar y replantear los canales y mecanismos de coordinación con el Gobierno del Distrito Federal conforme al artículo 116 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para convenir las acciones que requieran la atención concurrente de ambas entidades.

Por lo anterior, la existencia de las Comisiones Metropolitanas ha sido resultado de la necesidad de realizar acciones entre autoridades y de la concepción de un territorio metropolitano, a pesar de estar marcado por el peso de las divisiones político-administrativas.

Dichas Comisiones Metropolitanas cuentan con la siguiente estructura:



CAPITULO IV

MARCO LEGAL DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO.

4.1 Los Artículos 27, 115 Fracción VI, 116 Fracción VII y 122, de la Constitución General del país.

En este apartado se presenta una breve semblanza del marco jurídico aplicable al fenómeno metropolitano en nuestro país, así como algunos de los rasgos más importantes de su evolución.

Uno de los cambios más importantes que se ha dado en nuestro país en materia de planeación urbana es, sin duda, la transformación de un esquema en el cual predominaba el Poder Ejecutivo Federal, como líder del proceso de planeación del desarrollo urbano, pasando a mecanismos en los que existe la posibilidad, mas no la obligatoriedad, de acciones convenidas en forma trilateral por el gobierno federal, las entidades federativas y municipios, para participar dentro del fenómeno metropolitano. Este esquema, que se puede caracterizar como contractualista, genera que las decisiones queden en todos los niveles o en ninguno, según sea el enfoque o el interés que se persiga; en este orden de ideas, esta ambigüedad genera falta de rendición de cuentas en esta materia, por los distintos órdenes de gobierno que participan.

El Derecho Constitucional, regulador de las instituciones políticas y de los principios fundamentales del Estado mexicano, tiene, entre otras funciones, armonizar y facultar las acciones de gobierno desde una perspectiva federalista que delimite atribuciones y coordinación entre los tres niveles de gobierno a partir de sus facultades específicas.

Es por ello que el artículo 27 del Ordenamiento Superior, en su tercer párrafo, contiene enunciados normativos que establecen la obligación del gobierno federal de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierra, a efecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como el desarrollo armónico de las regiones que componen nuestro territorio. Este artículo es la base general para la participación del gobierno federal en materia de planeación urbana, sin embargo, más

específicamente se encuentran algunos otros artículos constitucionales, que a continuación se describen.

Por cuanto hace a los municipios, a partir de 1983 son considerados en nuestra Constitución como un tercer orden de gobierno con facultades para participar en materia de planeación y desarrollo de su territorio²⁶. Así mismo el municipio libre es considerado la unidad fundamental de la estructura política nacional, estructurado a partir de los centros de población tradicionales y ancestrales, de los cuales el crecimiento ha impulsado su expansión, es por esto que este ente administrativo necesariamente tiene participación en los procesos de conurbación que se originan en el crecimiento de sus centros urbanos, de tal manera que el primer punto de atención a la problemática metropolitana tendrá que ubicarse en este nivel de gobierno y por ello la fracción VI del artículo 115 Constitucional establece:

“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”

Como podemos apreciar, en esta fracción se enmarca, sin mencionarlo, el fenómeno metropolitano; sin embargo, hecho de que esta fracción no obligue a la concurrencia intergubernamental, ha generado que a la fecha, a pesar de estar plasmado en nuestra Carta Magna, sean pocos los casos en donde se planeé y coordine conjuntamente el desarrollo de estos centros urbanos.

Por su parte, la Reforma Política Constitucional referente al Distrito Federal, iniciada con su creación el 18 de noviembre de 1824, con algunas interrupciones que permitieron restablecerlo el 18 de marzo de 1847, tiene la más importante expresión de los procesos de conurbación que a partir de la década de 1930 alcanzaran los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, pertenecientes al Estado de México, que en el momento de iniciar su continuidad demográfica con la ciudad, presentaban un rezago en infraestructura y servicios de más de 40 años, con una vocación rural y nula planeación para el desarrollo metropolitano.

²⁶ Cfr. Quintana Roldán, Carlos. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, 8ª Edición, México, p.117

A su voz la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enuncia en su actual artículo 116, lo siguiente: El poder publico de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas; por considerar que no es relevante para esta investigación la totalidad de este artículo, consideramos importante resaltar la parte que pudiera aplicarse a la atención de la problemática metropolitana por lo que encontramos en su fracción VII lo siguiente:

“la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”

El texto actual del artículo 116 constitucional enuncia limitativamente, y por exclusión, los alcances de las facultades que se han dejado a cargo de los gobiernos de los Estados, identificándolos en términos generales en su estructura interna de gobierno, sus órganos y las facultades que a éstos corresponden.

Además de ello, permite el principio de relación con los municipios de su entidad, pero no menciona en ningún caso la mecánica de relación para con otras entidades federativas, ni tiene previsiones para las conurbaciones que involucran a más de una.

El limitado alcance de esta disposición, es resultado del pacto federal por el cual las entidades federativas crearon a la federación para que éste a su vez las regule y coordine, sin embargo, al permitirles la administración de su régimen interior, se omitieron las relaciones interentidades necesarias para generar las acciones de gobierno conjuntas, incluso con los municipios de una misma entidad.

Por otra parte en 1996, como parte de la reforma política del Distrito Federal, se introdujo el artículo 122 de la Constitución el apartado C, base

quinta, apartado G que continuó la tendencia al establecimiento de mecanismos contractuales para el tratamiento de los problemas metropolitanos. Dicho precepto prevé que para coordinarse las jurisdicciones locales y municipales entre si y con la Federación y el Distrito Federal para la planeación y ejecución de acciones, los gobiernos “podrán” suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas. Con fundamento en lo anterior, se suscribió un convenio de coordinación entre el Gobierno Federal, el Estado de México y el Distrito Federal para crear la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, inciso g) establece:

“Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre si 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 concurran 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 integraron, 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 la materia referida, 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 de/desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones”

Esta disposición pretende, en principio, sentar las bases para que sin invadir el ámbito de competencia jurisdiccional entre los tres niveles de gobierno, destinados a la eficaz coordinación de las jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la federación y el Distrito Federal, se organicen entes jurídicos autónomos por su composición con facultades de planeación y generación de criterios comunes, mas sin embargo, en materia de planeación las autoridades federales no cuentan con un órgano facultado para la ejecución de planes regionales de carácter metropolitano, ni los gobiernos locales tienen la obligación jurisdiccional de ejecutar en el ámbito de su competencia los planes de desarrollo urbano o sectoriales en las materias a las que se refiere el citado artículo.

4.2 La Ley General de Asentamientos Humanos.

A pesar de que el fenómeno metropolitano se había presentado de manera clara desde principios de la década de los cincuentas, cuando el área urbana de la Ciudad de México rebasó los límites del Distrito Federal, dicho fenómeno no fue reconocido por la legislación mexicana, sino hasta 1976 como parte de las reformas constitucionales que dieron fundamento a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).

Dichas reformas incidieron en tres aspectos del desarrollo urbano:

- a) El régimen de la propiedad (en el párrafo tercero del artículo 27)
- b) Las facultades del Congreso de la Unión para legislar en la materia bajo el esquema de facultades concurrentes (artículo 73)
- c) El régimen interno de los Estados, es decir los municipios (artículo 115).

De esa forma, el fenómeno metropolitano intentó ser regulado bajo los principios de modular las atribuciones del gobierno federal, de las entidades federativas y los municipios en situaciones de excepción cuando un área urbana rebasara los límites de una entidad federativa.

Conviene hacer notar que la Ley General de Asentamientos Humanos utilizó y sigue usando la palabra “conurbación” para designar el fenómeno metropolitano, así mismo en el texto constitucional no existe ni ha existido la palabra metropolitano o zonas metropolitanas, si no únicamente se dedica a describir el fenómeno, por lo que en síntesis el fenómeno metropolitano o las zonas metropolitanas legalmente a nivel federal no son considerados, aunque por supuesto está afirmación propia no coincide con la de algunos especialistas en el tema donde dan por entendido las zonas metropolitanas dentro del término conurbación, sin embargo considero que la ambigüedad estimula la falta de atención para este fenómeno y que adecuaciones a la misma LGAH deben de considerarse como líneas de investigación adicionales al presente trabajo.

Por otra parte, la LGAH, expedida en mayo de 1976 incluyó un capítulo “de las conurbaciones”, dicho capítulo contenía una serie de prescripciones sumamente complejas para delimitar los límites de las zonas conurbadas, cuyo análisis resultaría superfluo en la presente investigación, lo que si conviene señalar es que el régimen de las conurbaciones 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 una conurbación. Para dar una idea de la relevancia política que se asignaba a la ordenación de las conurbaciones en la LGAH de 1976, basta recordar que una vez expedida la declaratoria por el presidente de la república, era el secretario de gobernación la dependencia federal encargada de convocar a los gobernadores y a los presidentes municipales para formar la comisión de conurbación respectiva.

Con este fundamento legal, en los años siguientes se forman seis comisiones de ‘conurbación, entre las cuales estaba la del centro del país, que fue la primera instancia de planeación de la zona metropolitana del Valle de México, y que se comentó a mayor detalle en el capítulo anterior.

En 1983 se produjo un cambio importante en el régimen de planeación del desarrollo urbano, con la reforma al artículo 115 constitucional, por medio de la cual se reforzaron las atribuciones de las autoridades municipales en diversas materias, entre ellas las relativas al desarrollo urbano, ya que en particular, la administración de la zonificación en las áreas urbanas, que la LGAH había dejado en manos de las legislaturas de los estados, por lo que

dichas legislaturas decidían si era facultad de los municipios o de los gobiernos de los estados, con la reforma fue claramente atribuida esta función a los municipios.

En lo que se refiere a las conurbaciones, la fracción arriba citada cambio de ubicación desde entonces y hasta la fecha la fracción quinta paso a ser la fracción sexta, y se introdujo una variante en la definición de las conurbaciones, en lugar de hablar de una continuidad “geográfica” como en el texto de 1976, el texto de 1983 habla de continuidad “demográfica”.

En todo caso, el predominio del Ejecutivo federal en el proceso de planeación se hacia evidente en el hecho de que la aprobación del plan de ordenación de la zona conurbada correspondía al presidente de la república, una vez que los integrantes de la comisión de conurbación hubiesen llegado a un consenso en cuanto al contenido de dicho plan, cosa que por cierto nunca sucedió.

Aún así se cuidó que los instrumentos que tenían efectos regulatorios directos sobre la propiedad, o sea las declaratorias de usos, destinos y reservas, serían expedidos por los órganos estatales o municipales correspondientes de acuerdo con la ley estatal en la materia.

Cuando la comisión de conurbación del centro del país fracasa se da la siguiente fase en la historia de la coordinación metropolitana con la creación del consejo del área metropolitana del Distrito Federal y del Estado de México. (CAM), (descrita con mayor precisión en el capítulo anterior), así mismo dicha comisión se instaló a finales de la década de los 80 ‘s. La creación de la CAM señalaba ya la tendencia hacia un esquema contractualista, que en apariencia se vio confirmado con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

En su artículo 12, ese ordenamiento dispone 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 requiere, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local”.

Al mismo tiempo, en el capítulo relativo a las conurbaciones, la nueva LGAH abandonó el esquema según el cual tenía que ser el Titular del Poder

Ejecutivo Federal quien reconociese el fenómeno mediante una declaratoria y dispuso que serían las entidades federativas afectadas quienes asumirían la conducción del proceso de planeación, cabe señalar, sin embargo, que el gobierno federal no quedó excluido del esquema y de acuerdo con la LGAH, aún tiene facultades para participar en el proceso lo cual es congruente con la fracción VI del artículo 115 constitucional, en donde el fenómeno de las conurbaciones, es decir lo metropolitano debe ser regulado y planeado “de manera conjunta y coordinada” por los tres ordenes de gobierno, cosa que por supuesto no ocurre o si sucede se da forma muy esporádica y limitada, esta parte resulta muy importante para la investigación ya que este tema es sustantivo para entender el contenido de esta tesis.

4.3 Texto de La Constitución Política del Estado de México en la Materia

La entidad federativa más avanzada en materia de legislación metropolitana es sin duda el Estado de México, ya que dentro de su Constitución local, el 10 de septiembre del 2003 se modificaron los Artículos 61, Fracción XLIII, 77 Fracción VI, 122 Tercer Párrafo y 139.

Los objetivos más importantes que se lograron con dicha reforma son los siguientes:

1. Definición de las Zonas Metropolitanas a través de la declaratoria de la Legislatura.
2. Establecimiento de la Planeación Metropolitana con la participación de los Municipios.
3. Reconocimiento formal a las comisiones metropolitanas.
4. Ampliación de los temas de coordinación metropolitana.
 - Coordinación hacendaria
 - Abasto y empleo
 - Desarrollo Económico

- Participación de los Municipios en los Procesos de Planeación y ejecución de obras
- Creación del Fondo de Obras y Servicios Metropolitanos.
- Ampliación de la coordinación metropolitana con otros Estados.
- Establecimiento de comisiones metropolitanas al interior del Estado.
- Con objeto de otorgar congruencia a la legislación del Estado de México se previeron adecuaciones y reformas derivadas de las reformas constitucionales, a:
 - Ley Orgánica Municipal
 - Código Administrativo
 - Ley de Planeación y su reglamento
 - Código Financiero
 - Ley Orgánica de la Administración Pública
 - Ley Orgánica de la Contraloría General de Glosa.

4.4 Las Comisiones Particulares De Trabajo

De acuerdo a los diversos convenios que se han firmado entre el Distrito Federal y el Estado de México, mismos que son la base operativa de las tareas a cumplir en la Coordinación Metropolitana, se especifican en una serie de Comisiones de Orden temático que de manera particular tratan ciertos asuntos especializados.

De esta forma la intención de los Convenios no es otra que la de atender técnicamente los diversos asuntos que por su naturaleza requieren de la intervención de personal calificado y conocer de ellos.

En dicho contexto, se cuenta con las siguientes Comisiones: La de asuntos ambientales; la de asentamientos humanos; la de agua y drenaje; la de

transporte y vialidad; la de protección civil y la de seguridad pública y procuración de justicia.

Dada la importancia que dichos temas adquieren para el presente trabajo de tesis, a continuación se exponen las tareas principales que éstas atienden.

4.4.1 Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana²⁷(CECM).

Fue creada en marzo de 1998, es la primera instancia de coordinación bilateral entre los Gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal y ha permitido el seguimiento de una compleja agenda metropolitana. Sin embargo, hoy se requiere de la participación corresponsable del Gobierno Federal.

En esta Comisión, se cuenta con una presidencia compartida; un Secretariado Conjunto, integrado por representantes de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México y de la Coordinación General de Programas Metropolitanos del Gobierno del Distrito Federal, además de un Grupo Intersecretarial en donde participan los Secretarios Técnicos de las Comisiones Metropolitanas.

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, tiene entre sus funciones la de fortalecer la relación institucional trilateral y la integración y jerarquización de los trabajos de las Comisiones Metropolitanas.

4.4.2 Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)²⁸

La Comisión Ambiental Metropolitana, fue creada el 13 de septiembre de 1996, con la participación de los Gobiernos Federal, del Estado de México y del Distrito Federal. Cuenta con un Pleno, un Secretariado Técnico, siete grupos de trabajo y un Consejo Consultivo.

La CAM tiene una presidencia rotativa bianual, entre el Distrito Federal y el Estado de México; la participación del Gobierno Federal ha sido de respaldo normativo, ya que no le corresponde ocupar la Presidencia de esta Comisión. Desde su creación, no se había instrumentado la operación de

²⁷ Convenio de Creación de la Comisión Ejecutiva Metropolitana, publicado en Gaceta del Gobierno del Estado de México, Toluca 13 de marzo de 1998.

²⁸ Convenio de Creación de la Comisión Ambiental Metropolitana, publicado en Gaceta del Gobierno del Estado de México, Toluca 17 de marzo de 1996.

una Secretaría Técnica, con personal dedicado de tiempo completo, debido a que la responsabilidad siempre recaía en alguna Dirección General de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.

En marzo de 1999, la Presidencia de la CAM fue asumida por el Gobierno del Estado de México y por primera vez se obtiene la responsabilidad de la Secretaría Técnica de la Comisión, con personal dedicado de tiempo completo a la atención de la agenda ambiental metropolitana.

Conforme al Convenio de Creación, le correspondía al Gobierno del Distrito Federal, asumir la Presidencia de la CAM desde el 6 de marzo del 2002; sin embargo, por inconvenientes de orden político, fundamentalmente la falta de relación institucional entre las dependencias encargadas de los temas ecológicos de ambas entidades, no se ha podido llegar a un acuerdo para realizar el cambio de la presidencia de esta comisión.

A últimas fechas, la SEMARNAT (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) ofreció apoyar a la Comisión Ambiental Metropolitana con recursos económicos e instalaciones. En un esfuerzo por integrar una Secretaría Técnica Permanente que garantice la imparcialidad y continuidad de los trabajos y permita una participación más activa de los diferentes gobiernos.

Actualmente, la Comisión Ambiental Metropolitana presenta la siguiente estructura de los grupos de trabajo:

1. Educación y Capacitación Ambiental.
2. Calidad del Aire.
3. Calidad del Suelo, Subsuelo y Manejo de Residuos.
4. Recursos Naturales y Áreas Protegidas.
5. Calidad del Agua. Grupo inactivo.
6. Planeación Ambiental y Ordenamiento Ecológico Territorial.
7. Ruido, Vibraciones, Energía Térmica, Lumínica y Olores.

Cabe hacer mención que dentro de estos grupos de trabajo, se han realizado documentos importantes como los siguientes:

- Estudio Integral Metropolitano de Transporte de Carga y Medio Ambiente para el Valle de México, a se financiado por el Fideicomiso Ambiental.
- La instrumentación del PROAIRE III 2002-2010.

- El Programa de Verificación Vehicular.
- El Proyecto Integral para el Manejo de Residuos Peligrosos en la ZMVM.
- El Programa Rector Metropolitano Integral de Educación Ambiental (PREMIA).

En esta Comisión a pesar de ser la de mayores resultados metropolitanos, no ha estado exenta de desencuentros, solo por mencionar algunos ejemplos dentro del Programa de Verificación Vehicular, actualmente se encuentra separado administrativamente y se encuentra homologado técnicamente, lo cual implica que cada entidad atienda el parque vehicular que tiene placas que ellos han otorgado.

Asimismo, las tecnologías empleadas se encuentran homologadas, pero en el Estado de México se consideran seis proveedores autorizados para los verificentros y en el Distrito Federal sólo se consideran cinco, siendo estos los mismos en ambas entidades.

En cuanto a los programas “Hoy No Circula” y “el Contingencias Ambientales” se han realizado modificaciones a los mismos principalmente en cuanto al transporte, pero la diferencia de edad considerada en ambas entidades es distinta ya que el Distrito Federal considera una edad de siete años y en el Estado de México de diez años para zona urbana y de quince años para zona rural, pero en muchos de estos casos las unidades del Estado de México de las dos zonas penetran al Distrito Federal, ocasionando una problemática en el acceso a paraderos y bases.

Las nuevas modificaciones a estos programas motivarán que la ciudadanía adquiera otra unidad para poder solventar los días en que no contará con vehículo, incrementando con esto los parques vehiculares en ambas entidades.

Con relación a la instrumentación de las medidas del PROAIRE la realización de los talleres de planeación participativa, sólo han analizado 46 de las 89 que incluye este programa, el cual está considerado para el periodo 2002-2010 y a la fecha no han dado los resultados esperados para su aplicación, principalmente por la falta de recursos de los gobiernos involucrados.

Los expertos que participan en estos talleres han manifestado que las decisiones a tomar por los altos directivos de medio ambiente en las tres instancias de gobierno, requieren de una gran voluntad para hacerlo.

Algunas medidas necesitan de un presupuesto que para este periodo considerado no alcanzaría como el de las mejoras a la gasolina por parte de PEMEX.

Por último esta Comisión, actualmente se encuentra trabajando parcialmente y con escasa comunicación entre las titulares de ambas entidades.

4.4.3 Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah)

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, fue creada en junio de 1995. Tiene una Presidencia cuya rotación es bianual y desde junio de 2000, le corresponde encabezar a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Cuenta con un Pleno, un Secretariado Técnico, seis grupos de trabajo- un Consejo de Titulares.

Para el funcionamiento de la Secretaría Técnica de la COMETAH, las tres instancias de gobierno participaban asignando a dos personas especializadas como comisionados de tiempo completo, para la realización de trabajos y la coordinación de los grupos de la Comisión; sin embargo, debido a los cambios de gobierno fue retirado el apoyo del Distrito Federal y del Estado de México, asumiendo la SEDESOL el gasto de la operación de la Secretaría Técnica.

Los grupos de trabajo de esta Comisión son:

1. Planeación del Desarrollo Urbano y Regional
2. Administración y Control del Desarrollo Urbano
3. Suelo y Reserva Territorial
4. Vivienda

5. Equipamiento Regional

6. Legislación Urbana

En esta Comisión es importante destacar que se da otra situación en donde la carencia de fuerza jurídica nos deja en estado de indefensión y a la voluntad de los gobernantes siendo más específicos el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZM VM), que se realizó en el seno de esta Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y que representa el primer esfuerzo serio de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México, sin embargo este plan en estricto sentido no tiene obligatoriedad para que los niveles de gobierno involucrados acaten este u otros esfuerzos de planeación metropolitana, es decir a las empresas de desarrollos inmobiliarios les tiene sin cuidado cualquier esfuerzo institucional de planeación que no tenga el carácter de obligatorio, estas empresas junto con las otras que forman el capitalismo salvaje que a desbordado a la Zona Metropolitana del Valle de México solamente atienden los planes de desarrollo urbano del Estado de México o del Distrito Federal. Son estos dos tipos de instrumentos jurídico-urbanísticos los únicos vigentes en forma y en fondo, sin embargo lamentablemente estos planes no han sido actualizados para asumir criterios metropolitanos y este es un aspecto fundamental para entender los grandes problemas en materia de planeación que tenemos en la actualidad, por si fuera poco a esto tendríamos que agregarle la participación desarticulada de los ayuntamientos, la legislatura del Estado de México y la Asamblea del Distrito Federal, dicho en otras palabras la facultad para aprobar los programas vigentes de planeación a nivel estatal y municipal las asumen los ayuntamientos, el Congreso Local del Estado de México y la Asamblea Local del Distrito Federal. Lo que significa que ambas entidades han depositado en los propios poderes legislativos las facultades de aprobación y modificación de los planes de desarrollo urbano, remarco esta parte sustantiva por que esta es una de las causas que ha dificultado el concebir un plan de ordenación de nivel metropolitano entre ambas entidades como un instrumento único y obligatorio para el ordenamiento territorial de la zona metropolitana.

Esta parte tendrá que ser asumida como otra línea de investigación de un segundo nivel de actualización en las leyes orgánicas del Congreso del Estado de México y de la Asamblea del Distrito Federal que seria la segunda fase para fortalecer el marco jurídico metropolitano, sin embargo

en razón de esta investigación solamente quedará enunciada como una línea de investigación subsecuente en las conclusiones de este trabajo.

Por otra parte el programa de Franjas de Integración, que para ser más claros trata de los lugares en donde se juntan el territorio del Estado de México y el Distrito Federal y que su objetivo en particular es fomentar la planeación en esas zonas específicas, ha encontrado serios obstáculos para traducir los planes ya elaborados, en acciones de gobierno, ya que las autoridades municipales y las delegaciones del Distrito Federal a pesar de contar con estos instrumentos de planeación, no los toman en cuenta principalmente por la falta de visión metropolitana de sus gobernantes.

Actualmente esta Comisión se encuentra prácticamente parada, ya que ninguno de sus grupos de trabajo esta sesionando quedando pendientes.

Algunos asuntos relevantes como lo son:

- Realización de la Sesión Plenaria de la Comisión para iniciar la reactivación de los grupos de trabajo.
- Actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México en su segunda etapa, dentro de este rubro falta la participación financiera de los Gobiernos del Estado y del distrito Federal ya que la Federación tiene reservada una partida para continuar con los trabajos.
- Instrumentación de los Programas de Acciones de las Franjas de Integración Huixquilucan-Cuajimalpa; Tlalnepantla-Azcapotzalco y Chalco-Tláhuac, si bien se tienen los 3 estudios falta la coordinación Municipio-Delegación para llevar a cabo los trabajos de instrumentación de los mismos.
- Realizar el estudio de la Franja de Integración Nezahualcóyotl-Pantitlán, el pago de estudio le corresponde al Gobierno del Estado de México.
- Programa Metropolitano de Vivienda, solamente se espera la aprobación y firma del convenio entre el CONACYT y la COMETAH con el objetivo de constituir una Subsecuencia dentro del Fondo Sectorial denominado “Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y el Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional” creado entre la CONAFQVI y el CONACYT.

- Estudio de Inventario del Suelo en el Valle de México, ha quedado pendiente por parte de la SEDESOL la presentación de los avances de dicho estudio.
- Proyecto del Sistema de Información Geográfica y Equipamiento Metropolitano.

Por otra parte además de los asuntos pendientes de esta Comisión, se ha observado una gran pasividad de parte del gobierno Federal para asumir acciones concretas para reactivar dicha comisión, en este orden de ideas parece difícil que la COMETAH entregue resultados positivos a corto y mediano plazo.

4.4.4 Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM).

Se crea en junio de 1994, con la participación de los Gobiernos Federal, del Estado de México y el Distrito Federal. Se tiene una presidencia rotativa bianual, que actualmente está a cargo del Gobierno de Estado de México desde el 17 de marzo de 2004 cuenta con Pleno, Secretariado Técnico, seis subcomisiones y un Consejo Consultivo.

El trabajo de la Comisión depende de una agenda coordinada por la Secretaría Técnica, que es llevada por funcionarios del Estado de México, por lo que el gasto de su operación está a cargo de la misma dependencia.

Las subcomisiones que forman ésta Comisión son:

I. Programas operativos

II. Agua potable

III. Uso eficiente y ahorro del agua

IV. Drenaje y agua residual tratada

VI. Reserva ecológica y uso agropecuario

Actualmente se está intentando reactivar esta comisión ya que los últimos dos años que fue presidida por la Comisión Nacional del Agua, dicha instancia del gobierno Federal mostró una gran apatía que generó que ninguno de los grupos de trabajo de esta comisión sesionarán regularmente por esa inactividad quedaron pendientes algunos asuntos tales como:

- Reactivar los recursos y trabajos del Fideicomiso 1928 y actualizar el Banco de información de la infraestructura Hidráulica.
- Definir e instrumentar el Plan Metropolitano de Políticas Operativas.
- Actualizar los Planes Maestros de Abastecimiento y Drenaje del Área Metropolitana, incluyendo nuevas fuentes de abastecimiento externas.
- Informe de actividades del Grupo de Análisis y Planeación del Valle México e Integración del mismo a los trabajos de la CADAM.
- Recuperación de barrancas, cauces y zonas federales, sujetas a inundaciones y atención a la problemática de la disposición de los desechos sólidos. Homologación de cifras en pérdidas físicas (fugas).
- Programa de atención a fugas como la de la Barranca del Río Borracho en el Sistema Lerma.
- Revisión de convenios de asignación de agua del Estado de México al Distrito Federal, análisis de los daños ecológicos ocasionados y su resarcimiento.
- Presentación de la operación del sistema de drenaje, incluyendo las plantas de bombeo del Río Hondo y Gran Canal y rehúso del agua residual tratada.

Por otra parte el tema del agua ha sido motivo de serias discrepancias entre el Estado de México y el Distrito Federal, ya que más del 50% del agua que consume la capital de la República es proporcionada por el Estado de México sin compensación alguna, razón por la que el total de los acuíferos existentes se encuentran sobre explotados y los daños ecológicos son del todo palpables y lamentablemente irreversibles en algunos casos, por lo cual el gobierno del Mexiquense ha emitido una Controversia Constitucional, reclamando el resarcimiento de los daños ocasionados por la sobre explotación de los acuíferos durante más de 50 años en beneficio del Distrito Federal, así mismo solicitando que la federación reasuma el control y operación de los sistemas Lerma y Chiconautla que actualmente maneja el Distrito Federal en territorio del Estado de México.

Por otra parte como todos sabemos el recurso agua se ha convertido en un recurso estratégico y de seguridad nacional, en tal sentido se necesita llegar

a un acuerdo justo para ambas entidades para utilizar de mejor manera el vital líquido, lamentablemente como se anotó en párrafos anteriores los esfuerzos institucionales en este rubro han sido ineficientes poniendo en peligro la relación intergubernamental entre ambos gobiernos.

4.4.5 Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVY).

Creada en junio de 1994, tiene una Presidencia rotativa bianual, entre los Gobierno Federal, del Estado de México y Distrito Federal. Cuenta con un Pleno, un Secretariado Técnico y once grupos de trabajo.

Los grupos de trabajo que operan dentro de la COMETRAVI, son:

- I. Aspectos Jurídicos y Normas Técnicas
- II. Operación de los Servicios
- III. Tarifas y Aspectos Financieros
- IV. Supervisión y Vigilancia
- V. Infraestructura, Ahorro de Energía y Protección al Medio Ambiente
- VI. Transporte de Carga
- VII. Programa Rector de Transporte y Vialidad
- VIII. Prevención de Accidentes
- IX. Transporte Masivo

A través de esta Comisión, se han llevado a cabo trabajos como: el Programa de Placa Metropolitana, Proyectos de Transporte Masivo y la definición del Programa Rector Metropolitano de Transporte y Vialidad.

Por otro lado se encuentran pendientes los siguientes temas:

- Operación de los servicios: Conclusión del Programa de Placa Metropolitana; Reordenamiento de Paraderos; Revisión y actualización

del Convenio de sustitución de Unidades Fuera de Norma por Unidades Nuevas, ya que el Estado de México no cuenta con créditos para la sustitución de vehículos; revisión de los servicios metropolitanos para la regulación de derroteros y parques vehiculares.

- Aspectos Jurídicos: Homologación de normas técnicas.
- Tarifas y aspectos financieros: Homologación de tarifas.
- Infraestructura: Implementación del Programa Zona Vial Poniente Acciones de Vialidad (13 acciones que incluye la Vialidad de Barranca de Hueyetlaco, entre Huixquilucan y Cuajimalpa), así como la definición de la cartera de los proyectos viales metropolitanos.
- Programa Rector de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana: Elaboración del mismo.
- Transporte masivo: Incorporación del proyecto del Tren Suburbano a los trabajos de la Comisión.

Asimismo actualmente esta Comisión se encuentra paralizada, es decir los grupos de trabajo no están integrados y por obvias razones no sesionan, además no existe comunicación y muchos menos coordinación entre gobierno Federal, del Distrito Federal y del Estado de México, situación que pospone el avance en la atención de los problemas más sensibles en materia de transporte y vialidad que como sabemos cada día se agudiza más ante la desesperación padecimiento de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México.

4.4.6 Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC).

Se crea la Comisión en marzo de 2000, con la participación de los Gobiernos Federal, del Estado de México y del Distrito Federal. Cuenta con una Presidencia rotativa entre el Estado de México, el Distrito Federal, y un Secretariado Técnico Permanente.

Desde su instalación en agosto de 2000, la responsabilidad de la Secretaría Técnica de la Comisión ha sido del Gobierno del Estado de México, quedando pendiente la entrega de la Comisión al Distrito Federal, desafortunadamente también en este instrumento de coordinación se

encuentran inactivas diversas instancias, ya que a pesar de los esfuerzo del Gobierno del Estado de México por invitar a participar al gobierno Distrito Federal este ha mostrado hasta ahora un gran desinterés por llegar a acuerdos bilaterales en esta materia.

A continuación se enlistan los grupos de trabajo que teóricamente deberían de existir y sesionar periódicamente y que actualmente no operan:

I. Programa de Trabajo

II. Atlas de Riesgos

III. Centro de Información

IV. Jurídico y Normativo

Actualmente esta Comisión tiene pendiente los siguientes asuntos:

- Atlas de Riesgo de la Zona Metropolitana del Valle de México (concluida la versión del Estado de México).
- Plan Maestro de Contingencias e Integración del Centro de Información (cuenta con términos de referencia y falta equipo de cómputo y programas).
- Programa de Protección Civil para la Zona de influencia de las Instalaciones de la Línea “B” del Metro (implementado en el Estado de México incluyendo estancias, federales).
- Programa de Protección Civil para la Zona de Influencia de las Instalaciones de la Línea “A” del Metro (implementado en el Estado de México incluyendo estancias federales).
- Integración de un presupuesto para la comisión.

Como podemos observar esta comisión se puede considerar como un fracaso más en materia de coordinación metropolitana, en un futuro inmediato no vemos posibilidades de reiniciar trabajos coordinados en esta materia.

4.4.7 Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPPYJ).

Por decreto del Ejecutivo Federal, en junio de 1994, se crea la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. En agosto de 1998, los Gobiernos del Estado de México y Distrito Federal, a través de sus respectivas Procuradurías de Justicia, suscribieron un Convenio específico de Colaboración en Materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

En marzo del año 2000, se suscribió un convenio modificatorio, suscrito de acuerdo a las circunstancias vigentes, instalándose formalmente la Comisión en ese mismo año.

Se tiene una Presidencia conjunta entre el Estado de México y el Distrito Federal, con respaldo normativo del Gobierno Federal, con vigencia indefinida. Se espera integrar un Consejo Consultivo y un Comité de Evaluación y Seguimiento.

Se consensó tener un Secretariado Técnico Ejecutivo, designado o removido por la Presidencia Conjunta, con funciones para elaborar el Programa Anual, además de convocar al Pleno de la Comisión y a sus grupos de trabajo. Actualmente el Gobierno del Estado de México está a cargo de la CMSPPYJ, sin embargo esta comisión se encuentra también sin movimiento, a pesar de que como todos sabemos este tema en particular es de una gran importancia para los ciudadanos y en estricta lógica debería ser también preocupación primaria de los tres gobiernos.

Por otro lado el Gobierno del Estado de México tiene una propuesta para integrar los siguientes grupos de trabajo:

- Homologación de normatividad y procedimiento.
- Acciones, procedimiento y mecanismos de coordinación.
- Sistematización e intercambio de información estadística y comunicación social.
- Capacitación y modernización de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia.

- Enlace operativo.
- Coordinación de los cuerpos de seguridad pública municipal y delegacional.

Así mismo dentro de la agenda de esta Comisión se tienen los siguientes asuntos pendientes:

- Reunión Metropolitana de Seguridad Pública entre los gobiernos Federal, del Estado de México y del Distrito Federal.
- Reactivación de los operativos metropolitanos, en 13 puntos de la zona limítrofe, con la intervención de las autoridades municipales de la Zona Metropolitana.
- Reinstalación de las agencias metropolitanas de seguridad pública y procuración de justicia: 1. Naucalpan-Miguel Hidalgo; 2. Netzahualcóyotl, Venustiano Carranza y 3. Ecatepec-Gustavo A. Madero, faltan por instalar en 1. Los Reyes-Iztapalapa; Netzahualcóyotl, Venustiano Carranza; 3. Ecatepec-Gustavo A. Madero; 4. Huixquilucan-Cuajimalpa; 5. Naucalpan-Miguel Hidalgo, de acuerdo con el Convenio específico de fecha 17 de diciembre de 1998.
- Elaboración de un Banco Metropolitano de Datos Delincuenciales y de Cuerpos de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. (Pendiente)
- Incorporación de la Comisión al Sistema Nacional de Seguridad Pública (pendiente).
- Programa de homologación de las figuras penales, mediante el impulso de los estudios ante los Poderes Legislativos del Estado de México y del Distrito Federal.
- Nombrar al Secretario Ejecutivo (Subsecretario de Seguridad Pública GEM, pendiente).
- Integración de los grupos de trabajo de la Comisión.
- Integración del Grupo de Inteligencia en materia de delincuencia organizada (pendiente).

- Promoción de los programas de prevención al delito.
- Instalación de cámaras de video, en los límites de ambas entidades (propuesta).

Como podemos apreciar esta Comisión sólo pudo echar a andar dos acciones relativas a operativos conjuntos en zonas limítrofes y la cohabitación en agencias metropolitanas de seguridad pública y procuración de justicia, lamentablemente estas acciones a pesar de haber tenido éxito actualmente desaparecieron.

Tomando en cuenta grave de este problema y las esporádicas acciones que se han dado en el seno de esta comisión, consideramos tener los suficientes elementos para también calificar a esta comisión metropolitana como ineficiente y poco útil para la atención de este problema cada vez menos controlable en la zona metropolitana del Valle de México.

4.5 El Actual Convenio de La Comisión Ejecutiva de La Coordinación Metropolitana entre estas dos entidades federativas.

Dada la importancia que reviste en esta materia este instrumento normativo, se transcribe el texto del Convenio que data del 13 de marzo de 1998 y que en su oportunidad fue firmado por el entonces gobernador del Estado de México, licenciado Cesar Camacho Quiroz y el licenciado Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, quien fungía como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Texto del Convenio:

“GACETA DEL GOBIERNO”
23 de marzo de 1998

COMISIÓN EJECUTIVA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

CONVENIO QUE PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA CELEBRAN EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, REPRESENTADO POR EL LICENCIADO CESAR CAMACHO QUIROZ, GOBERNADOR DEL ESTADO, CON LA PARTICIPACIÓN DEL LICENCIADO JAIME VÁZQUEZ CASTILLO, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, Y DEL LICENCIADO ENRIQUE JACOB ROCHA, COORDINADOR GENERAL

DE ASUNTOS METROPOLITANOS; Y EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, CÁRDENAS SOLÓRZANO, JEFE DE GOBIERNO, CON LA PARTICIPACIÓN DE LA LICENCIADA ROSARIO ROBLES BERLANGA, SECRETARIA DE GOBIERNO, Y DEL SEÑOR PEDRO RENE ETIENNE LLANO, SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN DELEGACIONAL Y METROPOLITANA; A QUIENES EN LOS SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ “EL ESTADO” Y “EL DISTRITO FEDERAL”, RESPECTIVAMENTE.

ANTECEDENTES

- I. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 122, Apartado G, establece que 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 e las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con la fracción VI del artículo 115 constitucional, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas, en las que concurren y participen con apego a sus leyes.***
- II. *En el mismo precepto se establece que las comisiones serán constituidas por el acuerdo conjunto de los participantes y que en el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones. A través de las comisiones se establecerán, entre otras normas, la base 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.***
- III. *En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, integrada por el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado, ante la necesidad de atender y resolver en el corto y mediano plazos, en forma armónica, conjunta y coordinada, la problemática común, se han suscrito, con la participación de las dos entidades y el Ejecutivo Federal, cinco convenios constitutivos de sendas comisiones, en las materias, con los representantes y las fechas siguientes:***
 - a) *El 27 de junio de 1994, con la participación de la Comisión Nacional del Agua, para la integración de la Comisión de Agua, y Drenaje del área Metropolitana;***
 - b) *En la misma fecha, con la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la creación de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI);***
 - c) *También el 27 de junio de 1994, con la participación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación y las Procuradurías de Justicia de las dos***

- entidades federativas, se creó la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;*
- d) *El 26 de junio de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el convenio de coordinación que dio origen a la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH); y*
- e) *El 17 de septiembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el convenio de coordinación que creó la Comisión Ambiental Metropolitana.*
- IV. *El gobierno de EL ESTADO y el gobierno de EL DISTRITO FEDERAL han realizado en el pasado recientes importantes esfuerzos para atenuar los problemas relativos al agua y el drenaje, la seguridad pública, asentamientos humanos, transporte y vialidad, así como de medio ambiente, con los que se han logrado acciones concretas, cuya ejecución ha representado un significativo avance en la solución de tales problemas y que es necesario fortalecer con medidas adicionales de ambos ejecutivos, para atender integralmente los requerimientos del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México, sin dejar de aprovechar los significativos avances obtenidos en el seno de las Comisiones Metropolitanas.*
- V. *Con fecha 22 de agosto de 1996 se publicó el Decreto que reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transformando la naturaleza jurídica del Distrito Federal, para convertirse en una entidad federativa con órganos locales de gobierno, ámbito de competencia, personalidad jurídica y patrimonio propios. La titularidad del ejecutivo y la responsabilidad de la administración pública del Distrito Federal quedó depositada en el Jefe de Gobierno, electo por el voto universal y directo de los ciudadanos.*
- VI. *Con fecha 11 de septiembre de 1997 se publicó en la Gaceta de Gobierno del estado de México el acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, facultada para coordinar los trabajos de las Comisiones Metropolitanas en el ámbito de la competencia que corresponda a las dependencias y órganos de la Administración Pública del Estado de México.*
- VII. *Con fecha 15 de enero de 1998 se publicó oficialmente el Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que en su artículo 10-A faculta a la Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana, entre otras, a acordar con el Secretario de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las unidades administrativas que le estén adscritas, primordialmente las relativas a la coordinación y planeación metropolitana.*

DECLARACIONES

1. EL ESTADO declara que:

- a) Conforme lo establecen el artículo 1 y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y que el poder ejecutivo del estado se deposita en un solo individuo que se denomina Gobernados del Estado de México.**
- b) En lo relativo a su administración y con base en lo previsto por el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, el Gobernador del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal, con otras entidades federativas y con los ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.**
- c) Que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 77 Fracción XXXI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. El gobernador del Estado de México asume la representación política y jurídica del Municipio para tratar asuntos que deban resolverse fuera del Territorio Estatal.**
- d) Que en virtud del acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, publicado en la Gaceta de Gobierno del 11 de septiembre de 1997, se crea la Coordinación de Asuntos Metropolitanos que entre acciones tiene como propósito asesorar a los Municipios, cuando así lo soliciten, en asuntos de carácter metropolitano, incluyendo acciones de coordinación regional intermunicipal.**
- e) Que tiene su domicilio ubicado en la avenida Sebastián Lerdo de Tejada No. 300 Poniente, colonia Centro, en la Ciudad de Toluca, Estado de México.**

2. EL DISTRITO FEDERAL declara:

- a) Que es una entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 8º. Fracción II, 67 fracción XXIV y XXV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1º, 4º, y 10º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**
- b) Que el C. Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, acredita su legal representación de conformidad con lo que establece el artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con fecha de inicio de funciones cinco de diciembre de mil novecientos noventa y siete, y que tiene facultades para suscribir convenios de coordinación, de acuerdo con lo establecido en los**

artículos 67, fracción XXV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1º, 4º, 6º, y 17º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

- c) Que en términos de lo que establece el artículo 122, apartado G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que para la eficaz coordinación con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, puede suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.*
- d) Que entre sus Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados se encuentran la Secretaría de gobierno y la Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana, de conformidad con lo que se establecen los artículos 13 fracción I y 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y 10-A fracciones II, V, y X del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, con facultades para promover convenios de coordinación metropolitanas con las entidades limítrofes con el Distrito Federal.*
- e) Que tiene como domicilio el ubicado en Plaza de la Constitución, ente las calles de Pino Suárez y 20 de Noviembre, Colonia Centro, C.P. 06068, Delegación Cuauhtémoc .*

3. AMBAS PARTES, declaran:

Debe fortalecerse la coordinación entre EL ESTADO Y EL DISTRITO FEDERAL para lograr la unificación de sus acciones, programas y trabajos. Para llevar a cabo lo anterior, es necesario crear la Comisión Ejecutivo de Coordinación Metropolitana con el objeto de coordinar en forma conjunta, los asuntos materia de la relación entre EL ESTADO Y EL DISTRITO FEDERAL, vinculando y cohesionando los trabajos de las Comisiones Metropolitanas, así como unificar sus criterios vigilando que sus acciones estén estrictamente apegadas a la ley.

En consecuencia, ambas entidades acuerdan las siguientes:

CLAUSULAS:

PRIMERA.- EL ESTADO Y EL DISTRITO FEDERAL *convienen en crear la COMISIÓN EJECUTIVA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA, como primera instancia de coordinación bilateral, para fortalecer la colaboración en áreas de interés común; para coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados, para fortalecer el trabajo de las comisiones metropolitanas por conducto de sus representantes en ellas, así como de las comisiones que en el futuro se llegaran a crear, con la*

participación que corresponda a la federación cuando se trate de facultades concurrentes y en cumplimiento estricto de las disposiciones legales y constitucionales.

SEGUNDA.- La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana tendrá un pleno y estará presidida por el Gobernador del Estado de México y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como titulares de la presidencia conjunta. El pleno se integrará, además, con los representantes de ambas entidades que a continuación se indican.

Por EL ESTADO:

*El Secretario General de Gobierno.
El Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
El Secretario de Comunicaciones y Transportes.
El Secretario de Ecología.
El Procurador General de Justicia.
El Coordinador General de Asuntos Metropolitanos.
El Director General de Seguridad Pública y Tránsito.*

Por EL DISTRITO FEDERAL:

*El Secretario de Gobierno.
El Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda.
El Secretario del Medio Ambiente
El Secretario de Obras y Servicios.
El Secretario de Transporte y Vialidad.
El Secretario de Seguridad Pública.
El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
El Subsecretario de Coordinación Delegacional Metropolitana.*

TERCERA.- Los acuerdos de la Comisión serán tomados por consenso expreso de las partes. Las sesiones plenarias se celebrarán, alternadamente en el Distrito Federal y el Estado de México.

CUARTA.- Adjuntos a la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana funcionaran un Consejo Técnico y Secretariado Conjunto. El Consejo Técnico se integrará por los representantes de ambas entidades y en su caso por especialistas a invitación del Gobernador y del Jefe de Gobierno. El Consejo sesionará a convocatoria expresa de la Presidencia Conjunta y el Secretariado Conjunto.

QUINTA.- El Secretariado Conjunto estará a cargo del Coordinador General de Asuntos Metropolitanos de El estado y del Subsecretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana del Distrito Federal. Será responsable de notificar la convocatoria a las sesiones plenarias de la Comisión Ejecutiva y a las del Consejo Técnico; de proponer el orden del día de las sesiones y llevar el seguimiento de los

acuerdos que tomen ambas instancias; de igual forma coadyuvará a que la Comisión cumpla cabalmente las funciones previstas en el convenio.

El Secretario Conjunto elaborará un reporte cuatrimestral y un informe de evaluación anual que deberá ser aprobado por el pleno de la Comisión.

SEXTA.- La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana tendrá, además de las funciones previstas en las cláusulas anteriores, las siguientes:

- 1. Definir los temas de la Agenda Metropolitana; jerarquizar los asuntos prioritarios de ésta y participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones acordadas.*
- 2. Dar seguimiento y evaluar en forma concurrente los programas, proyectos y acciones derivadas de la Agenda de Trabajo Metropolitana, y los que se determinen en el seno de las Comisiones Metropolitanas.*
- 3. Determinar criterios, sancionar, o aprobar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, asumidos por las instancias ejecutivas, en un marco integral de equidad y respeto a la soberanía y el ámbito de competencia de las entidades involucradas.*
- 4. Adoptar acuerdos de carácter general que fortalezcan a las Comisiones Metropolitanas instaladas o que se instalen en lo futuro, por conducto de los representantes de ambas entidades.*
- 5. Con estricto apego a las disposiciones jurídicas de cada entidad, establecer las bases que permitan coordinar el desarrollo de las relaciones de colaboración entre los municipios de EL ESTADO y las demarcaciones de EL DISTRITO FEDERAL.*
- 6. Las demás necesarias para la realización de sus objetivos.*

SEPTIMA.- En caso de modificación de la estructura orgánica de las dependencias de la Administración Pública Estatal y del Distrito Federal, las referencias hechas a las mismas en este convenio, se entenderán realizadas a las que se asuman sus atribuciones.

OCTAVA.- los titulares de las entidades integrantes de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana deberá acordar su Reglamento Interno en su primera sesión formal.

Las partes debidamente enteradas del contenido y alcance legal del presente convenio por el cual se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, lo firman en ceremonia formal por cuadruplicado en la Ciudad de Naucalpan, Estado de México el día trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

POR EL ESTADO DE MÉXICO:

Lic. César Camacho Quiroz
Gobernador del Estado
(Rúbrica).

Lic. Jaime Vázquez Castillo
Secretario General de Gobierno
(Rúbrica).

Lic. Enrique Jacob Rocha
Coordinador General de
Asuntos Metropolitanos
(Rúbrica).

POR EL DISTRITO FEDERAL:

Ing. Cuauthémoc Cardenas Solórzano
Jefe de Gobierno
(Rúbrica).

Lic. Rosario Robles Berlanga
Secretaria de Gobierno
(Rúbrica).

Pedro René Etienne Llano
Subsecretario de Coordinación
Delegacional y Metropolitana
(Rúbrica):

4.6. El fondo metropolitano de apoyo a las tareas de esta Coordinación.

En el mes de octubre de 2006 se reunieron en el museo de la Ciudad de México, el gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto, el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Alejandro Encinas y el también entonces Secretario de Gobernación Carlos Abascal Carranza, para firmar un Convenio tripartita entre la Federación, el Estado de México y el Distrito Federal a fin de constituir un fondo metropolitano para apoyar las tareas de la Coordinación Metropolitana correspondiente.

Dicho fondo cuenta con un monto de 3 mil millones de pesos que fueron aportados de manera tripartita y a partes iguales por la Federación, el Distrito Federal y el Estado de México.

Sin duda uno de los puntos fundamentales por lo que la Coordinación Metropolitana y su Comisión Ejecutiva no habían operado adecuadamente fue la falta de recursos presupuestales para dicho fin. Es por ello que al contar ahora con este fondo se podrán ejecutar diversas obras de infraestructura para ayudar a resolver muchos de los más graves problemas que enfrenta esa área metropolitana, como son cuestiones de vialidades, de transporte, de agua u otros.

De hecho los primeros acuerdos que se han aprobado para la utilización de este fondo metropolitano fueron la Construcción de un distribuidor vial en el entronque de la calzada Ignacio Zaragoza con la antigua carretera a Texcoco en las zona de Iztapalapa, además una cantidad de este fondo se

aplicará también para auxiliar en la construcción de las estaciones del tren suburbano que correrá de la antigua estación de ferrocarril de Nonoalco Tlatelolco en el Distrito Federal hasta el municipio de Coacalco en el Estado de México.

Otras importantes obras que se están planeando para años venideros con la aplicación del fondo metropolitano serán aplicables al acuaférico que rodea una parte muy amplia de la parte noreste del Distrito Federal en su colindancia con el Estado de México.

Seguramente en la medida en que el fondo metropolitano no se descapitalice será un instrumento fundamental para que continúe la buena marcha de las acciones de esta Coordinación Metropolitana.

4.7 Propuestas de algunas políticas públicas para enfrentar estos retos metropolitanos.

Como hemos señalado anteriormente, es necesario modificar el marco legal existente para sustentar e implementar las propuestas metropolitanas, estas modificaciones afectan los órdenes federal, estatal y municipal, para incorporar la figura metropolitana y rediseñar los ámbitos de competencia y los mecanismos de coordinación indispensables para la planeación, gestión metropolitana integral y participación de la iniciativa privada y sectores sociales en un horizonte de largo plazo.

Una tarea prioritaria es que se inicie de inmediato un diálogo abierto en zonas metropolitanas del país para trabajar en proyectos estratégicos, diseñados con base en planes de desarrollo metropolitano de largo plazo, con la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y con el soporte y participación de la iniciativa privada y los sectores sociales.

Estas políticas públicas que proponemos podrían abarcar los siguientes aspectos:

- Promover las modificaciones necesarias para incorporar la figura metropolitana y sus instrumentos de coordinación intergubernamental y gestión en la legislación de orden federal, estatal y municipal.
- Poner en funcionamiento activo en cada zona metropolitana prioritaria los Consejos Metropolitanos o Agencias Metropolitanas en coordinación y con la participación activa de las entidades federativas y los municipios involucrados.

- Impulsar la elaboración, actualización y aplicación de Planes de Desarrollo Metropolitano con un enfoque integral multidisciplinario y de largo plazo en todas las zonas metropolitanas, a través de procesos de planeación plurales y democráticos, coordinados entre órdenes de gobierno y entre municipios metropolitanos.
- Desarrollar planes y programas de desarrollo urbano que consideren la coincidencia y continuidad de los usos de suelo y la continuidad y tipo de infraestructura en zonas conurbanas.
- Llevar a cabo un programa de incorporación de reservas territoriales metropolitanas, que promueva además la creación de organismos que integren y administren reservas territoriales en las áreas metropolitanas que aún no cuentan con ellos.
- Diseñar mecanismos que fomenten la oferta de suelo y vivienda para personas de bajos ingresos, a través de una normatividad clara y sencilla, que permita el abatimiento de costos y el uso de suelo apto.
- Modernizar los sistemas de registro público y catastro, con un enfoque metropolitano que evite duplicidad de acciones.
- Promover modificaciones al presupuesto federal para crear un instrumento que permita canalizar recursos federales de “capital semilla” a las zonas metropolitanas prioritarias que programen en un marco de planeación de largo plazo, proyectos estratégicos para su ordenamiento y desarrollo.
- Establecer canales de financiamiento para instrumentar proyectos estratégicos metropolitanos que puedan involucrar a diversos municipios y entidades federativas, así como a la iniciativa privada, tales como corredores integrados de transporte, trenes suburbanos, captación de agua y tratamiento de aguas negras.
- Impulsar un programa de apoyo en áreas metropolitanas, para la creación y fortalecimiento institucional de organismos operadores y administradores metropolitanos de la infraestructura y los servicios públicos de agua, transporte urbano, seguridad urbana, etc.
- Promover modificaciones legislativas y fiscales, para dar viabilidad a la participación de la iniciativa privada en esquemas de asociación o de concesión con varios municipios y entidades federativas, para llevar a cabo la construcción de infraestructura metropolitana y la operación

de servicios metropolitanos, en apoyo a la gestión metropolitana gubernamental.

- Impulsar la revitalización de los centros urbanos metropolitanos, rescatando sus valores de identidad históricos y culturales, y su capacidad económica, comercial, habitacional y de prestación de servicios.
- Promover el establecimiento de procesos de consulta y participación ciudadana metropolitanos, en coordinación con estados y municipios, donde los grupos organizados puedan intercambiar información y sumar su participación a planes y proyectos que logren los consensos necesarios.
- Promover la realización de convenios metropolitanos para la atención y apoyo conjuntos en acciones de protección civil y seguridad pública.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A partir del surgimiento de la Sociología como disciplina científica a mediados del Siglo XIX, esta ciencia ha ido abarcando un amplio número de fenómenos para su análisis e investigación. De esta manera se han derivado de la Sociología General una serie de ramas especiales como son, entre otras, la Sociología Política, la Sociología del Derecho, la Sociología de la Población, la Sociología Rural y la Sociología Urbana.

SEGUNDA.- La Sociología Urbana como parte especial de los estudios sociológicos, surgió en la década de los 30s del siglo pasado en los Estados Unidos, especialmente con las aportaciones de importantes pensadores y urbanistas de la denominada “Escuela de Chicago”, especialmente con la obra de Robert E. Park.

Se entiende así por Sociología Urbana al “...estudio de los fenómenos y problemas de la convivencia que se presentan en los conglomerados urbanos y que se derivan de condiciones y causas directamente relacionadas a las complejas relaciones que propicia el desarrollo de las ciudades”.

Corresponde, de esta manera, a la Sociología Urbana el estudio de la planeación, el desarrollo y la organización de las ciudades en cuanto a las relaciones humanas que dichos fenómenos conllevan.

TERCERA.- El Derecho como instrumento que regula las conductas externas de los miembros de los grupos sociales, cuenta con una estrecha relación con la Sociología Urbana, ya que corresponde a la ley establecer el marco normativo al que deben apegarse los procesos de urbanización, así como las disposiciones que rigen la organización y administración de las ciudades. Igualmente corresponde al Derecho establecer los mecanismos institucionales que han de servir de base para resolver los conflictos sociales que surgen de los procesos urbanísticos, tanto entre instancias públicas, como de orden privado.

CUARTA.- Los procesos de urbanización han producido una serie de importantes cambios sociales en la vida moderna de los países. Estos procesos implican una multiplicación de factores económicos, demográficos, políticos, de salud, de seguridad y muchos más, que se agudizan en su atención en las grandes ciudades y zonas metropolitanas.

En este orden de ideas, el urbanismo como fenómeno social moderno se inició en Europa a mediados del Siglo XVIII y se extendió por la generalidad del planeta en los Siglos XIX y XX. El tipo de vida rural gradualmente ha sido desplazado por las formas urbanas de convivencia.

QUINTA.- El fenómeno de la conurbación metropolitana se incrementó notablemente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando en torno de algunas ciudades principales se fueron creando otras de tipo periférico hasta formar una continuidad de asentamientos humanos de cientos de miles a millones de personas.

Este fenómeno trajo como una de sus consecuencias el hecho de que muchas veces las formas de organización y de administración de tipo tradicional, quedaran anacrónicas e ineficaces, dada la nueva problemática que se tiene que enfrentar.

SEXTA.- EN México estos fenómenos se vieron incrementados a partir de las décadas de los 60s y 70s del siglo pasado, especialmente, en el área conocida como Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), aunque en otras partes de la República también surgieron fenómenos similares, como en las zonas de Guadalajara, Monterrey o el Bajío.

En la Zona Metropolitana del Valle de México, la principal área poblada del país y una de las más importantes del mundo que, actualmente cuenta con un poco más de 20 millones de habitantes, en lo que es el Distrito Federal y los municipios colindantes del Estado de México.

Este fenómeno metropolitano ha generado también el incremento de graves problemas sociales, como la pobreza de muchas de estas zonas, la inseguridad, la contaminación atmosférica, la falta de transporte y de vivienda, la precariedad en la tenencia de la tierra y otras más, que han dado motivo de estudio a diversas disciplinas, como, entre ellas, el Derecho, la Administración y la Sociología.

SÉPTIMA.- El marco jurídico para la atención de estos fenómenos no es suficiente y ha quedado notablemente superado, sin embargo tiene una buena cantidad de normas que regulan la materia que van desde la Constitución (artículos 27, 115, 116 y 122), así como las Constituciones locales de los Estados, a más de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al

Ambiente, las Leyes Orgánicas Municipales y los Bandos y Reglamentos de las municipalidades.

No obstante, se insiste, en que este marco normativo requiere de actualización y modernización.

OCTAVA.- Con la finalidad de atender la problemática planteada se han tomado una serie de medidas estructurales y organizativas, como la creación de mecanismos, de coordinación metropolitana entre lo diversos órdenes de gobierno: la Federación, el Distrito Federal, el Estado de México y los municipios afectados.

De esta manera a finales de la década de los 80s del pasado siglo se estableció el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México, que tenía como principales atribuciones la planeación demográfica, territorial y económica de la Zona Metropolitana.

El Consejo funcionó mediante Comisiones específicas de desarrollo urbano, vivienda y vigilancia del uso del suelo. Especial importancia otorgó el Consejo al tema del agua y su abastecimiento, así como los riesgos por inundaciones y al saneamiento de los drenajes y canales de desagüe.

NOVENA.- Siguiendo esas líneas de colaboración entre el Distrito Federal y el Estado de México, en el mes de marzo de 1998 se estableció la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana que tiene entre sus funciones la de fortalecer la relación institucional trilateral entre la Federación, el Distrito Federal y el Estado de México, así como coordinar de manera administrativa las decisiones que se ejecutan en las Comisiones particulares de trabajo metropolitano.

Dichas Comisiones especiales son: la Ambiental, la de Asentamientos Humanos, la de Agua y Drenaje, la de Transporte y Vialidad, la de Protección Civil y la de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

DECIMA.- Por lo que toca al marco legal que rige estas actividades de coordinación metropolitana, éste se origina desde la propia Constitución General del país, especialmente en los artículos 27, 115 fracción VII, 116 fracción VII y 122 del citado ordenamiento.

La Constitución establece desde luego la soberanía territorial del Estado mexicano y detalla las formas de propiedad de la tierra, a su vez se precisan

las atribuciones de la Federación en materia de conurbación metropolitana cuando ésta se da entre varias entidades federativas, señala igualmente las facultades de la Federación, los Estados y municipios para celebrar convenios y, de manera especial, el artículo 122 de la Ley Suprema establece en su inciso (G) una serie de reglas en las que debe apoyarse la coordinación metropolitana del Distrito Federal.

A su vez, en esta materia, es importante considerar lo establecido por la Constitución Política del Estado de México y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en lo que toca a cuestiones locales precisan las competencias de las respectivas autoridades.

En esta jerarquía de normas se encuentran también como tercer nivel de gobierno los Bandos y los Reglamentos municipales, aplicables en la Zona Conurbada del Estado de México.

No se deben omitir en este recuento de normas metropolitanas una serie de leyes generales que rigen actividades específicas, como son la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General de la Coordinación de Seguridad Pública, la ley Federal del Agua, así como otros ordenamientos de este corte.

DECIMA PRIMERA.- En octubre de 2006 se firmó un acuerdo entre la Federación, el Distrito Federal y el Estado de México para crear un Fondo Metropolitano con un monto de 3 mil millones de pesos, aportado a partes iguales por los respectivos gobiernos.

Sin duda uno de los puntos fundamentales por los que no habían operado del todo las acciones de la Coordinación Metropolitana fue la carencia de recursos presupuestales para dicho fin. Es por ello que al contar ahora con este fondo se podrán ejecutar diversas obras de infraestructura que coadyuvaran a resolver algunos de los graves problemas que enfrenta esta área metropolitana, como son cuestiones de vialidad y transporte, de abasto de agua y de seguridad pública.

DECIMA SEGUNDA.- Las sociedades modernas están día a día cambiando la forma de vida tradicional de carácter rural, para asentar sus poblaciones en ciudades. Actualmente el 50% de la población mundial habita en ciudades. Existen por ello una importante cantidad de mega urbes que han hecho todavía más compleja la vida social.

México, en este sentido, también ha visto reflejada la nueva problemática urbana y metropolitana. La zona más densamente poblada del país es precisamente la zona metropolitana de la Ciudad de México y los municipios colindantes del Estado de México.

Es loable que pese a tantos problemas que se enfrentan en esta zona, se estén buscando acuerdos entre la Federación, el Distrito Federal, el Estado de México y los correspondientes municipios, para lograr soluciones a tan graves circunstancias en materias de alto riesgo, que de no atenderse deterioran y seguirán afectando la calidad de vida de millones de mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

A) TEXTOS

1. Anaya Cadena, Vicente, “**Política, Gobierno y Administración Pública Municipal**”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1ª, Edición, México, 1997.
2. Arias Valdez, Rafael, “**La delimitación de una megalópolis**”. Colegio Mexiquense, México, 1990.
3. Azuara Pérez, Leandro “**Sociología, Editorial Porrúa**”. México 1998.
4. Bottomoro, T.B. “**Introducción a la Sociología**”. Ed. Peninsular; Barcelona, España, 1994.
5. Castells, Manuel “**La Cuestión Urbana**”. Edit. Siglo XXI, México 1978.
6. Castillo Héctor, Navarro Bernardo, Perló Manuel, Plaza Irma, Wilk David, Ziccardi Alicia, “**Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana**”. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco 1ª. Edición, México 1995.
7. Colín Mario, Rosales Betancourt Mario “**Trayectoria Constitucional del Estado de México**”. Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974.
8. Chinoy Ely “**La Sociedad, Una Introducción a la Sociología**”. Ediciones del Fondo de Cultura Económica; México 1985.
9. Enciclopedia de las Ciencias Sociales; Tomo II, volumen 2; voz “**ciudad**”. Editorial Aguilar.
10. Fucito, Felipe “**Sociología General**”. Ediciones Universitarias, Buenos Aires, Argentina, 1985.
11. Garrocho, Carlos y Sobrino Jaime “**Sistemas Metropolitanos, nuevos enfoques y prospectivas**”. El Colegio Mexiquense 1ª. Edición, México, 1995.
12. Garza, Gustavo “**La Normatividad en las Metrópolis Mexicanas**”, INSEUR-NL, México 1994.
13. Garza, Gustavo “**La Urbanización de México en el Siglo XX**”. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 2003.

14. Gobierno del Estado de México, Coord. **“Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México”**, México, 1998.
15. Gobierno del Estado de México, Coord. **“Pobreza Urbana: perspectivas globales, nacionales y locales”**, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
16. Guerrero Amparán, Juan Pablo; Guillén López Tonatiuh ; coord. **“Reflexiones en Torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional”**, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000
17. Landa Horacio. **“Terminología de urbanismo”** . Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México, 1976. p. 10-11
18. Mendieta y N. Lucio. **“Historia y Definición de la Sociología”**. Editorial Porrúa, México, 1977, p.137
19. Quintana Roldán, Carlos F. **“Derecho Municipal”**. Editorial Porrúa; 8ª Edición, México 2005.
20. Rébora Togno, Alberto **“¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los Asentamientos humanos?”**, Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición, México, 2000.
21. Recaens Siches, Luis **“Sociología”**. Editorial Porrúa, México 1987.
22. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), **“Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos”**, México, p.148.
23. Sánchez de la Torre, Ángel **“Sociología del Derecho”**. Ed. Tecnos, Madrid, España 1987.
24. Sandoval, Valdés, Teodoro Francisco **“Metodología de la Ciencia del Derecho”**, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2003
25. Secretaría de Programación y Presupuesto **“Aspectos Jurídicos de la Planeación en México”**. Editorial Porrúa, S.A. 1ª. Edición, México, 1981.
26. Senior, Alberto F. **“ Sociología”**. Ed. Porrúa, México, 1964.
27. Sobrino, Jaime. **“Gobierno y Administración Metropolitana y Regional”** INAP, 1993, p.43.

28. Unikel Spector, Luis **“La dinámica del crecimiento de la ciudad de México”**. Ensayos sobre el desarrollo urbano, Secretaría de Educación Pública, México, 1974.
29. Villar Calvo, Alberto **“La impotencia municipal en el ordenamiento Urbano”**. Edit. Plaza y Valdés, 1ª. Edición, 1998.
30. Weber Max **“Economía y Sociedad”**. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

B) ORDENAMIENTOS LEGALES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México,
3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
4. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
5. Ley General de Protección del Ambiente y Equilibrio Ecológico.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
7. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
8. Diversos Bandos y Reglamentos municipales

C) PAGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS.

1. www.inegi.gob.mx
2. www.distancia.unam.mx
3. www.edomexico.gob.mx
4. www.funcionpublica.gob.mx
5. www.sedesol.gob.mx
6. www.conapo.com.mx

