



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO. EL CASO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO: 1994-2009.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

ALEJANDRO BENIGNO CÁSTULO HERNÁNDEZ



DIRECTOR DE TESIS:
DR. CARLOS HERNÁNDEZ ALCÁNTARA

MAYO 2012



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.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, a mi mamá Lupita, a mi papa Santy, mis hermanas Miriam y Marlene que siempre han creído en mí y me han brindado su apoyo toda la vida. Gracias por compartir conmigo su amor y la alegría de vivir.

A Ani, novia, confidente, apoyo y amor, en quien he encontrado la comprensión, fortaleza, confianza y cariño y sin quien no podría ser lo que ahora soy. Muchas gracias Ani. Gracias por compartir mi vida y logros; esta tesis también es tuya.

A Lucy y su familia, que tanto apoyo me han brindado en tantos momentos difíciles y con quienes comparto la alegría de concluir esta etapa. Cuentan también con mi apoyo.

Al Dr. Carlos Hernández Alcántara, que me dio la oportunidad de apoyarlo en la asignatura de Gobierno y Administración Urbana y al mismo tiempo me apoyó a concluir mi prueba escrita.

Al Profesor Ariel Kleiman, que me infundió gusto y reencuentro con mi universidad.

Al Dr. Juan Carlos León y Ramírez, quien como coordinador de la carrera supo mostrarme, a su manera y tal vez sin saberlo, el amor y sentido a la profesión.

A los profesores que revisaron mi investigación y con quienes compartí el amor por la carrera y los temas de administración urbana y gobiernos locales. Muchas gracias a los profesores Humberto Polo, Raúl Cisneros, Mauricio Gutiérrez y Huberto Castillo.

A la Coordinación de Administración Pública, al Coordinador Dr. Ricardo Uvalle, al Lic. Gabriel Valenzuela y al Profesor Sergio Ballesteros quienes me han apoyado en esta etapa académica.

A todos mis compañeros de la carrera y a aquellos que conocí en otras experiencias universitarias: Nancy Hernández, Violetta Roldán, Alberto Enríquez, Martha Carrillo, Nora, Bertín, Uziel; a los compañeros de las dos generaciones con quienes tome clases tarde y día en la facultad y con quienes viví muy bonitas experiencias.

A l@s compañer@s del Cesem, Rosalba, Betty, Ricardo y Maru.

Al Profesor Juan José Sánchez Rueda, que me apoyo en la aclaración de los temas y sus atinadas observaciones metodológicas. Al Dr. Jesús García López por quien conocí el tema y me apoyó para hacer mi servicio y prácticas en la Sedemet. Al Mtro. Cuauhtémoc Paz, que me orientó y aclaró ciertas dudas sobre el tema.

A los compañeros de la Sedemet quienes me mostraron el servicio público en el Estado de México, particularment al Dr. Cuitláhuac Anda Mendoza, a la Mtra. Iris Gallardo Escamilla, al Mtro. Enrique Cruz, al Ing. Oscar Montes de Oca, a Jesús García Onofre, a Tenoch, y demás compañeros que conocí en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano y quienes me brindaron su aprecio y apoyo.

A mis profesores y personal de base de la facultad que tanto nos apoyan en las actividades cotidianas.

A mi primito Nico y a mis abuelos Pillita y Nino que tanta energía y apoyo nos brindaron en vida y de quienes seguimos aprendiendo tantas cosas. Su presencia estará siempre con nosotros.

A todas aquellas personas que forman parte ya de mi vida, muchas gracias.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. EL ESTUDIO DEL FENÓMENO METROPOLITANO	11
1.1. CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO METROPOLITANO	15
1.1.1. Concepto y características de las zonas metropolitanas	15
1.1.2. Delimitación de las zonas metropolitanas	18
1.1.3. Dinámicas y procesos metropolitanos	27
1.1.4. Nuevos fenómenos de alcance regional, nacional y global	33
1.2. ENFOQUES DE LA CIENCIA POLITICA PARA EL ESTUDIO DEL FENOMENO METROPOLITANO	42
1.2.1. El problema de la fragmentación	42
1.2.2. El enfoque estructural y de elección racional	45
1.2.3. Modelos de gobierno y gestión metropolitana	48
1.3. ENFOQUES DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTUDIO DEL FENOMENO METROPOLITANO	57
1.3.1. La coordinación intergubernamental	57
1.3.2. Enfoque de relaciones intergubernamentales	60
1.3.3. Administración del desarrollo metropolitano	63
CAPÍTULO II. LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	71
2.1. LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	75
2.1.1. Delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México	75
2.1.2. Conformación y evolución de la ZMVM 1900-2005	82
2.1.3. Importancia de la ZMVM en diferentes escalas territoriales	91
2.2. RETOS DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	103
2.2.1. Principales retos en la ZMVM	103
2.2.2. La ZMVM, un complejo gubernamental	115

CAPÍTULO III. COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO	121
3.1. ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN METROPOLITANAS	125
3.1.1. Antecedentes: la planeación regional y urbana	125
3.1.2. Primeros mecanismos de coordinación y planeación metropolitanas	131
3.2. ACTUALES INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN METROPOLITANAS	135
3.2.1. Marco normativo para la coordinación y planeación metropolitanas	135
3.2.2. Comisiones metropolitanas: la coordinación sectorial	140
3.2.3. Comisión ejecutiva de coordinación metropolitana	145
3.2.4. Unidades administrativas y comisiones legislativas para el desarrollo metropolitano	149
3.3. EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y EL FENÓMENO METROPOLITANO	151
3.3.1. La Secretaria de Desarrollo Metropolitano	152
3.3.2. Reformas constitucionales para el desarrollo metropolitano en la entidad	156
CAPÍTULO IV. BALANCE DE LA COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO	159
4.1. BALANCE DE LA COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO	163
4.1.1. Planeación para el desarrollo metropolitano	163
4.1.2. Trabajo de las comisiones metropolitanas sectoriales	170
4.1.3. Comisión ejecutiva: encuentros y desencuentros de voluntades políticas	180
4.1.4. Trabajo de las unidades administrativas y las comisiones legislativas	193

4.2. MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO EN EL TERRITORIO ESTATAL	199
4.2.1. La Secretaría de Desarrollo Metropolitano y la articulación de la administración pública estatal	199
4.2.2. Reformas constitucionales para el desarrollo metropolitano: el sistema de planeación y los municipios metropolitanos	201
CONCLUSIONES	205
FUENTES	211

ÍNDICE DE TABLAS, MAPAS Y FIGURAS POR CAPÍTULO

Capítulo I

Tabla 1.1	Principales ejercicios de delimitación de zonas metropolitanas en México	21
Mapa 1.1	Zonas Metropolitanas en México según su carácter político-administrativo	25
Figura 1.1	Modelo concéntrico de Burgess	29
Tabla 1.2	Escuelas de pensamiento y valoración de la fragmentación político-administrativa del fenómeno metropolitano	47
Tabla 1.3	Modelos de gestión de las zonas metropolitanas	53
Figura 1.2	Modelos de relaciones intergubernamentales	61

Capítulo II

Mapa 2.1	La Zona Metropolitana del Valle de México, 2005	78
Tabla 2.1	Municipios y Delegaciones que conforman la ZMVM	79
Mapa 2.2	La Zona Metropolitana del Valle de México: contornos	81
Mapa 2.3	Crecimiento del área urbana en la ZMVM, 1970-2000	89
Mapa 2.4	Región Centro del País	97
Mapa 2.5	Subsistema Urbano de la Región Centro del País (megalópolis o corona de ciudades)	100
Tabla 2.2	Proyecciones de población según varias estimaciones, 2000-2020	101
Figura 2.1	Distribución de la población de la ZMVM en 2005	105

Capítulo III

Figura 3.1	Organograma general de las comisiones metropolitanas sectoriales	141
Tabla 3.1	Las comisiones metropolitanas sectoriales, 1994 a 2000	144
Figura 3.2	Organograma de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana	146
Figura 3.3	La coordinación metropolitana de la ZMVM	148
Figura 3.4	Organograma de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano	155
Tabla 3.2	Facultades para impulsar el desarrollo metropolitano en la entidad, según orden y poder de gobierno	157

Capítulo IV

Tabla 4.1	Etapas de la Comisión Ejecutiva y su relación con los periodos de gobierno GDF y GEM	183
Gráfico 4.1	Evolución histórica del Fondo Metropolitano 2006 a 2010	185
Gráfico 4.2	Evolución del Fondo Metropolitano para el Valle de México 2006 a 2010	186
Mapa 4.1	La ZMVM y la incorporación de 29 municipios de Hidalgo, 2009	189

Introducción

I

El mundo ha experimentado en las últimas décadas cambios trascendentales en todos sus ámbitos. Uno de ellos ha sido la proliferación y crecimiento de los centros urbanos, particularmente de las zonas metropolitanas. Se trata de un fenómeno mundial que comenzó a principios del siglo XX.

Las zonas metropolitanas emergen como una nueva forma de asentamiento humano, no sólo en el aspecto cuantitativo –mayor población y territorio- sino en el aspecto cualitativo, al volverse más compleja y desempeñar un papel rector en el ámbito económico, político y cultural de las naciones.

Como mencionan Jordi Borja y Manuel Castells: “Las metrópolis se han convertido en una cuestión de alcance Estatal. Concentran a la vez el mayor potencial de desarrollo y los más graves problemas sociales. Es en ellas donde se desarrollan las actividades más dinámicas e innovadoras, pero también los mayores problemas de marginalidad, donde coexisten riqueza y bienestar con las mayores desigualdades y desequilibrios.”¹

Sin embargo, desde los enfoques políticos y administrativos la característica definitoria de las zonas metropolitanas es la fragmentación político-administrativa del espacio metropolitano, es decir, la asimetría que existe entre el espacio funcional metropolitano -el espacio donde ocurren cada uno de los asuntos de naturaleza metropolitana- y el espacio gubernamental, que constituyen los territorios o jurisdicciones donde tienen plena soberanía y capacidad de acción los gobiernos estatales y municipales.²

Por ello la cuestión metropolitana, definida así, es abordada por dos enfoques o escuelas de pensamiento provenientes de la ciencia política: la *elección pública* y la de *reformadores*. De estos enfoques dicotómicos se desprenden dos modelos de gestión también dicotómicos: la consolidación y la fragmentación. En medio de estos extremos encontramos una multiplicidad de respuestas que identifican a la coordinación intergubernamental como medio a través del cual, sin dañar la soberanía de las autoridades ya constituidas, se puede dar respuesta a los conflictos y problemas derivados de la condición metropolitana.

¹ Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la globalización*, p. 283

² En México no existe un ámbito gubernamental propiamente metropolitano.

Sin embargo, en esencia, la cuestión metropolitana no se trata simplemente de una disertación sobre la necesidad de un gobierno metropolitano, sino de cómo haremos frente a los múltiples problemas de esta realidad y las respuestas que desde los gobiernos se pueden construir a fin de gobernar estos espacios complejos. La metrópoli se convierte en un asunto de gobernabilidad como falta de orientación o conducción gubernamental. Por ello, como bien apunta Pedro Pérez:

“La cuestión metropolitana se define por la fragmentación político-gubernamental que subyace en la existencia de una ciudad con muchos gobiernos, una ciudad, por ende, sin gobierno. No es solamente ausencia de gobierno (en sentido de estructura institucional) sino de ordenamiento o arreglo político que permita la orientación metropolitana.”³

En este sentido, la existencia en el mismo territorio de varias jurisdicciones implica, por un lado, una compleja red de decisiones sobre distintas materias y, por otro, la necesidad de la conformación de enfoques más o menos coherentes y compartidos por todos los actores gubernamentales para beneficio de la zona metropolitana. Es aquí donde cobran relevancia los modelos intermedios de planeación y coordinación intergubernamental, que adoptan particulares mecanismos político-administrativos para operar en la realidad metropolitana.

Este modelo se perfila como el más adecuado a la realidad de las metrópolis mexicanas. Negar la necesidad de la coordinación metropolitana implicaría para todos los órdenes de gobierno la abdicación de su obligación para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas metropolitanas.

II

En nuestro país, a mediados de la década de los setentas, como resultado de los cambios en la estructura económica territorial, la población dejó de ser mayoritariamente rural convirtiéndose en predominantemente urbana, registrando una muy alta concentración en la Ciudad de México, situación que transformó radicalmente el perfil demográfico y económico de nuestro país. En este contexto la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se consolidó como el núcleo urbano más importante debido a la gran concentración poblacional y al conjunto de dinámicas económicas, políticas y sociales que se produjeron en su interior, así como a su papel frente a la dinámica nacional e internacional.

³ Pedro Pérez, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina-CENTRO, Buenos Aires. lo metropolitano, 1994, p. 9.

Ante estos cambios se concibieron diversas estrategias para el desarrollo de las ciudades y las conurbaciones como la publicación en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos o la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País. Sin embargo el fenómeno metropolitano, con sus consecuencias negativas, continuó su marcha.

Según estudios recientes, México cuenta con 56 zonas metropolitanas,⁴ de las cuales, la más importante es la Zona Metropolitana del Valle de México. Es un espacio donde tienen lugar múltiples fenómenos y servicios urbanos, cuya característica principal es que operan como grandes sistemas o redes. Actualmente cuenta con una población de 20.1 millones de habitantes, que la posiciona como la tercera concentración poblacional más grande del planeta sólo después de Tokio, Japón con 36.5 millones y de Delhi, India que tiene 21.7 millones de habitantes. Además constituye el centro económico y político del país. Sin embargo, como toda megaciudad, es una de las aglomeraciones humanas millonarias más complejas y problemáticas del orbe.

Territorialmente comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del estado de México y un municipio de Hidalgo. La ZMVM es el espacio donde confluyen los tres ámbitos de gobierno de nuestro país, el federal, el estatal y el municipal, además, el gobierno del Distrito Federal, sede de los poderes federales, y sus órganos político-administrativos denominados genéricamente delegaciones.

Para hacer frente a este reto fueron creadas, entre 1994 y 2000, a partir de la modificación de los artículos 115, 116 y 122 constitucionales, las comisiones metropolitanas sectoriales tripartitas⁵ que existen actualmente y que buscan atender, planear y ejecutar acciones de carácter metropolitano entre las dependencias de los gobiernos federal, del Distrito Federal y del estado de México. En 1998, se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana como primera instancia de coordinación bilateral entre los gobiernos del estado de México y del Distrito Federal.

Ahora bien, para el gobierno del estado de México este reto es doble, ya que su territorio forma parte de dos zonas metropolitanas: la de Toluca y la del valle de México. El desarrollo de estas dos zonas metropolitanas constituye una prioridad para el gobierno estatal, ya que los municipios metropolitanos, 81 de los 125 mexiquenses, concentran la mayor parte de su población urbana, que representa el 79% del total, concentran el 80% de las actividades industriales y

⁴ SEDESOL, CONAPO e INEGI, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México 2005*, México, 2007.

⁵ La CADAM, CMSPyPJ, COMETRAVI, COMETAH, CAM y la COMEPROC.

comerciales y en ellos se asienta la mayoría de los nuevos habitantes de la entidad.

El papel estratégico que desempeñan las dos zonas metropolitanas en el desarrollo social, político y económico de la entidad ha llevado al gobierno estatal a crear y mejorar los mecanismos de coordinación. Entre esos mecanismos destacan la creación, en 2001, de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano y las reformas aprobadas por el congreso estatal en 2003 que permitirán crear comisiones metropolitanas, declaratorias de conurbación y fondos metropolitanos, entre otros mecanismos, al interior de la entidad.

Sin embargo, tanto los mecanismos de coordinación metropolitana tripartitos, así como aquellos creados al interior del territorio del estado de México, no han cumplido con los objetivos planteados. A pesar de su corta existencia, sus resultados han sido bastante limitados y no han cumplido cabalmente con su propósito, por lo que se ha puesto en duda su viabilidad como mecanismos para lograr un desarrollo integral para la metrópoli.

Esto nos lo muestra la persistencia y agudización de problemas de escala metropolitana como la desarticulación del transporte público, la inseguridad pública, el déficit de vivienda, la falta de un sistema de agua potable y alcantarillado eficiente y la creciente contaminación por residuos sólidos, entre otros, que ponen en riesgo la sustentabilidad y gobernabilidad de la zona metropolitana.

III

El objeto de la presente investigación es ofrecer un marco de análisis del desarrollo de la zona metropolitana del valle de México a partir del funcionamiento de los mecanismos de coordinación y planeación para el desarrollo metropolitano que realizan los gobiernos Federal, del Estado de México y del Distrito Federal. Específicamente se analiza la participación del gobierno del Estado de México en estos mecanismos de coordinación, así como en aquellos mecanismos diseñados explícitamente para hacer frente al fenómeno metropolitano al interior de la entidad, en el territorio que gobierna y que forma parte de la ZMVM, del periodo comprendido entre 1994 y 2009.

Se busca argumentar a favor de reconocer que para la zona metropolitana del valle de México la planeación y coordinación intergubernamental aparece como una de las estrategias más viables política y administrativamente para lograr su desarrollo. Sin embargo, los esquemas actuales en los que están fundados

estos mecanismos de coordinación han impedido el logro de los propósitos para los cuales fueron creados

Para ello se ha dividido el estudio en cuatro capítulos. En el primer capítulo se abordan tres grandes enfoques de estudio del fenómeno metropolitano. El primero de ellos se refiere al estudio del fenómeno territorial que representan las zonas metropolitanas, donde se describe el concepto de zona metropolitana, los procesos metropolitanos, su delimitación y los nuevos fenómenos territoriales, a partir del análisis de investigaciones de la llamada ciencia regional. El segundo enfoque aborda el problema de la *fragmentación político-administrativa* de las zonas metropolitanas y su valoración, a partir de los enfoques de *elección pública* y el de *reformadores*, ambos provenientes de la Ciencia Política. El tercer gran enfoque se refiere a las aportaciones hechas por la Ciencia Administrativa, particularmente a partir del estudio de las relaciones intergubernamentales.

En el segundo capítulo se ofrece un panorama general sobre la Zona Metropolitana del Valle de México, su desarrollo, sus particularidades físicas, demográficas, económicas, su entorno físico construido y los grandes retos que enfrenta. Además se resalta la complejidad que representa su entramado gubernamental.

En el tercer capítulo se describen los instrumentos implementados en materia de planeación y coordinación metropolitanas en la ZMVM. Se hace un recuento de los primeros mecanismos de planeación y coordinación metropolitanas, para después describir aquellos que operan actualmente. De igual manera se destacan aquellos mecanismos institucionales y organizacionales que el gobierno del estado de México ha implementado para enfrentar la problemática de la ZMVM al interior de la entidad.

En el cuarto y último capítulo se hace un balance del trabajo de los instrumentos de planeación y coordinación metropolitana que operan actualmente y se desarrolla a partir de un análisis del contenido de cada uno de los instrumentos. Se trata pues de investigaciones puntuales sobre el funcionamiento de las comisiones metropolitanas sectoriales, la comisión ejecutiva, el fondo metropolitano, las comisiones legislativas de asuntos metropolitanos, entre otras. Cabe aclarar que no se trató de un análisis exhaustivo, pues analizar cada uno de los mecanismos nos llevaría varias investigaciones independientes, situación que está fuera del alcance y propósito de la presente.

En este sentido, esta investigación se podrá considerar como una somera evaluación del alcance de las políticas metropolitanas desarrolladas hasta ahora y de cómo éstas respuestas tratan de incidir en el desarrollo de la zona metropolitana.

Ello permitirá identificar, entre otros aspectos, si la administración pública ha logrado responder a los problemas que le impone el fenómeno metropolitano. También se podrá indagar sobre los factores que han posibilitado o impedido el logro de los objetivos en materia de desarrollo metropolitano.

De esta manera se estará en condición de hacer un balance del alcance y tipo de intervención pública creado hasta el momento para el desarrollo metropolitano del Valle de México.

CAPÍTULO I

EL ESTUDIO DEL FENÓMENO METROPOLITANO

CAPITULO I

EL ESTUDIO DEL FENÓMENO METROPOLITANO

Las zonas metropolitanas se han configurado en este principio de siglo como una manifestación de grandes cambios en los procesos económicos y sociales de las últimas décadas. Su existencia ha planteado serios retos a muy diversas disciplinas. En este primer capítulo se abordarán tres grandes enfoques de estudio a fin de lograr un primer acercamiento conceptual al fenómeno metropolitano.

El primer enfoque de estudio se refiere a los fenómenos territoriales, físicos y demográficos que representan la existencia de las zonas metropolitanas. Ellos se refieren a los cambios tangibles en el territorio, el aumento y aglomeración de poblacional, las actividades económicas y relaciones funcionales de estas áreas así como los nuevos patrones de concentración y formación urbana. Particularmente se resaltan los diversos conceptos de zona metropolitana, los procesos metropolitanos, su delimitación y los nuevos fenómenos territoriales de estos espacios.

El segundo enfoque aborda el problema de la *fragmentación político-administrativa* propia de las zonas metropolitanas y su valoración, a partir de los enfoques de *elección pública (public choice)* y el *estructuralista* o de *reformadores*, ambos provenientes de la Ciencia Política. De estos enfoques dicotómicos se desprenden las orientaciones de respuestas político-administrativas al fenómeno metropolitano, principalmente bajo la fórmula consolidación (modelo de gobierno metropolitano) *versus* fragmentación.

El tercer gran enfoque se refiere a las aportaciones hechas por la Ciencia Administrativa, particularmente a partir de la *coordinación intergubernamental metropolitana* y las *Relaciones Intergubernamentales*. En la tercera parte se describen en qué consisten, cuáles son sus aportaciones y su utilidad. Por último se ofrece un panorama de los diversos mecanismos administrativos que han sido utilizados en diversas partes del mundo para hacer frente a los problemas derivados de la condición metropolitana.

1.1 CARACTERIZACION DEL FENÓMENO METROPOLITANO

El fenómeno metropolitano surge como consecuencia de los cambios en los patrones económicos mundiales, en particular, la acelerada industrialización experimentada durante siglo XX. Varios autores afirman que los fenómenos urbanos son económicos por naturaleza, pues “las formas físicas - como las metrópolis - no son producto de circunstancias fortuitas ni su organización es improvisada, sino que son las consecuencias históricas de las leyes de circulación del capital.”⁶

Los fenómenos territoriales y las modalidades de ocupación del territorio, en particular la urbanización, se basan fundamentalmente en las dinámicas económicas que experimentan las sociedades. Por ello, el conocimiento del fenómeno metropolitano surge de los estudios urbanos y regionales, que conforman la columna vertebral de la llamada *ciencia regional*.⁷

1.1.1. Concepto y características de las zonas metropolitanas

La ciudad ha sido desde tiempos remotos, el tipo de asentamiento humano que se manifiesta en el cenit de las grandes civilizaciones mundiales. “Esta es definida como un asentamiento humano con un tamaño mínimo de población y una densidad demográfica que supera a la de otros territorios o también como la concentración de población, actividades económicas y bienes públicos.”⁸ También implica un sistema de relaciones sociales, políticas y culturales muy específicas.

[En términos globales, la ciudad es un espacio geográfico creado por el hombre que se expresa por construcciones contiguas y continuas donde habita una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea, en la que se generan funciones de residencia, producción, distribución, consumo, gobierno y contiene agrupamientos de servicios que aseguran y atienden las necesidades sociales y condiciones de vida, donde la

⁶ Alfonso Iracheta, “Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989, p. 279.

⁷ La *ciencia regional* constituye una disciplina que estudia los fenómenos urbanos y regionales. Se construye con las aportaciones hechas por las ciencias sociales y exactas aplicando sus propias metodologías. Esta disciplina, tiene una visión holística del territorio, el cual es considerado el sustento y ámbito de desarrollo de las actividades humanas. *Vid.* Gustavo Garza, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, México, El Colegio de México, 1996, 325 pp.

⁸ Jaime Sobrino, *Desarrollo urbano y calidad de vida*, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, Colección Documentos de Investigación, 1998, p 5.

población se ocupa principalmente en actividades industriales, comerciales y de servicios.]⁹

Además, “la ciudad no es sólo acumulación poblacional, es además, un espacio donde se interconectan relaciones económicas, sociales y culturales entremezcladas con la participación del Estado.”¹⁰

La evolución de las ciudades está estrechamente vinculada a la concentración económica, división internacional del trabajo y la innovación tecnológica, es decir, a la evolución de la economía mundial. Es así que al producirse grandes cambios en la economía mundial, surgen nuevos patrones de urbanización y conformación de las ciudades.

Así tenemos que la revolución industrial del siglo XIX aceleró el crecimiento de las principales ciudades; posteriormente, la época de la posguerra –mediados del siglo XX- significó la consolidación del modelo industrial en los países desarrollados y la profundización de la actividad manufacturera en los más importantes países en desarrollo que naturalmente, en ambos casos, beneficio a las más grandes ciudades.¹¹ Estos cambios en el modelo económico mundial produjeron un nuevo tipo de asentamiento humano permanente que rápidamente se consolidaría como un fenómeno universal y heterogéneo: las *metrópolis*.

Se trata pues de un nuevo tipo de asentamiento humano no sólo en el aspecto cuantitativo –mayor población y territorio- sino en el aspecto cualitativo, al volverse más complejo y desempeñar un papel rector en el ámbito económico, político y cultural, en comparación con la ciudad industrial de finales del siglo XIX.¹²

El término *metrópolis* surgió a comienzos del siglo XX, ya que el de *ciudad* fue insuficiente para describir los nuevos fenómenos que experimentaban los países desarrollados. Estos fenómenos consistieron principalmente en: un acelerado crecimiento de su población, la consecuente complejidad de la escala de sus interacciones sociales, económicas y políticas y, particularmente, la conformación de un área de influencia –*hinterland*- al constituir centros urbanos cada vez más extensos que dominaban a los territorios adyacentes.

⁹ Horacio Landa, “Terminología de urbanismo”, México, 1976, citado por Jaime Sobrino, *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*, México, INAP, 1993, p. 10-11.

¹⁰ Jaime Sobrino, *Ibidem*, p. 29

¹¹ Adrián Guillermo Aguilar y Antonio Vieyra, “El Fenómeno Metropolitano y su Delimitación: enfoques predominantes y experiencias en otros países”, en CONAPO (coord.), *La Delimitación de Zonas Metropolitanas*, 2003, p 56.

¹² *Ibidem*.

Por ello, aunque el término metrópolis proviene del griego *mater* que significa madre y *polis* que significa ciudad, es decir *ciudad madre*,¹³ el fenómeno que explica dicho término va más allá de su significado etimológico.

Al verse rebasado el concepto de *ciudad*, fueron creados algunos conceptos que explicaran esta nueva realidad. Así surgen los conceptos de “*área y zona metropolitana* que son dos formas distintas de definir y delimitar el fenómeno urbano de modo más apegado a la realidad geográfica, ecológica, socio-económica y demográfica de lo que en términos genéricos se denomina ciudad.”¹⁴

El primer concepto, *área metropolitana*, se refiere a la ciudad misma más el área continua urbanizada, es decir, lo que comúnmente llamamos “mancha urbana” y que contiene a la mayor proporción de población considerada urbana. Esta definición se basa principalmente en elementos morfológicos como la contigüidad geográfica, los usos del suelo, así como las actividades económicas *no-agrícolas* que desarrolla la población.

En cambio la ***zona metropolitana*** se define como:

[La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa (municipio) que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no-agrícolas, y que mantienen una interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa.]¹⁵

La diferencia entre *área* y *zona metropolitana* consiste en que, ésta última envuelve a la primera en tanto que sus límites los constituyen los municipios y delegaciones, en el caso del Distrito Federal, que son las unidades político-administrativas básicas de nuestro país.

Muchas definiciones de zonas metropolitanas, como la citada arriba, cuentan con elementos comunes que nos indican las principales características de este particular tipo de asentamiento humano. Estos elementos son: a) un núcleo central, que concentra actividades, población y es origen de la zona metropolitana; b) una periferia, sobre la que se extiende el dominio socioeconómico y político del núcleo o ciudad central; c) las relaciones que se establecen entre el núcleo y la periferia son de carácter funcional e implican una

¹³ Diccionario de la Real Academia Española en línea [Dirección URL: <http://www.rae.es/rae.html>]

¹⁴ Luis Unikel, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza, *El Desarrollo Urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, 2ª edición 1978, México, El Colegio de México, 1976, p 116.

¹⁵ *Ibidem*, p. 118.

compleja red de servicios y fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales y d) las unidades político administrativas que contienen a la ciudad central y la periferia constituyen el territorio de la zona metropolitana, y no solamente el área urbanizada.

Ahora bien, resulta indispensable conocer los ejercicios de delimitación de las zonas metropolitanas. La delimitación de las zonas metropolitanas es fundamental para la toma de decisiones, pues permite a los agentes públicos, privados y sociales que están involucrados en el desarrollo de las metrópolis, contar con un referente territorial sobre el cual impactarán sus decisiones. Este tema es tratado ampliamente en el siguiente apartado.

1.1.2. Delimitación de las zonas metropolitanas

Por delimitación entendemos al ejercicio teórico y metodológico que busca identificar territorialmente el fenómeno metropolitano y constituye una excelente herramienta para la planeación e implementación de políticas urbanas y regionales. Por ello es fundamental conocer en qué consisten y cuáles han sido los ejercicios de delimitación de zonas metropolitanas, sus implicaciones e importancia ante los retos que estos fenómenos traen para nuestro país y, en particular, para el Valle de México.

En particular, la delimitación permite a los diferentes ámbitos y niveles gubernamentales encargados de diseñar e instrumentar políticas de desarrollo, contar con una clara identificación del territorio y la población sobre la cual impactará la acción de gobierno.

1.1.2.1 Experiencias de delimitación en otros países

La importancia de ubicar territorialmente el fenómeno metropolitano ha llevado a muchos países a buscar definiciones y metodologías apropiadas para delimitar sus zonas metropolitanas. Es difícil valorar qué delimitación es mejor o cuál es más apropiada para el caso mexicano, pues dichas delimitaciones son formuladas con propósitos diferentes y tienen por objetivo ubicar territorialmente el fenómeno metropolitano, que como sabemos, es heterogéneo.

Uno de los primeros países en lograr una metodología y criterios de delimitación consistentes fue Estados Unidos. A mediados del siglo XX, con el censo de 1950 que aparecieron las “Standard Metropolitan Áreas”, aunque el término de *Distrito Metropolitano* surgió treinta y cinco años antes. Este método, creado por las Oficinas de Presupuesto y de Censos, es uno de los primeros usados para

delimitación de áreas metropolitanas. Su unidad geográfica básica son los condados y su principal característica para integrar con éstos las Áreas Estadísticas Metropolitanas son los desplazamientos laborales de sus habitantes.¹⁶

Otros países han formulado sus propias delimitaciones. Estas dependen de los procesos que desean medir, la información de que disponen, la concepción que tienen de zona metropolitana, los propósitos de la delimitación y, fundamentalmente, del modelo de desarrollo adoptado.¹⁷ Estos elementos deben ser claramente identificables ya que, como a menudo sucede, la adopción de modelos a nuestra realidad, cuyo contexto es completamente distinto, produce ejercicios infructuosos y hasta nefastos para la planeación y diseño de políticas públicas.

1.1.2.2. Experiencias de delimitación de zonas metropolitanas en México

En nuestro país se han efectuado varios ejercicios de delimitación de zonas metropolitanas, destacando la delimitación de 1976 elaborada en el ámbito académico por Luís Unikel, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza quienes identificaron doce zonas metropolitanas.¹⁸

En 1986, María Eugenia Negrete y Héctor Salazar,¹⁹ en otro ejercicio de delimitación, identificaron 26 zonas metropolitanas, las cuales incluyen las doce identificadas por Unikel más otras catorce.

En términos metodológicos ambas delimitaciones consideran que los municipios deben presentar dos características: a) “manifestar un carácter predominante urbano, y b) una interdependencia mayor con la ciudad central que con cualquier otra.”²⁰ Para ello efectúan un análisis multivariado de un conjunto de indicadores, logrando identificar tres tipos de municipios: metropolitanos, no metropolitanos y en transición. Con la identificación de estos tipos de municipios integran las zonas metropolitanas.

¹⁶ Adrián G. Aguilar y Antonio Vieyra, *op. cit.* p. 63-65.

¹⁷ Por ejemplo, en Australia se establece una marcada diferencia entre los centros urbanos y las áreas urbanas exteriores y utiliza como criterio los usos de suelo. En este caso domina una visión normativa sobre el territorio. Otro ejemplo es la delimitación de las *Grandes Aglomeraciones Metropolitanas Europeas* que tiene como propósito aportar una metodología común para casi todos los países de la Unión Europea. Su particularidad radica no en sus criterios sino en su propósito: contar con una categorización homogénea de zonas metropolitanas para toda la Unión Europea acorde a su modelo de desarrollo. Los autores presentan los ejercicios de delimitación de Canadá y Portugal. *Ibid.* pp. 65-72.

¹⁸ Luis Unikel, *op. cit.*

¹⁹ María Eugenia Negrete y Héctor Salazar, “Zonas Metropolitanas en México, 1980”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 1, Núm. 1, México, El Colegio de México, 1986, pp. 97-124.

²⁰ Luis Unikel, *op. cit.*, p. 120.

Para la década de los noventa, en el ámbito gubernamental, el CONAPO elaboró una nueva delimitación, que identifica 34 metrópolis -4 zonas metropolitanas y 30 conurbaciones- de las cuales 25 coinciden con las identificadas por Negrete y Salazar, excluyendo Chihuahua y se añaden 9 metrópolis más. Esta delimitación no menciona la metodología utilizada.²¹

Otra delimitación de zonas metropolitanas para esa década apareció en el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000* y específicamente en el *Programa Estratégico de 100 Ciudades*. En él se identificaron 116 ciudades medias y pequeñas, de las cuales 27 se denominaron conurbaciones. Este programa se complementaba con otro de Consolidación para las zonas metropolitanas de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.²²

En 1993, para la misma década, Jaime Sobrino identificó 37 zonas metropolitanas a través de dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro, estadístico de análisis multivariado.²³

Una última delimitación para 1990 fue publicada por la H. Cámara de Diputados en 1997, producto de un trabajo conjunto entre la SEDESOL, SEGOB e INEGI.²⁴ Se integraron nueve indicadores y según las puntuaciones obtenidas se categorizaron en cuatro tipos de zonas metropolitanas: 1 metrópoli saturada, la ZMVM; 11 metrópolis consolidadas; 12 metrópolis en crecimiento; y 34 zonas en proceso inicial de metropolización.

En 2001 aparece en el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006* una nueva clasificación del sistema urbano nacional. Este programa considera: a) la megalópolis del centro, la cual incluye siete zonas metropolitanas de la región centro del país, b) 11 zonas metropolitanas, c) 28 aglomeraciones urbanas, y d) ciudades, subdivididas en 75 con más de 50 mil habitantes y en 244 ciudades entre 15 mil y 49,999 habitantes. De ésta clasificación, 46 unidades corresponden a zonas metropolitanas.²⁵

²¹ Jaime Sobrino, "Delimitación de la Zonas metropolitanas de México en 2000," en CONAPO (coord.), *La Delimitación de Zonas Metropolitanas*, México CONAPO, Sedesol, 2003, p. 126-127.

²² *Ibidem*.

²³ Jaime Sobrino, *Gobierno y Administración Metropolitana... op. cit.*

²⁴ SEDESOL, SEGOB e INEGI, *Las Metrópolis mexicanas*, H. Cámara de Diputados, 1997. Podemos considerar este ejercicio como el antecedente directo de nuestra Delimitación vigente.

²⁵ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, 2001, p. 60-63.

Tabla 1.1 Principales ejercicios de delimitación de zonas metropolitanas en México

Delimitación	Año	Criterios o variables utilizadas	Resultados
Luis Unikel, <i>et al.</i> , 1976	1970	Unidad de análisis es el municipio: i) carácter predominante urbano, y ii) una interdependencia mayor con la ciudad central que con cualquier otra. Variables: PEA no agrícola (%); nivel de urbanización (%); valor agregado industrial (en miles de pesos); incremento medio de crecimiento de población (%) y distancia entre el centro de la ciudad y la cabecera municipal (km)." p. 120-121.	12 zonas metropolitanas
Negrete y Salazar, 1986.	1980	Tasas anuales de crecimiento poblacional, nivel de urbanización, densidad de población, elasticidad de la PEA en actividades urbanas y productividad industrial.	26 zonas metropolitanas
Conapo, 1994.	1990	No menciona metodología utilizada.	34 metrópolis de las cuales 4 son zonas metropolitanas y 30 conurbaciones,(25 coinciden la anterior)
PNDU 1995-2000, 100 Ciudades, Programa de consolidación ZM	1990	No menciona metodología utilizada.	116 ciudades medias y pequeñas, de las cuales 27 son conurbaciones y 4 zonas metropolitanas.
Sobrino, 1993.	1990	Ejercicio gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro, estadístico de análisis multivariado. Parecida a las de Unikel y Negrete.	37 zonas metropolitanas.
SEDESOL, INEGI, SEGOB, 1997	1990	Nueve indicadores: población metropolitana en relación con la estatal; tasa anual de crecimiento poblacional; PEA; PIB; conurbación; comunicación; educación y cultura; salud y medios masivos de comunicación.	58 zonas metropolitanas: 1 es saturada, 11 consolidadas, 12 en crecimiento y 34 iniciales.
PNDUyOT 2001-2006	2000	No menciona metodología utilizada.	46 zonas metropolitanas de las cuales 7 son incluidas en la denominación megalópolis del centro.
Sobrino, 2003.	2000	Esta delimitación da mayor peso a los criterios de integración funcional que a los morfológicos o de contigüidad física.	48 zonas metropolitanas.
Garza, 2003.	2000	Criterios para ampliar el concepto de zonas metropolitanas, y con ello su delimitación, a ciudades que no se extienden fuera de su municipio original.	56 zonas metropolitanas.
CONAPO, INEGI y SEDESOL, <i>Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, 2007</i>	2005	Además de criterios morfológicos y de integración funcional incorpora a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. Además incluye a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América	56 zonas metropolitanas.

Elaboración propia con base en las fuentes de las Delimitaciones indicadas en la primer columna.

En 2003 Jaime Sobrino propone otra delimitación que utiliza como unidad de análisis el concepto de área urbanizada y los viajes intermunicipales por motivo de trabajo para determinar la interrelación funcional.²⁶

Con esta metodología identifica 48 zonas metropolitanas, que aglutinan 47.3 millones de personas, representando el 48.6% de la población total del país. Esta delimitación da mayor peso a los criterios de integración funcional que a los morfológicos o de contigüidad física.²⁷

Una última propuesta, a manera de apéndice metodológico, fue presentada en 2003 por Gustavo Garza, en la cual aporta criterios para ampliar el concepto de zonas metropolitanas, y con ello su delimitación, a ciudades que no se extienden fuera de su municipio original.²⁸ La *Tabla 1.1* sintetiza los principales ejercicios de delimitación de zonas metropolitanas en nuestro país.

1.1.2.3. Criterios y variables utilizadas en las delimitaciones

A partir de estas delimitaciones hemos podido identificar los criterios usados, así como su propósito. Estos criterios retoman facetas del fenómeno metropolitano y pueden agruparse en: a) morfológicos o ecológicos, b) funcionales o económicos y c) histórico-culturales.²⁹

A) Los criterios *morfológicos o ecológicos* se refieren a una connotación estática y descriptiva del fenómeno urbano. El uso de estos criterios fue dominante en las primeras delimitaciones, debido a la disponibilidad de información para construir indicadores. Estos son:

1. Tamaño mínimo de población: responde a la necesidad de identificar un núcleo básico.

²⁶ Jaime Sobrino, “Zonas metropolitanas en México 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, septiembre / diciembre, México, El Colegio de México, 2003, pp. 461-507.

²⁷ Esta propuesta de delimitación concibe a la zona metropolitana “ya no como una conjunción de municipios que contienen una ciudad central y localidades periféricas, sino como un sistema interrelacionado de mercados urbanos de trabajo o un sistema urbano cotidiano.” Jaime Sobrino, “Delimitación...” *op. cit.*, p. 136.

²⁸ Debido al gran tamaño de algunos municipios, principalmente del norte del país y a pesar de su importancia regional y gran peso económico, político y social, las grandes ciudades difícilmente rebasarán el límite territorial del municipio que las contiene. Tal es el caso de Ciudad Juárez. Esta propuesta considera que el SUN en 2000 está constituido por 350 ciudades, de las cuales 56 son zonas metropolitanas. Gustavo, Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 147-150.

²⁹ María Eugenia Negrete, “Definición de zonas metropolitanas en la década de los ochenta y noventa: experiencia en perspectiva”, en CONAPO (coord.), *La Delimitación de Zonas Metropolitanas*, México, CONAPO, Sedesol, 2003, pp. 103-104; y Adrián G. Aguilar y Antonio Vieyra, *op. cit.* pp. 73 – 74.

2. Densidad de población: es el reflejo de la intensidad urbana.
3. Contigüidad: la proximidad promueve la interacción.
4. Conformación territorial: determinado por la expansión urbana.
5. Unidad territorial de análisis: el Municipio. Es la unidad estadística y cartográfica de estudio más estable que permite una comparación espacial y temporal.

B) Los criterios *funcionales o económicos* se refieren a la identificación de procesos y relaciones dinámicas, así como los flujos de bienes, personas, servicios o información que tienen lugar entre las distintas unidades que componen una zona metropolitana. Estos indicadores miden la importancia de las unidades territoriales como lugares de residencia y como centros de actividades económicas, así como los desplazamientos de la población al interior de la zona metropolitana. Estos criterios son:

1. Desplazamientos laborales: da cuenta de la intensidad de las relaciones económicas entre el centro y la periferia.
2. Porcentaje de empleo urbano: se refiere a la PEA ocupada en actividades no agrícolas.
3. Mercado de trabajo: “estructura y dinámica de la economía local, ritmos de desconcentración del empleo y tendencias de relocalización espacial de cada sector económico.”³⁰
4. Distancia: variable que mide la lejanía o proximidad entre los municipios periféricos con la ciudad central.

C) Los criterios *históricos y socioculturales* buscan distinguir los valores y formas de vida urbana, y no urbana. Se consideran también los elementos que otorgan tradición, peso histórico y cultural a una ciudad, sin embargo este aspecto, aunque frecuentemente mencionado, no llega a medirse.

Por último es importante destacar que, desde el primer ejercicio de delimitación, se ha considerado al *Municipio* como la unidad territorial básica. Esto se debe a su mayor estabilidad en el tiempo y la disponibilidad de información censal, lo que permite la comparación espacial y temporal. Además, las facultades que, en materia de planeación del desarrollo urbano y prestación de servicios públicos poseen los municipios, los colocan como actores fundamentales para lograr el desarrollo de las zonas metropolitanas en nuestro país.

³⁰ Jaime Sobrino, “Zonas metropolitanas...” *op. cit.* p. 462.

Dificultades en los ejercicios de delimitación

A pesar de su importancia, los ejercicios de delimitación de zonas metropolitanas, así como las metodologías, criterios y variables utilizados, han sido claramente arbitrarios. Esto se debe a que dependen de los propósitos particulares de la dependencia, instancia gubernamental o entidad académica que efectúa dicha delimitación.

Estos ejercicios, particularmente los gubernamentales, son concebidos a partir de una visión sectorial o parcial del fenómeno y nos impiden tener una concepción holística del mismo. Esto repercute negativamente en la toma de decisiones y formulación de soluciones a los múltiples problemas que conlleva la gestión de las metrópolis.

Resulta claro que los ejercicios de delimitación deben construirse por los actores involucrados en el desarrollo de estos territorios; deben considerar los nuevos fenómenos urbanos, regionales y globales que experimentan estas unidades funcionales y deben incorporar métodos y variables más adecuados que nos permitan identificar con mayor claridad estos nuevos fenómenos.³¹

1.1.2.4. Delimitación de zonas metropolitanas en México, 2005

El más reciente ejercicio de delimitación se denomina *Delimitación de las zonas metropolitanas de México* y fue elaborada por especialistas de CONAPO, INEGI y SEDESOL, con la intención de contar con una delimitación exhaustiva y sistemática de las zonas metropolitanas del país.³²

Este ejercicio interinstitucional busca: contar con una base conceptual y metodológica común, que dé cuenta en forma exhaustiva y sistemática de la configuración territorial de las zonas metropolitanas y que proporcione criterios claros para su actualización. La información generada, así como los estudios relevantes que se generen de ella, permitirán fortalecer y mejorar la toma de decisiones para la planeación y gestión del desarrollo metropolitano.³³

³¹ Adrián Guillermo Aguilar, "Evaluación de las delimitaciones existentes", artículo elaborado para el Segundo Diplomado a Distancia: *El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión*, México, UNAM, PUEC, Módulo 1, 2003, p. 11.

³² CONAPO (coord.), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, CONAPO, INEGI y SEDESOL, 2007. 183 pp. La primera edición de este ejercicio interinstitucional fue publicada en 2004 y da cuenta de las zonas metropolitanas para el año censal de 2000. Su actualización fue publicada en 2007 y se efectuó con base en la cartografía y los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, así como en la revisión de los instrumentos de política urbana vigentes.

³³ *Ibidem*, p. 13.

Mapa 1.1 Zonas Metropolitanas en México según su carácter político-administrativo



Fuente: Juan Carlos Zentella, 2005, PUEC-UNAM, elaboración con cartografía del INEGI y con datos del Libro "Delimitación de Zonas Metropolitanas, SEDESOL, CONAPO E INEGI, 2004.

Para lograr esto, el grupo interinstitucional definió como **zonas metropolitanas**:

[...al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.

Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.]³⁴

En esta delimitación se incorporaron, además de las usadas en anteriores delimitaciones, tres nuevas variables: a) municipios considerados en las declaratorias y programas de ordenación de zonas conurbadas y metropolitanas vigentes; b) ciudades que, a pesar de no rebasar el límite del municipio que la contiene, superan el millón de habitantes y c) ciudades que comparten procesos de conurbación con ciudades norteamericanas.

Se definieron, a su vez, tres grupos de municipios metropolitanos, con sus respectivos criterios: 1) municipios centrales, 2) municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos y 3) municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.

A partir de esta delimitación se identificaron 56 zonas metropolitanas cuya población en el año 2005 ascendió a 57.9 millones de personas, mismas que representan 56 por ciento de la población total del país. De éstas, nueve zonas metropolitanas tienen más de un millón de habitantes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Cd. Juárez y La Laguna, donde residen 36.6 millones de personas, más de la tercera parte del total nacional (35.4%).³⁵

Sin embargo, el concepto de zona metropolitana y su delimitación no bastan para conocer los múltiples procesos que tienen lugar en su interior. La identificación de estos procesos nos permitirá acercarnos al funcionamiento real de éstas zonas y con ello incidir en el fondo de sus problemáticas.

³⁴ *Ibidem*, p. 21.

³⁵ *Ibidem*, p. 31.

1.1.3. Dinámicas y procesos metropolitanos

Más allá del significado del término metrópolis y su delimitación debemos tener en cuenta las dinámicas y procesos propios del fenómeno metropolitano. Estos se pueden identificar en dos momentos: a) la conformación de las zonas metropolitanas o *proceso de metropolización* y b) las dinámicas cotidianas metropolitanas.

En cuanto al *proceso de metropolización* tenemos aquellos fenómenos que dieron forma a la zona metropolitana, es decir, los que propiciaron el desbordamiento de la ciudad a otras unidades territoriales; en particular, se identifican como causas de estas transformaciones territoriales los factores económicos y demográficos. En un segundo momento se identifican las dinámicas y procesos que ocurren cotidianamente y que dan forma a las zonas metropolitanas. Estas dinámicas constituyen los grandes retos de estos vastos territorios que deben ser resueltos por todos los actores que confluyen en su gestión.

1.1.3.1. La metropolización

El impacto de la economía. La formación de las metrópolis tiene como origen la evolución de la economía mundial. A principios y hasta mediados del siglo XX, el concepto de desarrollo era sinónimo de crecimiento económico y los países buscaron por todos los medios incrementar su riqueza. Este modelo motivó los cambios en la concentración económica, división internacional del trabajo y la innovación tecnológica. Basada en las teorías de la modernización, esta nueva etapa del capitalismo tuvo como efecto la consolidación del proceso de industrialización de las ciudades de todo el mundo.

En los países considerados en vías de desarrollo –entre ellos México- se consolidó la actividad manufacturera como política de estado, ya que fue considerada el medio para acceder al “desarrollo”. Esta orientación se acentuó durante la época de la posguerra, a mediados del siglo XX.

Estos cambios en el modelo económico mundial produjeron las metrópolis, ya que éstas “son el resultado del proceso de crecimiento económico y demográfico que ha llevado a la población a concentrarse allí donde las actividades y las expectativas son mayores”.³⁶

³⁶ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.*, p. 283.

Es decir, el fenómeno metropolitano se genera a partir del inusitado crecimiento de la población urbana que responde, principalmente, a la dinámica y ubicación territorial de las actividades económicas. Éstas requieren, en su proceso de producción, distribución y consumo, de una concentración espacial de algunas áreas urbanas,³⁷ en donde se generan empleos e ingresos, lo cual aumenta la fuerza de atracción de población de localidades vecinas, conformando su área de influencia.³⁸

Esta fuerza de atracción de la ciudad se fortalece pues se considera que las grandes ciudades a mayor tamaño ofrecen más y mejores condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, y con ello mejorarán las condiciones de vida de sus habitantes. Es decir, las grandes aglomeraciones urbanas proveen a la población –actual y potencial- mayores atractivos en cuanto a empleo, educación, salud, etc, frente a los que pudieran ofrecer otros asentamientos humanos de menor dimensión, como las ciudades pequeñas o localidades predominantemente rurales.

Las etapas del metropolitanismo

Estos factores macroeconómicos de la ciudad dieron lugar al fenómeno metropolitano, el cual consiste en la expansión del área urbana “original” o ciudad central hacia las localidades adyacentes, integrándolas física y funcionalmente. Generalmente estas localidades pertenecen a dos o más unidades político-administrativas distintas a la que contiene la ciudad central, lo que, como vimos anteriormente, añade una característica definitoria a este fenómeno.

A este proceso se le conoce como *metropolización de tipo central*, en tanto que la *metropolización de tipo bifuncional* se produce cuando “dos localidades de tamaño similar crecen de manera conjunta hasta constituir un solo conglomerado urbano”.³⁹

³⁷ A estos procesos macroeconómicos de las ciudades se les conoce como *economías de aglomeración*, las cuales se refieren a “la existencia de incrementos en los beneficios de las unidades económicas conforme aumenta la escala de la actividad económica urbana, es decir, el tamaño de la ciudad. Definición de Mills y McDonald, 1992, p. 20, citada por Jaime Sobrino, *Desarrollo urbano... op. cit.*, p. 7.

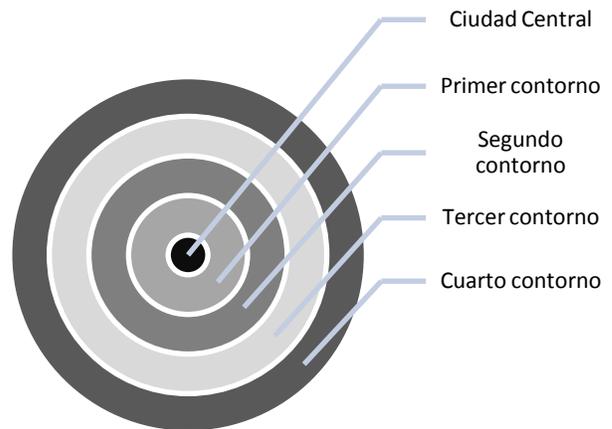
³⁸ Adolfo Sánchez Almanza, “Crecimiento de la población de la ZMVM”, en Ángel Bassols y Gloria González (coords); Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político, México, D.D.F., UNAM, Iiec., 1993, pagina 103.

³⁹ Jaime Sobrino, *Gobierno y administración... op. cit.* p. 25.

Ahora bien, diversos enfoques teóricos han intentado explicar la evolución de estos centros urbanos que pasan de ser ciudades hasta convertirse en zonas metropolitanas. Tal vez el más usado sea el de Burgess (1925), quién propuso que la ciudad se estructuraba en cinco zonas concéntricas.

Esta teoría es muy importante ya que fue punto de partida para otras proposiciones como (...) las *etapas de metropolitanismo*. La teoría concéntrica se ha utilizado generalmente para estudiar el crecimiento y grado de consolidación urbana, en tanto que la teoría sectorial permite establecer patrones de diferenciación económica, social, cultural y urbanística al interior de la ciudad.⁴⁰

Figura 1.1 Modelo concéntrico de Burgess



Fuente: Elaboración propia

El modelo de *etapas de metropolitanismo* nos permite identificar de manera puntual la conformación y evolución de las zonas metropolitanas. Estas dinámicas de crecimiento y consolidación de las distintas áreas urbanas, principalmente del distrito comercial central y sus áreas contiguas, se caracterizan por “el desplazamiento progresivo, primero de población y luego de fuentes de empleo, del centro hacia la periferia.”⁴¹ Dicho proceso se debe, entre otros factores, al creciente costo de vivir en el área central y la aparición de diversas ventajas y nuevas fuentes de empleo en la periferia.

Otras investigaciones han identificado cuatro etapas o fases del metropolitanismo: a) *urbanización*, o crecimiento de la ciudad central; b) *suburbanización*, o mayor crecimiento relativo de la periferia respecto a la ciudad central; c) *desurbanización*, o pérdida absoluta de población en la ciudad central; y d) *reurbanización*, o retorno del crecimiento demográfico en la ciudad central y primer anillo.⁴²

Estas etapas que explican el proceso de conformación de zonas metropolitanas, deben considerarse como un referente teórico que, para

⁴⁰ Jaime Sobrino, “Perspectiva demográfica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000-2020”, Ponencia presentada en el seminario *La política de población en la metrópoli, siglo XXI*, México, Comisión de Población y Desarrollo de la ALDF y el Consejo de Población del D.F., 21 de julio de 2004.

⁴¹ Luis Unikel, *op. cit.* p. 133.

⁴² Busquets, 1993: 165 y Van de Berg 1987: 84-91, citados por Jaime Sobrino, *Desarrollo Urbano... op. cit.* pp. 6 y 7.

aplicarlo en su justa dimensión, deben considerar otros elementos como la historia, cultura y manifestaciones políticas de la ciudad y del territorio inmediato que originan la zona metropolitana.

Por ello, atendiendo el momento de incorporación o conurbación de las unidades territoriales a la zona metropolitana, esta se regionaliza internamente en anillos o contornos, que parten del distrito comercial o ciudad central. Esta regionalización interna de la zona metropolitana, que nos indica el grado de consolidación urbana y el momento de incorporación de cada una de las unidades territoriales que la conforman, nos permite contar con elementos para la creación de políticas urbanas y regionales.⁴³

La multifactorialidad del fenómeno metropolitano

Ahora bien, no debemos perder de vista que los fenómenos territoriales tienen como origen múltiples factores y no solo las actividades económicas. Es decir, las zonas metropolitanas, a pesar de derivarse de las transformaciones macroeconómicas, son una construcción histórico-social que depende de las actividades desarrolladas –consientes o no- por todos los sujetos que habitan en ella. En este sentido...

[La producción de las ciudades implica un enjambre de relaciones sociales en las que intervienen los propietarios de la tierra, promotores inmobiliarios, empresarios industriales, comerciantes, propietarios de negocios de servicios, así como diversos estratos de la población, todos los cuales se regulan con la participación activa del Estado. El desafío es construir los múltiples espacios urbanos requeridos por las nuevas estructuras socioeconómicas que emergen del tránsito de una nación rural a una hegemoníamente urbana.]⁴⁴

Las zonas metropolitanas cuentan con muchísimas ventajas o incentivos que ejercen una fuerza de atracción impresionante sobre la población, pero que, al mismo, concentran múltiples problemas que deben ser resueltos por los gobiernos y sus habitantes. Como mencionan Jordi Borja y Manuel Castells:

[Las metrópolis se han convertido en una cuestión de alcance estatal. Concentran a la vez el mayor potencial de desarrollo y los más graves problemas sociales. Es en ellas donde se desarrollan las actividades más dinámicas e innovadoras, pero también los mayores problemas de

⁴³ “Las políticas urbanas y regionales tratan de modificar o reorientar el patrón prevaleciente de la distribución territorial de las actividades económicas y la población a fin de eliminar algunos de sus efectos indeseados, ya sea desde el punto de vista del desarrollo económico o de la justicia social.” Gustavo Garza, *La urbanización en México... op. cit.* p. 131.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 137.

marginalidad, donde coexisten riqueza y bienestar con las mayores desigualdades y desequilibrios.]⁴⁵

Las entidades gubernamentales y los actores sociales, para poder influir en el territorio en cuestión, deben conocer el tipo de procesos y dinámicas que ocurren cotidianamente en su interior. Pero no nos referimos a todos los asuntos que ocurren en la metrópoli, sino sólo los que se consideran de alcance metropolitano.

La zona metropolitana es una unidad territorial que funciona como un sistema y, por lo tanto, la solución a sus problemas depende de la participación de todos los actores gubernamentales, sociales y privados así como de las estrategias que estos diseñen para el corto, mediano y largo plazos.

1.1.3.2. Dinámicas y procesos cotidianos de las zonas metropolitanas

Todas las definiciones de zonas metropolitanas coinciden en que las relaciones, fenómenos o procesos que ocurren en su interior son la esencia de la escala metropolitana. “Por la importancia que se le otorga a la interrelación funcional, las zonas metropolitanas son sinónimo de microrregiones urbanas funcionales o de sistemas urbanos cotidianos.”⁴⁶

En este sentido, las zonas metropolitanas funcionan como grandes sistemas, cuyas acciones recibidas en una parte de su territorio repercutirá tarde o temprano en alguna otra parte de la misma. Es decir, irremediamente los fenómenos que ocurran en una parte de ésta tendrán efectos en toda la zona; lo que pasa en una parte de ésta afectará al resto de la misma.

Por ello es de suma importancia insistir en que las zonas metropolitanas, más que un conjunto de edificaciones, son espacios de interacción y de relaciones humanas, de flujos y dinámicas. Estas funciones y relaciones son parte fundamental de la delimitación operativa de una zona metropolitana, la cual conjuga al menos los siguientes cuatro elementos:

[a) Componente demográfico, que tiene que ver con el crecimiento de la población y movimientos intrametropolitanos centro – periferia; b) mercado de trabajo, en cuanto a la estructura y dinámica de la economía local, ritmos de desconcentración del empleo y tendencias de relocalización espacial de cada sector económico; c) conformación territorial, determinado por las

⁴⁵ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.*, p. 283.

⁴⁶ Jaime Sobrino, “Zonas metropolitanas...” *op. cit.*, p. 466.

características de la expansión urbana - continua, sectorial, axial o discontinua; y d) la delimitación político-administrativa.]⁴⁷

Las relaciones que se establecen al interior del territorio metropolitano, son de carácter funcional e implican una compleja red de servicios, bienes y fenómenos, sociales, políticos, culturales y económicos.

Muchos son los problemas y fenómenos que se gestan al interior de las metrópolis, pero no todos ellos pueden considerarse de alcance o naturaleza metropolitana. Las dinámicas y procesos metropolitanos son aquellos que repercuten en todo el territorio considerado metropolitano y que, por lo tanto, no reconocen ni respetan los límites de las unidades político-administrativas que la conforman. Para distinguir cuales son efectivamente los asuntos y problemas de escala metropolitana debemos considerar que estos:

[...] comprometen al conjunto de la aglomeración y cuyo soporte es algún tipo de red: transporte, servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, basura) y frente a los cuales la planificación estratégica de desarrollo de la aglomeración (incluida en ésta la planificación física) es el instrumento metropolitano por excelencia.]⁴⁸

El conocimiento y diferenciación de aquellos fenómenos de alcance metropolitano nos permitirá desentrañar su funcionamiento para así intervenir satisfactoriamente, aportando instrumentos adecuados para mejorar su gestión o funcionamiento.

Estos fenómenos, han sido estudiados desde diversas perspectivas científicas y para el caso de la ZMVM son sobrados los ejemplos de estas investigaciones.⁴⁹ Estos asuntos, por su naturaleza, son económicos, políticos, históricos, demográficos y culturales.⁵⁰

La presente investigación no busca hacer una descripción minuciosa de ellos, sino, más bien insistir en la necesaria identificación y diferenciación de los asuntos propiamente metropolitanos.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 462.

⁴⁸ Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, *Gestión urbana y gobierno en áreas metropolitanas*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, Serie I Medio Ambiente y Desarrollo Núm. 34, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2001, p. 41.

⁴⁹ Vid. Gustavo Garza, (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, 2000, 768. pp.

⁵⁰ Algunos de ellos son: la evolución demográfica, crecimiento y composición de la población, diferenciación y segregación social, procesos de urbanización, infraestructura urbana, vialidades, transporte, abasto, mercados de suelo y vivienda, servicios públicos - como el agua potable y recolección de residuos sólidos-, seguridad pública, sistemas medioambientales y de capital ecológico, así como todos aquellos que afectan al sistema metropolitano.

Uno de esos asuntos es la complejidad política-administrativa que entraña la metrópoli. Los diferentes ámbitos gubernamentales que actúan sobre el espacio metropolitano, al verse rebasados por el funcionamiento de la metrópoli, deben comprender esta realidad y actuar coordinadamente, según sus facultades y atribuciones, en la definición de políticas, estrategias e instrumentos institucionales que permitan mejorar el funcionamiento de la misma y con ello elevar las condiciones de vida de la población.

Ahora bien, nuevos fenómenos territoriales como: la terciarización de la economía, la segregación socio-espacial, la pobreza generalizada, la agudización de los problemas ambientales, así como las nuevas dinámicas en el funcionamiento de las metrópolis pueden ser explicados o encuentran su origen en fenómenos globales o regionales. Estos fenómenos territoriales de diferentes escalas serán esbozados en el siguiente apartado.

1.1.4 Nuevos fenómenos de alcance regional, nacional y global

Podríamos afirmar que el fenómeno metropolitano se “mundializó” a mediados del siglo XX. Sin embargo, durante el último cuarto del siglo XX y principios de éste, la humanidad ha experimentado nuevos fenómenos a diferentes escalas como consecuencia de las grandes transformaciones en los procesos económicos mundiales, en particular, en el contexto de la llamada “globalización”.

Considerando que las zonas metropolitanas son unidades funcionales y territoriales abiertas, los procesos y dinámicas que ocurren en su interior pueden ser explicados por los fenómenos experimentados a escala regional, nacional y global. De hecho, muchas investigaciones que tratan sobre el papel de las zonas metropolitanas en el mundo, les conceden un papel crucial en la conformación de las dinámicas macrorregionales y globales.⁵¹

⁵¹ Para Aguilar en el estudio de lo regional operan procesos a diferentes escalas geográficas: la internacional, nacional, regional y local. Lo importante es la construcción de lo “local”, que se relaciona a lo nacional y lo global. En este caso el argumento central sería que los diferentes niveles espaciales se deben conceptualizar juntos desde el inicio y el trabajo empírico debe de moverse hacia abajo y hacia arriba, en lugar de proceder únicamente de arriba hacia abajo a través de las diferentes escalas espaciales hasta llegar al objeto (local) de estudio. *Vid:* Adrian Guillermo Aguilar (coord.), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la Región Centro de México*, México, Instituto de Geografía - UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2003. Pág. 13

1.1.4.1 La globalización y las transformaciones territoriales

Durante las últimas tres décadas hemos sido testigos de grandes cambios a nivel mundial. El primero de ellos se denomina *revolución tecnológica informacional* que se refiere al uso de las nuevas tecnologías de información que permiten la articulación de procesos sociales a distancia. La segunda gran transformación es la *globalización de la economía*, en la cual “las actividades estratégicamente dominantes funcionan como unidad a nivel planetario en tiempo real o potencialmente real,”⁵² como por ejemplo los mercados de valores y el sistema financiero internacional. En este sentido:

[La globalización hace depender la riqueza de las naciones, empresas e individuos, a los movimientos de capital, de cadenas de producción y distribución y de unidades-gestión que se relacionan en el conjunto del planeta, socavando por lo tanto la especificidad de un determinado territorio como unidad de producción y consumo.]⁵³

Los requerimientos de la globalización generan nuevos patrones de localización industrial y de estructuración económica.⁵⁴ Ello modifica la estructura y funciones de las zonas metropolitanas, pues una de las características de la economía global es la flexibilidad en la localización de las actividades, que, aunada a un incremento en la accesibilidad provocada por las innovaciones en el transporte y las comunicaciones, modifica los patrones y su estructura económica.

Esto ha provocado un crecimiento de la intensidad de los servicios en la organización de la economía, particularmente los servicios al productor. Este proceso se denomina *terciarización* o *servicialización* de la economía, con lo que hemos pasado de la *ciudad industrial* a la *ciudad de los servicios*.⁵⁵

Estas transformaciones han permitido describir a las zonas metropolitanas como “ciudades globales”, “megaciudades” o “grandes regiones urbanas”. A continuación se describen cada uno de estos conceptos y el papel que juegan en el contexto internacional.

⁵² Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.* p. 24.

⁵³ *Ibidem*, p. 11.

⁵⁴ Saskia Sassen, “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, en revista EURE, Santiago de Chile, vol. 24, no. 71, marzo, 1998, [URL: <http://www.eure.cl/articulos/367/ciudades-en-la-economia-global-enfoques-teoricos-y-metodologicos/>] p. 6.

⁵⁵ Jaime Sobrino, “Desarrollo Urbano...” *op. cit.* p. 13.

1.1.4.2. La ciudad global

Los fenómenos económico-territoriales han generado un tipo particular de ciudad, el cual se caracteriza por su papel en el funcionamiento de la economía global. Nos referimos a la *ciudad global*.

Las *ciudades globales*, según Saskia Sassen, son aquellas que cumplen con cuatro características: son los centros direccionales de la economía mundial; son localidades clave para localización de finanzas y firmas de servicios especializados; son sitios para la producción de innovaciones y desarrollos tecnológicos en estos sectores avanzados (de servicios) y son mercados internacionales importantes para los productos e innovaciones producidos.⁵⁶

Estas ciudades globales no deben ser entendidas como unidades autosuficientes o aisladas. Por definición “la *ciudad global* es una *red de nodos urbanos* de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía. El sistema urbano global es una red, no una pirámide.”⁵⁷

No obstante que México no cuenta con alguna zona metropolitana que pueda considerarse como *ciudad global*, tal y como es definida por Sassen, los procesos globales inciden irremediabilmente en el funcionamiento de las zonas metropolitanas de nuestro país. Por ello es importante identificar el grado de integración de estos centros urbanos, no solo a la economía global sino a la economía internacional, nacional y subnacional.

1.1.4.3. Expansión de las zonas metropolitanas: las megaciudades

Recientemente se ha dado importancia al estudio de un fenómeno territorial muy complejo, producto también de los cambios en la economía global: las *megaciudades*. Estas se distinguen por ser grandes aglomeraciones urbanas, que concentran una población de más de ocho millones de habitantes.

Una de las principales dificultades en la caracterización de las zonas metropolitanas ha sido mostrar hasta dónde se extienden sus relaciones de dominación. Paulatinamente se percibe, además de un crecimiento poblacional, un incremento de la influencia que las zonas metropolitanas ejercen sobre otros territorios ya no tan inmediatos. La expansión física, demográfica y funcional de las zonas metropolitanas ha dado lugar a las megaciudades.

⁵⁶ Saskia Sassen, *The Global City. New York, London, Tokyo*, New Jersey, Princeton University Press, 1991, p. 3-4.

⁵⁷ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.* p. 43.

Sin embargo cabe aclarar que la *ciudad global* difiere sustancialmente de la *megaciudad*, ya que la primera se refiere a unidades de mando de la economía mundial y por lo tanto concentran las más importantes actividades económicas, políticas y culturales, en tanto que las megaciudades se distinguen por su magnitud y por la enorme complejidad que supone su aglomeración millonaria. Así que, como menciona Gustavo Garza, resulta ser un honor muy engañoso ser una *megaciudad*.⁵⁸

Muchas son las razones que surgen para estudiar las *megaciudades*, entre las que destacan: su enorme concentración de habitantes; a escala regional, constituyen los polos económicos de relevancia global y son centros de poder político, económico e informacional; concentran muchos de los costos sociales de la urbanización como el acelerado crecimiento demográfico, segregación socio-espacial, pobreza, contaminación, etc. y por último, los patrones de expansión espacial asociados a estas grandes ciudades están adquiriendo nuevas formas territoriales dentro de las regiones que las contienen.⁵⁹

Las *megaciudades* son una “nueva forma urbana por el hecho de constituirse en torno a su conexión en una red global, de la que son nodos fundamentales, al tiempo que están internamente segmentadas y desconectadas social y espacialmente.”⁶⁰ Este es precisamente el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Aunado a la formación de estas aglomeraciones, la globalización nos “provee” de nuevos fenómenos territoriales. La expansión reciente de estas megaciudades, los nuevos patrones espaciales en su región inmediata y el incremento de relaciones y flujos de personas, mercancías y capitales entre zonas metropolitanas al interior de las regiones, han dado lugar a la idea de *subsistemas de ciudades*, *grandes regiones metropolitanas* o la formación de *megalópolis* o *metápolis*.

1.1.4.4 Conformación de grandes regiones metropolitanas: la metápolis, megalópolis o ciudades-región.

La globalización ha provocado, además de los procesos de concentración de las actividades dominantes en las *ciudades globales* y en las *megaciudades*, la

⁵⁸ Gustavo Garza, “Inserción de las metrópolis en las distintas escalas”, artículo elaborado para el *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión*, México, UNAM, PUEC, 2003, Módulo 3. p. 5

⁵⁹ Adrián Guillermo Aguilar, (coord.), *Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, UNAM, Instituto de Geografía, CRIM. PUEC, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 5 y 6.

⁶⁰ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.* p. 52.

articulación de redes de ciudades que buscan proveer los servicios requeridos por la economía mundial, la incorporación de grandes espacios periféricos no urbanos a estos procesos regionales y la conformación de corredores urbano-económicos en los que se evidencia un incremento en la intensidad de los flujos de personas, productos, y capitales.

La principal implicación de estos nuevos patrones espaciales es que se trata de un tipo de urbanización de base regional, cuyos procesos rebasan el límite tradicional de la ciudad y de la zona metropolitana, de ahí que se le denomine *regiones megarurbanas* o *regiones metropolitanas expandidas*.

Otro conceptos que están vinculados a estos nuevos fenómenos regionales son: *ciudad-región* (Friedmann, 1972), *megalópolis* (Gottmann, 1961), *metropoles* (Meltzer, 1984) y *metápolis* (Asher, 1996). Todos ellos tratan de delimitar fenómenos espaciales cada vez más difusos, donde existen asentamientos humanos relativamente cercanos, de diverso tamaño, con distintos grados de interrelación funcional.⁶¹ En estos espacios las periferias se expanden cada vez más y las zonas rurales forman parte importante de las relaciones y flujos regionales.

[La idea de “región urbana”, “metápolis” o “megalópolis” apunta a la conformación de un sistema de economía territorial compleja, con la formación de redes de intereses, intercambios de productos y flujos de capitales crecientes entre componentes discontinuos en el territorio, que en este caso corresponden a la Región Centro.]⁶²

Ahora bien, a continuación retomaremos dos conceptos que han sido utilizados para caracterizar lo que ocurre en la región centro de México: la megalópolis y la metápolis.

El término *megalópolis* fue creado por Jean Gottmann para caracterizar el surgimiento de un modelo urbano que implicaba varias ciudades de la región nororiental de Estados Unidos (Boston, New York, Baltimore, Washington), cuya contigüidad daba idea de su posible fusión, integración o conurbación con el paso del tiempo.⁶³

⁶¹ Jaime Sobrino, “Perspectiva demográfica... *op. cit.* p. 1.

⁶² Daniel Hiernaux-Nicolas, “La economía de la Ciudad de México en la perspectiva de la globalización”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol.1, número 004, julio-diciembre, Toluca, México, El Colegio Mexiquense A.C., 1998, p. 683.

⁶³ Juliette Bonnafé, “El debate de la expansión versus densificación”, artículo elaborado para el *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión*, México, UNAM, PUEC, 2003, Módulo 10, p. 15.

Por otro lado, la *metápolis* se refiere más bien al conjunto de espacios, ciudades y zonas metropolitanas articulados entre sí a través de ejes, sin que forzosamente exista una continuidad espacial. Esto implica que la *metápolis* puede tener lugar entre ciudades o zonas metropolitanas aunque estas no presenten una conurbación.⁶⁴

[(...) una *metápoli* es un conjunto de espacios, dentro de los cuales todos o una parte de los habitantes, de las actividades económicas y de los territorios están integrados en el funcionamiento cotidiano (ordinario) de una metrópoli. Una *metápoli* constituye generalmente, una sola cuenca de empleo, residencia, y de actividades. Los espacios que la componen son profundamente heterogéneos y no son forzosamente contiguos. Una *metápoli* comprende por lo menos unos cientos de miles de habitantes.]⁶⁵

Algunos investigadores, como Gustavo Garza, utilizan el término de *megalópolis*, en tanto que otros, como Daniel Hiernaux, prefieren el de *metápolis* para referirse a los fenómenos que tienen lugar en la Región centro de México.

Respecto a este debate, que abordaremos en el siguiente capítulo, debemos reconocer que el fenómeno está presente en nuestra realidad, pues existe la formación de un subsistema de ciudades altamente integrado, resultado de los cambios estructurales de la economía mundial y nacional, con efectos diferenciados al interior de la región.

1.1.4.5. *El sistema urbano nacional.*

Las zonas metropolitanas y demás centros urbanos experimentan, además de los fenómenos metropolitanos, regionales y globales antes descritos, intensas relaciones entre ellos al interior de los países. Estas relaciones en muchas ocasiones resultan ser más importantes que aquellas experimentadas con ciudades de otros países; su funcionamiento se explica a partir del concepto *sistema de ciudades* o, en nuestro caso, Sistema Urbano Nacional.

El concepto *sistema de ciudades* se refiere a la interdependencia funcional de las zonas urbanas y conjuga al menos tres elementos: los objetos (ciudades), las relaciones entre ciudades (interrelaciones o interdependencia) y los atributos

⁶⁴ Daniel Hiernaux-Nicolas, "La economía..." *op. cit.* p. 682.

⁶⁵ Francois Ascher, *Metapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1996, citado por Daniel Hiernaux-Nicolas, "Dinámicas metropolitanas y reestructuración territorial de la R.C. de México: ¿hacia la metápoli?" en Daniel Hiernaux, et. al. (coords.), *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial*. México, UAM-X, 2003, p. 61.

de las ciudades.⁶⁶ Sin embargo, nuestro sistema urbano nacional, tal y como se le denomina en la actualidad, se refiere a la categorización y jerarquización de los centros urbano atendiendo su “importancia” o “peso relativo” calculado a partir del total de población, antes que al tipo e intensidad de las relaciones que se producen entre ellos.⁶⁷

En este sentido resulta importante revalorar esa característica definitoria de los sistemas urbanos: las relaciones funcionales. Para lograr esto podemos recurrir a otro concepto: las *redes de ciudades*.

[Las ciudades se integran en sistemas urbanos que no siguen una lógica de continuidad territorial sino que se estructuran en función de unos núdulos –los centros urbanos- y unos ejes –flujos de mercancías, personas e información- entre ellos. El territorio tiende a organizarse como espacios interconectados en red con sus puntos fuertes en los núdulos urbanos, y alejándose de la tradicional jerarquización urbana desde la capital nacional al centro comarcal. Las redes de ciudades permitirán completar una estructura espacial más sólida y equilibrada a nivel nacional.]⁶⁸

En el siguiente capítulo se describirá cómo se conforma el Sistema Urbano Nacional de nuestro país, cuáles son sus elementos y cuál es el papel que juega la Zona Metropolitana del Valle de México.

1.1.4.6 Impactos de la globalización en los espacios locales metropolitanos

Los múltiples cambios en la estructura y funcionamiento interno de las metrópolis, consideradas como ámbitos locales, tienen su origen o pueden ser explicados en el contexto de la *globalización*. Al tiempo que ésta última es vista como fuente de grandes transformaciones “positivas”, como la articulación informacional entre gran cantidad de seres humanos en el mundo, otras tantas se consideran negativas. Entre los cambios negativos en las metrópolis encontramos el descenso en la calidad de vida de sus habitantes, el cual se considera producto de la conformación de ciudades duales, la polarización espacial y segregación urbana. Debemos tener presente que la forma y magnitud de estos cambios depende de la historia de las metrópolis, su nivel de desarrollo, cultura e instituciones. A continuación se mencionan algunas de estas transformaciones.

⁶⁶ Jaime Sobrino, “Desarrollo Urbano...” *op. cit.*, p.11.

⁶⁷ Cabe aclarar que han existido esfuerzos en el ámbito académico que aportan conclusiones sólidas respecto al funcionamiento del SUN. Tal es el caso de *La urbanización en México*, 1976, de Luís Unikel, pionero de la investigación urbana en nuestro país.

⁶⁸ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.*, p. 318-321.

A los procesos de exclusión social que tienen lugar en las metrópolis se les conoce como *dualidad intrametropolitana* y es consecuencia de la lógica del nuevo modelo económico mundial, que, al tiempo que genera un gran dinamismo productivo, excluye a amplios sectores sociales y territorios. Se caracteriza porque en el mismo espacio metropolitano suelen existir las funciones más valorizadas y las más degradadas, los sectores sociales económicamente más ricos y productivos en términos de conocimiento, capacidades y los sectores sociales excluidos y marginados.⁶⁹

En ella se ha identificado al menos cuatro grandes problemas: a) la crisis de vivienda y servicios urbanos, b) la persistente y creciente desigualdad social en las grandes ciudades, c) la pobreza urbana que afecta a una buena parte de la población y d) los fenómenos de exclusión social. Estos procesos polarizan a la sociedad, segmenta grupos sociales, aísla culturas y segrega los usos de un espacio metropolitano.⁷⁰

Estos procesos polarizadores de la sociedad y del espacio urbano son consecuencia de una lógica espacial dominante, el *espacio de los flujos*, el cual se refiere al espacio estructurado en circuitos electrónicos que ligan entre sí, globalmente, nodos estratégicos de producción y gestión. Esta concepción del espacio se opone al tradicional *espacio de los lugares* que organiza la vida cotidiana y la experiencia de la mayoría de los seres humanos. Ante estas concepciones del espacio, nos percatamos que estamos sujetos a una nueva forma de dominación social, económica, política e ideológica.⁷¹

Para Daniel Hiernaux, la globalización, si bien mundializó la ciudad al integrar ciertos sectores económicos y sociales, destruyó las bases de “supervivencia y de integración de sectores de economía tradicional a los cuales no se les dio el tiempo de recomponerse y de ajustarse para insertarse en la globalización y en la economía mundial.”⁷²

Para revertir los efectos negativos de la globalización resulta de suma importancia el papel que juegan los gobiernos locales, ya que los controles ambientales, económicos y sociales que ejercen deben considerar el contexto e interdependencia económica global de las zonas metropolitanas.

⁶⁹ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.* p. 59-66.

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ *Ibidem*, p. 67

⁷² Daniel Hiernaux-Nicolas, (1999) “Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la Cd. de México”, en Revista EURE, Vol. XXV, Núm. 76, Santiago de Chile, 27 p. 23.

A la integración a escala nacional y global de estas zonas debe sumarse su integración y estructuración económica, social e institucional internas. Esto es, en esencia, la articulación de lo local y lo global.

[La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas.]⁷³

Debemos insistir en que las soluciones a los problemas que enfrentan las metrópolis mexicanas requiere de investigaciones capaces de indagar en las relaciones funcionales que tienen éstas con las diferentes escalas territoriales - local, regional, macrorregional, nacional- que transforman la realidad urbana y metropolitana de nuestro país. Lograr el desarrollo económico, social e institucional de estos centros urbanos dependerá de la visión, voluntad y capacidad que los científicos, autoridades y sociedad en su conjunto tengamos para encontrar formas de gestión acordes a estas nuevas realidades.

⁷³ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.* p. 14.

1.2 ENFOQUES DE LA CIENCIA POLÍTICA PARA EL ESTUDIO DEL FENÓMENO METROPOLITANO

El estudio del fenómeno metropolitano se ha enriquecido con las aportaciones hechas por la ciencia política. El análisis de la realidad política metropolitana puede darse en tres dimensiones: estructura gubernamental, estructura política y comportamientos políticos.⁷⁴ Para lograr los objetivos de la presente investigación nos referiremos casi exclusivamente a la primera de ellas y particularmente a la asimetría que existe entre el espacio funcional metropolitano y la estructura gubernamental,⁷⁵ es decir al problema de la fragmentación. El análisis de la estructura gubernamental nos permitirá identificar la asimetría entre las propias agencias gubernamentales y la asimetría entre éstas y el fenómeno territorial que deberán atender. Los otros elementos de la realidad política, a pesar de ser sumamente importantes, escapan de los propósitos y alcances de la presente investigación.

1.2.1 El problema de la fragmentación político-administrativa

La fragmentación político-administrativa ha sido abordada por dos enfoques o escuelas de pensamiento. Nos referimos a las escuelas de *elección pública* (*public choice*) y la de *reformadores*. Ambos enfoques dicotómicos, nos ofrecen una valoración sobre la fragmentación y de la cual se desprenden las orientaciones de respuestas político-administrativas al fenómeno metropolitano, principalmente bajo la fórmula consolidación *versus* fragmentación.

La dicotomía anterior da lugar a modelos también dicotómicos. Por un lado tenemos al modelo de gobierno metropolitano y por el otro al modelo de la fragmentación. Sin embargo, consideradas como polos de un *continuo*, existen diversos mecanismos intermedios tendientes a la cooperación entre las entidades gubernamentales existentes en el espacio metropolitano. Todos estos temas son descritos a continuación.

1.2.1.1. El problema inicial: la fragmentación

Las zonas metropolitanas son espacios sumamente complejos. Uno de sus elementos definitorios, la fragmentación político administrativa, nos da cuenta de ello. Como recordaremos, las zonas metropolitanas son grandes áreas

⁷⁴ Pedro Pérez, “Para (re)pensar la gestión metropolitana desde lo político”, en Revista *Territorios Metropolitanos*, UAM-Xochimilco, Año 01 / núm. 01 / Diciembre, 2007. pp. 20-21

⁷⁵ Para México la estructura de gubernamental se configura en tres ámbitos: federal, estatal y municipal, sin que exista formalmente un ámbito propiamente metropolitano o de consolidación.

formadas por dos o más municipios, donde el fenómeno rebasó espacialmente la unidad político-administrativa que la contenía.

Esta característica tiene serias implicaciones a partir de su valoración. Algunos ven en esta fragmentación un agravante a los problemas metropolitanos, pues obstaculiza la pronta solución a los problemas, dificulta la adecuada toma de decisiones y en general, entorpece el buen funcionamiento de una administración pública eficiente. Otros ven, sin embargo, una ventaja, ya que aseguran que la existencia de múltiples gobiernos implica una continua competencia entre ellos en la provisión de mejores bienes y servicios públicos para los habitantes de la metrópoli, considerando que éstos habrán de recompensar esta satisfacción en las urnas el día de la elección.

En primer lugar, recordemos que la fragmentación es una característica inherente al fenómeno metropolitano. Para los efectos de la presente investigación se refiere casi exclusivamente a la fragmentación político-administrativa, es decir, a la existencia de múltiples agencias gubernamentales (ámbitos de gobierno y sus respectivas administraciones) y los territorios donde tienen soberanía y jurisdicción estas agencias.

Sin embargo, esto por sí mismo no es un problema. Se considera problema cuando nos percatamos que la naturaleza de los asuntos metropolitanos, su gestión, atención y la solución a los problemas que esta dimensión entraña son prácticamente imposibles de atender por una sola de las agencias gubernamentales existentes en la zona metropolitana referida.

Es decir, estamos ante una asimetría entre el territorio metropolitano, o más exactamente, entre el espacio donde ocurren cada uno de los asuntos de naturaleza metropolitana⁷⁶ y los territorios o jurisdicciones donde tienen plena soberanía y capacidad de acción los ámbitos de gobierno que gobiernan una parte de la zona metropolitana.

Esto se debe a que la geografía de los asuntos metropolitanos, o territorio funcional donde se desenvuelven los servicios urbanos⁷⁷ o los fenómenos metropolitanos creados por las actividades humanas tienen escalas y

⁷⁶ Como el transporte, la distribución de agua potable, las redes de alcantarillado, la recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, los mercados inmobiliarios, la contaminación del aire y agua, la seguridad pública, entre otras

⁷⁷ La naturaleza económica de los bienes y servicios urbanos provoca que su provisión, por parte de los gobiernos difícilmente pueda circunscribirse a los límites de las unidades político-administrativas y es improbable que una sola de ellas ofrezca cierto bien, lo que abre la oportunidad a la competencia entre agencias y con ello el surgimiento de conductas no cooperativas. *Vid.* Francisco Bedolla y Antonio Moya, "Gobernabilidad en la ZMVM", POZMVM, UNAM, PUEC, 2003, pag. 9

geografías variables, completamente dissociadas de la geografía política o territorio correspondiente a la “representatividad democrática” donde tienen jurisdicción los diferentes ámbitos de gobierno. Los fenómenos metropolitanos exigen un funcionamiento de escala, en tanto que los territorios políticos se expresan en leyes, y son producto de condiciones históricas, políticas y sociales.⁷⁸

Muchos autores ven en esta asimetría razón suficiente para sugerir la necesidad de “homologar” ambos espacios, es decir, hacer coincidir el espacio metropolitano con un gobierno sobre ese espacio. Sin embargo existen muchas razones por las cuales se considera que esta opción, aunque parezca obvia o “natural” implica serias dificultades si no es que imposibilidades.⁷⁹ Además no se ha comprobado que un gobierno de esta escala sea más eficaz y eficiente que los mecanismos creados por gobiernos actuales para atender la dimensión metropolitana.

Sin embargo, en esencia, la cuestión metropolitana no se trata simplemente de una disertación sobre la necesidad de un gobierno metropolitano, sino de cómo haremos frente a los múltiples problemas de esta realidad y las respuestas que desde las agencias gubernamentales se pueden construir a fin de gobernar estos espacios complejos. La metrópoli se convierte en un asunto de gobernabilidad como falta de orientación o conducción gubernamental. Por ello, como bien apunta Pedro Pírez:

[La cuestión metropolitana se define por la fragmentación político-gubernamental que subyace en la existencia de una ciudad con muchos gobiernos, una ciudad, por ende, sin gobierno. No es solamente ausencia de gobierno (en sentido de estructura institucional) sino de ordenamiento o arreglo político que permita la orientación metropolitana.]⁸⁰

⁷⁸ “En efecto, ni el territorio de un fenómeno social o económico asociado a una área metropolitana es equivalente a la geografía de demarcaciones jurídico administrativas específicas, ni es el mismo que el territorio de otro fenómeno.” Vicente Ugalde, “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, México, El Colegio de México, 2007, p. 448.

⁷⁹ Por ejemplo, hacer coincidir un gobierno con el espacio metropolitano implicaría que el territorio de este gobierno cambiaría constantemente, al ritmo del crecimiento de la zona metropolitana, lo cual convertiría al territorio “gubernamental” en una especie de mancha que estaría en continuo “movimiento” o ajuste, a costa de las unidades político-administrativas aledañas. Además, esta solución implica necesariamente compartir el poder, ya que la existencia de un gobierno metropolitano conlleva la desaparición o fusión de gobiernos municipales o la creación de un nuevo ámbito gubernamental, intermedio entre los estados y los municipios, con facultades y atribuciones específicas que competiría con los ámbitos ya existentes, y con ello la aparición de múltiples conflictos por la existencia de un gobierno más sobre el mismo territorio.

⁸⁰ Pedro Pírez, “Para (re)pensar... *op. cit.* p. 9.

Es por ello que surgen muchas preguntas respecto a la necesidad de gobernar y administrar estos espacios, entre otras: ¿es necesario un gobierno metropolitano o solo arreglos institucionales?, ¿cuál es la mejor estructura de gobierno o la mejor forma de organización de éste para enfrentar los problemas metropolitanos?, ¿cómo afrontar los diferentes territorios que supone cada problema de los que se debe ocupar la gestión de un área metropolitana?⁸¹ Sin embargo antes de adelantarnos sobre la necesidad o no de un gobierno metropolitano, debemos considerar que en la actualidad

[Los debates sobre la organización de las grandes metrópolis se concentran en la adecuación de las estructuras de gobierno y de organización de los distintos niveles de la realidad urbana; la coordinación y la articulación entre administraciones y organismos así como la coherencia en el desarrollo y de su autonomía y capacidad financiera. Las grandes metrópolis del mundo se plantean las formas y mecanismos de planificación y gestión del desarrollo urbano, pero los debates no pasan necesariamente por la implementación de un nivel intermedio de gobierno local.]⁸²

Es así que esta asimetría o disociación entre el territorio funcional metropolitano y el espacio político - administrativo fue abordado en los años 60 por la Ciencia Política a partir de dos enfoques o escuelas de pensamiento. Nos referimos a la escuela de la *elección pública* (*public choice*) y la *escuela de reformadores*. A continuación se desarrollan ambos enfoques.

1.2.2 El enfoque estructural y de elección racional

Ambas corrientes, extremas y dicotómicas, nos ofrecen una valoración sobre la fragmentación y de ella se desprenden las orientaciones de respuestas político-administrativas al fenómeno metropolitano, principalmente bajo la fórmula *consolidación versus fragmentación*.

1.2.2.1 Enfoque Estructural o reformista

El enfoque Estructural o escuela de los reformadores⁸³ ve la fragmentación como algo caótico y patológico que constituye una desventaja para el buen funcionamiento de la zona metropolitana, pues aumenta la inequidad, la

⁸¹ Vicente Ugalde, *op. cit.*, págs. 448-449.

⁸² Ajuntamiento de Barcelona, 1990, *Barcelona y el sistema urbano europeo*, Barcelona Eurociudad, No.1, Barcelona, citado por Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro, (coords.) *Retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, UAM-X, PUEC-UNAM 1995, págs. 39 y 40.

⁸³ Se consideran dentro de este enfoque: Wood (1958, 1964), ACIR (1974), Rusk (1995, 1999), Orfield (1997), Miller (2002), Angotti (1993), Lowery (2001), Salet, Thornley y Kreukels (2003).

exclusión social, el potencial de conflicto entre gobiernos locales y la fragmentación de poder, lo que trae consigo problemas de gobernabilidad.⁸⁴

Además, la “falta de coordinación entre gobiernos locales e instituciones públicas encargadas de los servicios urbanos, cuyas acciones se vuelven fragmentadas, se duplican o se superponen con costos financieros excesivos y por lo tanto dispendio de recursos públicos.”⁸⁵

Esta valorización supone la necesidad de construir estructuras de gobierno y de gestión metropolitanas, lo suficientemente fuertes para cubrir el espacio funcional metropolitano, que tengan plenas atribuciones y facultades fiscales sobre el mismo. Además implica una organización político-administrativa a gran escala y de una planificación de largo plazo; es decir, esta orientación postula que a mayor escala corresponde mayor eficiencia.⁸⁶

Los defensores de este enfoque y de la estructura de gobierno resultante, es decir defensores de la *consolidación*, argumentan que con ello se logra una mayor eficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos de escala metropolitana, aumenta la coordinación entre agentes y se logra una mayor equidad (justicia espacial).⁸⁷ En otras palabras:

[Esto permite una mejor asignación de recursos públicos en el espacio, una redistribución fiscal que incide en una disminución de las desigualdades socio-espaciales, una localización más eficiente de actividades, zonas residenciales y equipamientos colectivos y el aprovechamiento de economías de escala; lo que se traduce *a priori*, en menos segregación y mayor justicia distributiva de acceso a los servicios sociales. Esta escuela defiende valores como la igualdad social y la solidaridad territorial y socio- fiscal.]⁸⁸

Las vías organizacionales para lograr esto son aquellas que permiten la integración de los gobiernos locales, ya sea por la reducción del número de gobiernos (amalgamación), incrementando la coordinación obligatoria e incluso, la creación de gobiernos o agencias metropolitanos.⁸⁹

⁸⁴ Nidia María Umaña, *Relaciones intergubernamentales, coordinación y gestión urbana en la ZMCM: el caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad*, México, El Colegio de México, Tesis de Maestría en Estudios Urbanos, Promoción 1995-1997, 2001, p. 10.

⁸⁵ Juan Carlos Zentella, “Vías para lograr una planeación metropolitana en México a la luz de experiencias internacionales”, Ponencia Presentada en el *Foro Nacional de Zonas Metropolitanas Mesa 4. Planeación y Desarrollo Urbano Metropolitano*. México, Tlalnepantla, 24 de mayo de 2005, págs. 3 y 4.

⁸⁶ Zentella, *Ibidem*; Ugalde. *op. cit.*, p. 450.

⁸⁷ Ugalde, *Ibidem*.

⁸⁸ Zentella, *op. cit.* p. 3.

⁸⁹ Enrique Daniel Pérez Torres, “Administración y gestión metropolitanas” ponencia presentada en el Taller de zonas metropolitanas en sistemas federales, El Colegio de México y SEGOB, 6 marzo 2007.

Sin embargo, este enfoque no está libre de críticas, las cuales provienen principalmente desde enfoques del *public choice*. Algunas de ellas consideran que una estructura de gobierno metropolitano está más alejada del ciudadano, desincentiva la participación y constituye un monopolio de los servicios urbanos, pues impide la elección racional de los agentes económicos para que seleccionen dónde localizarse.

1.2.2.2 Escuela de elección pública (*public choice*)

Para la escuela de *public choice*⁹⁰ la fragmentación supone un proceso “ordenado y saludable” para el buen funcionamiento de la metrópoli, ya que favorece la competencia para ofrecer mejores bienes y servicios públicos. Esto trae como consecuencias la municipalización del gobierno, descentralización, lógica sectorial, flexibilidad, mayor democratización local y poder de elección de los actores económicos.⁹¹

Tabla 1.2 Escuelas de pensamiento y valoración de la fragmentación político-administrativa del fenómeno metropolitano

Escuelas de pensamiento	Valoración de la fragmentación	Arreglos organizacionales	Críticas
Enfoque Estructural o Reformistas	Caótico y patológico. Aumenta la inequidad y la exclusión social, aumenta el potencial de conflicto entre gobiernos locales, fragmentación de poder y problemas de gobernabilidad	Consolidacionistas. Gobierno metropolitano Simplificación administrativa, homologación de funciones, atribuciones y recursos, una autoridad metropolitana con una lógica territorial de gobierno	Estructura de gobierno alejada del ciudadano, desincentiva la participación y constituye un monopolio de los servicios urbanos. Impide la elección racional de los agentes económicos de su localización
Enfoque de Elección Pública	Ordenado y saludable. Favorece la competencia para ofrecer mejores servicios urbanos	Fragmentación. Municipalización del gobiernos, descentralización, lógica sectorial, y mayor democratización	Dificulta gravemente la planeación y la coordinación

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez Torres 2007, Zentella 2005, Umaña 2001.

⁹⁰ Pertenecen a este enfoque: Tiebuot (1956, 1961), V. Ostrom (1961, 1999), E. Ostrom (1972, 1998), Feiock (2004), Oakerson (1999, 2004), Stephens & Wikstrom (2000) y Sancton (1999, 2000).

⁹¹ Nidia María Umaña, *op. cit.*, p. 10.

Este enfoque plantea que la fragmentación gubernamental en el espacio metropolitano crea un mercado de bienes y servicios públicos, en donde los consumidores –agentes económicos, empresas, familias- tienen más opciones para elegir la localidad donde residir, es decir “votan con los pies”. La existencia de múltiples agencias gubernamentales en el espacio metropolitano crea una “sana competencia” entre ellos, pues estimula la capacidad de innovación en la prestación de servicios públicos, lo que favorece la elección racional de los actores económicos para localizarse en el territorio.⁹²

En este sentido, las recomendaciones para la gestión a escala metropolitana abogan por la permanencia de la fragmentación y en todo caso, por la cooperación horizontal entre los agentes de gobierno local, aduciendo que esta cooperación redundaría en una “atracción” de los consumidores a sus territorios desincentivando su elección por otros espacios o incluso por otras metrópolis.

Este enfoque ha sido criticado duramente por los reformistas, en el sentido de que, si bien, esta fragmentación no impide la planeación y la coordinación, “si la dificulta gravemente”. Además, no ha sido demostrada plenamente la relación automática que se hace entre fragmentación y eficiencia, y por ende, en su superioridad frente a la consolidación, como vías para atender los asuntos metropolitanos.⁹³

Ambos enfoques nos brindan dos posturas completamente opuestas respecto a la valoración de la fragmentación y la necesidad o no de un gobierno o ente metropolitano. Estos extremos dan lugar a la existencia de un mosaico de modelos intermedios - y las combinaciones entre ellos- para el gobierno y la administración de las zonas metropolitanas en el mundo.

1.2.3 Modelos de gobierno y gestión metropolitana

Continuando con la exposición de la dicotomía consolidación *versus* fragmentación podemos identificar en un extremo el modelo de gobierno integrado o metropolitano –modelo puro de la consolidación- y por otro lado el gobierno fragmentado. Sin embargo, como han advertido muchos investigadores, deben considerarse estas dos opciones como “polos de un

⁹² Zentella, *op. cit.*; Enrique Pérez Torres, *op. cit.* y Juan Carlos Zentella, “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en zonas metropolitanas en México. El caso de la Zona Metropolitana de Xalapa, Veracruz” en *Estudios Demográficos y Urbanos*. No. 59. Vol. XX. mayo/agosto, El Colegio de México, 2005, p. 234.

⁹³ Pedro Pérez, “Para (re)pensar...” *op. cit.*, p. 9; Vicente Ugalde, *op. cit.*, p. 451.

continuo que admite diferentes combinaciones y matices, según los procesos y las circunstancias de la ciudad objeto de estudio.”⁹⁴

En medio de esos dos extremos encontramos una multiplicidad de respuestas que identifican a la cooperación como medio a través del cual, sin dañar la soberanía de las autoridades ya constituidas, se puede dar respuesta a los conflictos y problemas derivados de la condición metropolitana. Estas respuestas “intermedias”, a pesar de no constituir un modelo concreto, nos proveen de una variedad de opciones para enfrentar los retos del desarrollo metropolitano.

En este sentido, las repuestas de gestión metropolitana⁹⁵ pueden agruparse en tres modelos que se consideran niveles de agregación y sus formas concretas - experiencias internacionales- son variaciones particulares de cada una de ellas:⁹⁶

1. *Modelo de gobierno metropolitano (institucionales o de consolidación)*
2. *Modelo de gestión metropolitana (cooperativos)*
3. *Modelo fragmentado (competitivo)*

A continuación describiremos cada uno de estos tipos de respuestas al fenómeno metropolitano.

1.2.3.1 Modelos consolidacionistas o gobierno metropolitano

Este modelo se conoce como *modelo supramunicipal, de dos niveles, mesogobierno, modelo unitario* o genéricamente como *gobierno metropolitano*.

[Se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal y distinta de ellos. Las autoridades -alcalde y concejo- son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios, establecidos por ley, sobre cuyo uso tiene autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes de las de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores.]⁹⁷

⁹⁴ Nidia María Umaña, *op. cit.*, págs. 12-13 y Pedro Pérez, *Ibidem.*, p. 21.

⁹⁵ La mayoría de los mecanismos de autoridad en el espacio metropolitano son esquemas de gestión: comisiones, delegaciones, organismos públicos descentralizados, órganos administrativos, instituto o consejos y sólo el modelo puro de la consolidación es propiamente gobierno, en sentido estricto del término. A los primeros mecanismos también se les conoce genéricamente como *arreglos metropolitanos*.

⁹⁶ Vid. Jordi Borja y Manuel Castells *op.cit.*, p. 284; Pedro Pérez, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina-CENTRO, Buenos Aires, 1994, p. 63, y Jordi Borja, “Modelo de gestión metropolitana unitario”, artículo elaborado para el *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano*, México, UNAM, PUEC, Módulo 2, 2003, p.2.

⁹⁷ Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, *op. cit.* p. 15.

Es un modelo puro, porque tiene legitimidad política directa, autonomía financiera y diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional. El gobierno metropolitano cuenta con atribuciones políticas (representación y decisiones metropolitanas) y administrativas plenas (capacidad de planeación, de inversión en grandes proyectos y de gestión coordinada de servicios públicos metropolitanos) y al que quedan subordinados los gobiernos municipales.⁹⁸

Una variante a este modelo es aquel en donde la legitimidad política es indirecta, es decir, el alcalde o consejo es designado por el gobierno nacional, en cuyo caso estaríamos hablando de un ente de autoridad pero no propiamente de gobierno.

El *modelo unitario o amalgamación* es otra vía para institucionalizar el ámbito metropolitano y consiste en la fusión o amalgamación de gobiernos locales a fin de reducir el número de agencias que prestan las funciones políticas y administrativas sobre la metrópoli. Se trata de una variante del modelo unitario, ya que pretende cubrir el territorio funcional metropolitano. Esta vía tiene lugar cuando, ante la expansión de un municipio o la existencia de una conurbación, ésta se transforma por ley en municipio metropolitano. Esto da lugar a la fusión de dos o más municipios, pues se considera que “un menor número de gobiernos locales puede permitir llegar a acuerdos o establecer coordinaciones con mayor facilidad.”⁹⁹

Otra vía consiste en la adaptación de la escala metropolitana a “la estructura organizativa del estado aprovechando unidades administrativas ya existentes a un nivel superior, como la provincia o la región. Esta solución supone una ‘regionalización’ del tema metropolitano.”¹⁰⁰ En nuestro caso, esta vía implicaría que los gobiernos estatales asuman las funciones de coordinación y gestión metropolitanas, obviamente por encima de los gobiernos municipales.

Este modelo y sus variantes tienen como premisa, hacer coincidir el espacio metropolitano con un ente político administrativo, el cual “tendría las ventajas de resolver las asimetrías y traslapes temporales y funcionales, a la vez disminuiría los inconvenientes de la ausencia de los valores democráticos y de una agenda

⁹⁸ Pedro Pérez, *Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 63 y Jordi Borja, *El gobierno del territorio y la urbanización en los desafíos de la urbanización latinoamericana*, Barcelona, España, 2000, p. 4.

⁹⁹ Jordi Borja, “Modelo de gestión...” *op. cit.* p. 2 y Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁰ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.*, p. 285.

de gobierno metropolitana, e incluso incrementaría la probabilidad de resolver esos inconvenientes en menor tiempo.”¹⁰¹

Sin embargo existen múltiples argumentos en contra de este modelo y sus variantes. La mayoría de las críticas se refieren la inviabilidad política de dicha opción. La creación de un gobierno intermedio implica una reestructuración institucional y por ende, una reestructuración de poder en el país. Esta vía se encontraría con muchas resistencias, particularmente de los gobiernos local y central, pues parte de su poder, atribuciones y recursos serían cedidos a esta nueva instancia. Encontraría resistencia en una parte de la población ante el aumento de niveles administrativos. Concentraría un poder superior a los gobiernos estatales y aun, competiría con el gobierno federal. Además, se acusa que sería un modelo antidemocrático, pues violentaría la autonomía de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) y no se ha comprobado que esta opción sea menos costosa.¹⁰²

Por último, “contener dentro de un territorio formal al proceso real metropolitano, en la medida que se mantenga la expansión, el gobierno debería seguir creciendo territorialmente,”¹⁰³ con consecuencias previsiblemente negativas para los gobiernos aledaños al territorio del gobierno metropolitano.

Por ello, aunque muchos actores políticos e investigadores consideran la opción del *gobierno metropolitano* como necesaria e indispensable,¹⁰⁴ que incluso aparece como de sentido común, “lo es en una perspectiva técnica, mientras es difícilmente concebible en una perspectiva social y política.”¹⁰⁵

La creación de otro ámbito de gobierno como respuesta a los problemas metropolitanos, parece una opción simplista, una adopción casi automática de modelos y experiencias internacionales, y por lo tanto se requerirá de muchas más investigaciones y argumentos para aparecer como viable. En contraste, la exploración de mecanismos *ad hoc*, aprovechando las facultades y atribuciones de las entidades gubernamentales, para hacer frente al fenómeno metropolitano parecen más viables para el contexto mexicano.

¹⁰¹ Francisco Bedolla y Antonio Moya, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰² *Ibidem.*, p. 23; Jordi Borja, “Modelo de gestión...” *op. cit.*, p.7; Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, *op. cit.*, p 9; Enrique Pérez Torres, *op. cit.*

¹⁰³ Pedro Pérez, “Para (re)pensar...” *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁴ Debemos tener en cuenta que “las múltiples discusiones sobre modelos de gobiernos metropolitanos no hacen más que adoptar un discurso referido a gobiernos de áreas metropolitanas de los países desarrollados. El énfasis en la descentralización y en el fortalecimiento de las áreas metropolitanas en los países europeos se debe, en buena parte, a la estrategia de construcción y desarrollo de la Unión Europea.” Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, *op. cit.*, p.41.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p.33.

1.2.3.2 Modelo de gestión metropolitana (cooperativos)

Considerando al gobierno metropolitano y a la fragmentación como polos de un continuo, tenemos como alternativas intermedias a los mecanismos de cooperación entre las instancias gubernamentales existentes. Estos esfuerzos para la construcción de acuerdos entre gobiernos locales también pueden considerarse como medidas tendientes a lograr una gestión metropolitana. Esta cooperación se da principalmente a través de la coordinación funcional, es decir, en la regulación y prestación de servicios públicos de escala metropolitana.

El *modelo cooperativo o intermunicipal* ¹⁰⁶ consiste en arreglos institucionales basados en la participación obligatoria o voluntaria de los gobiernos locales. Pueden darse arreglos para todo el espacio metropolitano con propósitos generales o sobre ciertas materias y cuentan con recursos y atribuciones definidas; sin embargo su legitimidad política es indirecta pues radica en los gobiernos locales que los forman y financian. ¹⁰⁷ Estos mecanismos dependen de los acuerdos de los gobiernos municipales que los forman. ¹⁰⁸

Esta gestión metropolitana puede tomar varios matices o formas, dependiendo el alcance de los acuerdos. Por ejemplo se puede delegar en un organismo metropolitano sectorial la gestión de algunos procesos globales específicos, la prestación de bienes y servicios públicos metropolitanos, o bien, se puede limitar la cooperación a esquemas de planificación y ejecución de programas y proyectos de alcance metropolitano. ¹⁰⁹ Este modelo es tan amplio que pueden adoptarse formulas *ad hoc* al caso que se trate.

Así mismo, puede considerarse como el resultado de la voluntad de los gobiernos locales por dar respuesta al fenómeno metropolitano y por lo tanto resulta de acciones pragmáticas y por lo general no comprehensivas. Sin embargo, en muchos casos, estos mecanismos derivan de la voluntad de un tercero que puede ser el gobierno federal, el gobierno estatal o la legislatura, por lo que puede adoptar dos sub categorías: coordinación voluntaria o coordinación promovida.

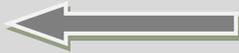
¹⁰⁶ Las experiencias de cooperación se dan, regularmente, en “países con una larga tradición de gobiernos locales autónomos, reconocidos como una parte orgánica del estado, las relaciones en las metrópolis están basadas en la negociación, trabajo conjunto y la construcción de consensos entre el centro y las autoridades locales.” Presentación del Modulo 2, *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano, México*, UNAM, PUEC, 2003, p. 1.

¹⁰⁷ Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, *op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁰⁸ Pedro Pérez, “Para (re)pensar...” *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁹ Pedro Pérez, *Buenos Aires...*, *op. cit.*, p. 63 y Jordi Borja, *El gobierno...*, *op. cit.*, pp.3-4.

Tabla 1.3 Modelos de gestión metropolitana

Modelos	Modelo de consolidación, puro o gobierno metropolitano	Modelo cooperativo	Modelo fragmentado o competitivo
			
Concepto	Instancia de gobierno metropolitano entre los gobiernos municipales y estatales. Autoridades -alcalde y concejelectas directamente. Recursos propios por ley, autonomía sobre su uso, competencias determinadas y diferenciadas.	Mecanismos de cooperación como alternativas intermedias. Constituyen arreglos institucionales o mecanismos de gestión metropolitana y no gobierno. La coordinación funcional, se da principalmente en la regulación y prestación de servicios públicos.	Ausencia de coordinación o mecanismos explícitos al fenómeno metropolitano. Situación ideal desde la lógica de elección racional.
Características	Legitimidad política directa, autonomía financiera y diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional. Gobierno con facultades políticas y administrativas plenas y al que quedan subordinados los gobiernos municipales.	Legitimidad política indirecta. No constituyen gobierno propiamente dicho. Mecanismos con facultades políticas y administrativas delegadas, subordinadas a los gobiernos que convinieron su creación.	La fragmentación gubernamental en el espacio metropolitano crea un mercado de bienes y servicios públicos (sana competencia), en donde los agentes económicos tienen más opciones para elegir la localidad donde residir.
Variantes o subtipos	Modelo supramunicipal, de dos niveles, mesogobierno, modelo unitario, o gobierno metropolitano. <i>Fusión o amalgamación</i> de gobiernos locales, reduce el número de agencias sobre la metrópoli.	Modelo amplio. Soluciones ad hoc como la Intermunicipalidad. También los Institutos de planeación, consejos, comisiones de coordinación y fondos metropolitanos, etc.	Permanencia de la fragmentación. A lo más, la cooperación horizontal que redundaría en una "atracción" de consumidores a sus territorios desincentivando su elección por otros espacios o metrópolis.
Ventajas	Hace coincidir el espacio metropolitano con un ente político administrativo. Resuelve las asimetrías y traslapes temporales y funcionales (legales y administrativos).	Evitan la imposición generalizada y el uniformismo. Reducen la atomización de esfuerzos y recursos. Es políticamente más viable que el modelo consolidacionista,	La competencia por ofrecer los mejores bienes y servicios públicos genera prácticas positivas y aumenta la eficiencia y calidad de los mismos.
Argumentos en contra	Inviabilidad política. Implica la reestructuración institucional y cesión de poder. Modelo antidemocrático, pues violentaría la autonomía de los gobiernos subnacionales. Inviabile contener en el territorio formal-político al proceso real metropolitano que está en continuo movimiento.	Acciones pragmáticas, no comprensivas y promovidas por un tercero. Mecanismos que carecen de coordinación general, son desiguales y dependen de la voluntad de las partes.	La fragmentación dificulta gravemente la planeación y la coordinación en la metrópoli. No ha sido demostrada plenamente la relación automática entre la fragmentación y eficiencia, y por ende, en su superioridad frente a la consolidación

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez Torres 2007, Zentella 2005, Umaña 2001.

Sin embargo se argumenta que los mecanismos diseñados bajo este modelo carecen de coordinación general, son desiguales y los acuerdos dependen de la voluntad de las partes.¹¹⁰

Por último, se debe considerar que los esquemas cooperativos tienen la ventaja de evitar la imposición generalizada y el uniformismo,¹¹¹ al tiempo que “reducen la atomización de esfuerzos y recursos y favorecen los enfoques corporativos.”¹¹²

La cooperación o coordinación interinstitucional se perfila como una alternativa para los gobiernos locales a fin de lograr una plena actuación en un escenario complejo como el metropolitano, que requiere de la participación de las entidades que confluyen en su territorio y que demanda un mayor compromiso y participación de todos los actores locales. Su instrumentación requiere del apoyo permanente de los distintos órdenes de gobierno y un compromiso de los municipios asociados, más allá de sus limitaciones temporales y distinciones político-partidistas.

Estas alternativas y en general cualquier mecanismo gubernamental tendiente a mejorar el funcionamiento de la escala metropolitana, debe apoyarse en los gobiernos municipales, pues:

[La existencia de municipios con historia, legitimidad democrática y proximidad con la ciudadanía parece una realidad imprescindible. Cualquier solución debe apoyarse en los municipios, éstos deben estar representados y tener garantizado que serán escuchados en las políticas e instituciones metropolitanas.]¹¹³

Para el caso mexicano esta alternativa tiene viabilidad. Considerada en la constitución bajo la figura de asociación intermunicipal, es facultad de los Ayuntamientos la capacidad de asociarse para la mejor prestación de bienes y servicios públicos, cuyas dimensiones representan esfuerzos demasiado onerosos. Este recurso, es más viable que la creación de un ente metropolitano o la supresión o fusión de municipios.¹¹⁴

¹¹⁰ Enrique Pérez Torres, *op. cit.*

¹¹¹ Jordi Borja, “Modelo de gestión...”, *op. cit.*, págs. 3-14.

¹¹² Ligia González García de Alba, “Modelos de gestión metropolitana: asociativos”, artículo elaborado para el *Segundo Diplomado a Distancia El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión*, México, UNAM, PUEC, Módulo2, 2003, p. 7.

¹¹³ Jordi Borja, “Modelo de gestión...”, *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁴ Vicente Ugalde, *op. cit.*, p. 453.

1.2.3.3 Modelo fragmentado (competitivo)

Por último tenemos el caso de las zonas metropolitanas en donde no existe ningún tipo de coordinación supra o intermunicipal. Este modelo se refiere a la ausencia de coordinación o repuestas explícitas al fenómeno metropolitano. Sin embargo, no debe entenderse como pasividad ante la realidad metropolitana.

Antes bien, se trata de una situación ideal (deber ser desde la lógica de elección racional) en la que los diversos agentes del espacio metropolitano (públicos, privados, sociales, internacionales) al buscar mejorar su capacidad productiva, su oferta de bienes y servicios a la población que en ella habita y ante el funcionamiento de diferentes mercados de escala “metropolitana”, se crean las condiciones para mejorar el funcionamiento del sistema metropolitano. Pedro Pírez la define como la *Gestión metropolitana por procesos parciales*, en donde:

[La gestión global es el resultado no previsto de múltiples intervenciones parciales, aunque no necesariamente espontáneas, ya que pueden existir lineamientos jurídicos que la regulen e intervenciones particulares coordinadas sectorialmente (para determinados servicios, infraestructuras, etc.) a través de empresas públicas, órganos nacionales, acuerdos sectoriales, etc.]¹¹⁵

1.2.3.4 Otros modos de gestión

Estos tres modelos y sus variantes constituyen opciones para hacer frente al fenómeno metropolitano, puesto que “a pesar de tratarse de un fenómeno universal, las aglomeraciones urbanas o metrópolis no admiten un tratamiento uniforme ya que su realidad es múltiple y compleja.”¹¹⁶

En muchos países se han creado fórmulas o modos de gestión metropolitana; diversos estudios recaban las experiencias internacionales y nos ofrecen un panorama de los modos de gobierno o gestión metropolitana.

En 1995, la ONU publicó el informe *Metropolitan Governance*, donde analizó las formas de gobierno en 18 áreas metropolitanas alrededor del mundo e identificó cuatro tipos de estructura de gobierno: a) un sistema centralizado. (Kuala Lumpur y Teherán); b) un sistema descentralizado con varios niveles (Bangkok, Tokio, Varsonia, Seúl, Conakry), donde una variante es el caso de un primer nivel de gobierno municipal que tiene a la ciudad como única entidad legal (Viena, Quito, Montevideo); c) un sistema descentralizado y fragmentado, pero

¹¹⁵ Pedro Pírez, “Buenos Aires...” *op. cit.*, p. 63.

¹¹⁶ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.*, p. 284

coordinado (Marsella, Manila), y d) un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación (México, Bombay/Hiderabad).¹¹⁷

Las experiencias internacionales nos brindan elementos a considerar para hacer frente al fenómeno metropolitano en nuestras propias realidades. Obviamente debemos considerar los contextos en los que se dan estos mecanismos así como nuestras particularidades para definir la factibilidad en la implementación o no de tales o cuales estrategias.

Por último debemos considerar que las zonas metropolitanas son una realidad ineludible y compleja; son construcciones históricas, sociales, culturales, económicas y políticas que demandan soluciones concretas y coherentes con nuestra realidad y contextos. Por lo tanto, las soluciones deben ir más allá de simples cambios de leyes o de la adopción de modelos descontextualizados; se trata pues de lograr la “construcción social y política de la zona metropolitana como escala de acción pública,”¹¹⁸ tema que se debe colocar en la agenda nacional.

¹¹⁷ ONU, *Metropolitan Governance* citado por Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, *op. cit.*, págs.13-15.

¹¹⁸ Juan Carlos Zentella, “Relaciones intermunicipales...” *op. cit.*, p. 263.

1.3 ENFOQUES DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO

En este apartado se abordará la coordinación metropolitana, en qué consiste, cuáles son sus ventajas, sus dificultades y retos. Además se ofrece un panorama de los diversos mecanismos administrativos que han sido utilizados en diversas partes del mundo para hacer frente a los problemas derivados de la condición metropolitana y que, juntamente con la voluntad política de los actores involucrados, buscan garantizar una eficaz gestión del espacio metropolitano.

Entre estos mecanismos destacamos el proceso de planeación del desarrollo metropolitano y la intermunicipalidad. La puesta en marcha de todos estos elementos nos permitirán hablar de una administración del desarrollo metropolitano.

Por último, la Ciencia de la Administración Pública ha aportado elementos para el análisis del fenómeno metropolitano, entre las que destaca el enfoque de relaciones intergubernamentales (RIG) que nos provee de elementos para analizar la manera en que los diversos agentes gubernamentales llevan a cabo sus funciones en esquemas de cooperación y coordinación, así como aquellos escenarios donde no existen estos esquemas. En pocas palabras, el enfoque de RIG nos permitirá identificar la distribución de competencias para el desarrollo de las metrópolis.

1.3.1 La coordinación intergubernamental metropolitana

Considerando que el problema fundamental es la fragmentación, los modelos intermedios de cooperación se perfilan como una alternativa viable para el desarrollo de las metrópolis, particularmente en países donde no existen esquemas de consolidación y los gobiernos locales autónomos son reconocidos como actores fundamentales en el desarrollo de estas áreas.

[Estos esfuerzos (de cooperación) procuran reconocer el fenómeno de metropolización, no solo como un objeto de regulación y de aplicación de políticas públicas, sino también como un medio para dar legitimidad política, eficiencia y eficacia administrativa y de gestión.]¹¹⁹

Éste modelo intermedio de cooperación se desagrega en diversas formas de gestión, entre las que se pueden mencionar coordinaciones, comisiones, fondos, agencias, consejos, institutos y organismos prestadores de servicios

¹¹⁹ Juan Carlos Zentella, “Vías para lograr...”, *op. cit.*, p. 1.

públicos, entre otros. La coordinación intergubernamental metropolitana aparece como una de las alternativas más viables para contextos como el nuestro.

1.3.1.1 La coordinación intergubernamental

En este sentido, la coordinación, es entendida como “la colaboración entre distintas instancias gubernamentales que tienen atribuciones y jurisdicción claramente establecidas, para el intercambio de información, el establecimiento de una visión común y la realización de acciones conjuntas.”¹²⁰

[Ésta incluye al menos tres actividades básicas: el intercambio de información para conocer el punto de vista de las otras autoridades o para contar con una base informativa más amplia (intercambio), el establecimiento de una comprensión común de los objetivos y prioridades de una política o programa (consenso) y el acuerdo para o apoyar programas y proyectos de manera conjunta (operación).]¹²¹

Ahora bien, existen varias razones por las que se logra la coordinación según se orienten al:

- a) Desarrollo de capacidades de las instancias involucradas
- b) Gestión de programas y políticas “conjuntas” para garantizar el respeto a las perspectivas e intereses de cada instancia; “cooperativa” mediante el establecimiento de convenios para la prestación de servicios y “coordinada” a través de la utilización de instrumentos financieros, fiscales y normativos.
- c) La negociación de las diferencias para llegar al reconocimiento de los intereses que unen y soportan a las diferentes instancias.
- d) Creación de organizaciones para la conservación de objetivos comunes.

La coordinación interinstitucional se presenta generalmente en la regulación y prestación de servicios urbanos, aunque no se limita a ellos. Además puede ser promovida por los mismos gobiernos locales o por un tercero, pudiendo ser el gobierno estatal o federal.

¹²⁰ Nidia María Umaña *op. cit.*, p 13.

¹²¹ Ross: 1990, págs. 340-341, en *Ibíd.*

Ventajas de la coordinación metropolitana

Existen varios argumentos que justifican o muestran las ventajas de la coordinación. Por ejemplo, se dice que: reducen la atomización de esfuerzos y recursos, la definición de objetivos comunes permite establecer prioridades de una manera más eficiente, mejoran las condiciones de la prestación de servicios públicos, disminuyen las desigualdades y equilibran el territorio en la provisión de infraestructuras productivas, equipamientos y servicios públicos.¹²²

La coordinación metropolitana se ha convertido en un asunto de vital importancia, particularmente en contextos donde no existen los gobiernos metropolitanos o donde su creación resulta conflictiva e inviable. También lo son, en contextos donde se reconoce a los gobiernos locales autónomos, en nuestro caso los gobiernos municipales, como parte del andamiaje gubernamental del Estado y como actores de suma importancia en el desarrollo de las metrópolis.

Dificultades para la coordinación

La falta de coordinación –descoordinación- aparece como problema cuando impacta negativamente en la calidad de la *gestión gubernativa*, que a su vez es precursora de problemas de gobernabilidad. Esta descoordinación se da por muchos factores, entre los que destacan: la competencia política entre los gobiernos, las distintas lógicas con que los gobiernos participan en la gestión de la metrópoli, la existencia de marcos jurídicos heterogéneos con facultades diversas y horizontes administrativos traslapados, que hacen poco probable la articulación de consensos. Todos estos factores representan serias dificultades para el establecimiento de mecanismos de coordinación.¹²³

Otros obstáculos para la coordinación “se relacionan con la capacidad de financiamiento, la capacidad de negociación ante otros agentes y administraciones, y las dificultades de mantener la cooperación entre los gobiernos en entornos sociales y económicos inciertos y rápidamente cambiables. A veces se hace difícil superar los conflictos de intereses y resolver las contradicciones de los procesos de desarrollo a nivel local.”¹²⁴

La descoordinación puede darse al menos en dos diferentes planos: intergubernamental, cuando se presenta entre dos o más ámbitos de gobierno e

¹²² Ligia González García de Alba, “Modelos de gestión...” *op. cit.*, p. 7.

¹²³ Francisco Bedolla y Antonio Moya, *op. cit.*, p. 24.

¹²⁴ Jordi Borja, “Modelo de gestión...” *op. cit.*, p.11.

intragubernamental, cuando se presenta al interior un mismo orden de gobierno (entre dependencias o al interior de una dependencia de un mismo gobierno.)

En este sentido, se considera que el reto de la gobernabilidad en el ámbito metropolitano exige:

[...una lógica sencilla, pero contundente: si no existe concurrencia de voluntades, si no existe idea común de territorio ni regulación posible, pero tampoco iniciativa ni forma de intervención técnica para la asignación de recursos sobre un objetivo común, no existiría forma alguna de intervención metropolitana eficiente, aceptada por la sociedad y con la condición de legítima gobernabilidad democrática.]¹²⁵

1.3.2 Enfoque de Relaciones Intergubernamentales RIG

Ahora bien, la Ciencia de la Administración Pública nos provee de un enfoque para analizar las relaciones que se presentan entre los diferentes órdenes de gobierno e instituciones públicas gubernamentales, particularmente aquellas relativas a la asignación de tareas o atribuciones para el logro de objetivos comunes. Nos referimos al enfoque de Relaciones Intergubernamentales o RIG.

Éstas “son un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.”¹²⁶ Sin embargo la existencia de RIG y su estudio, puede darse en cualquier sistema político donde existan dos o más ámbitos u órdenes de gobierno independientemente si parten de un sistema federal o de otro tipo de sistema.¹²⁷

Según Wrigth, existen tres modelos o tipos genéricos de autoridad: autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía), y autoridad igual o superpuesta (negociación).

El de *autoridad coordinada (autonomía)* se refiere a la existencia de “límites claros y bien determinados que separan al gobierno nacional de los gobiernos estatales. Sin embargo se han incluido unidades locales dentro de los gobiernos estatales y dependen de ellos, según la regla de Dillon.”¹²⁸

¹²⁵ Ligia González García de Alba, “Modelos de gestión...” *op. cit.*, p. 8.

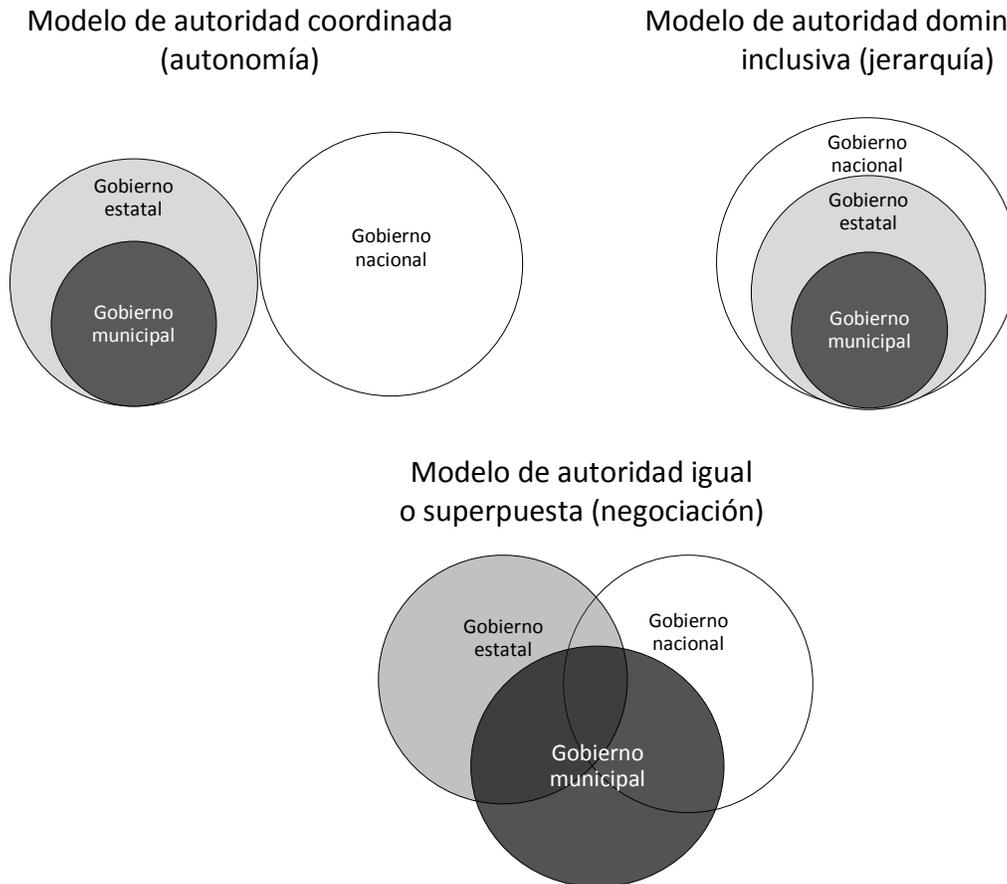
¹²⁶ Deil S. Wrigth, *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Colima, FCE, 1997, p. 71.

¹²⁷ Se ha comprobado que las RIG no son exclusivas de sistemas federales.

¹²⁸ La Regla de Dillon es la expresión clásica de las relaciones entre los estados y los entes de gobierno locales, y lleva el nombre del juez de Iowa que la planteo en 1860. 1) No hay un derecho consuetudinario

Por lo tanto, este modelo limita y subordina el potencial de actuación de los gobiernos municipales a los diseños de los gobiernos estatales.

Figura 1.2 Modelos de relaciones intergubernamentales



Fuente: Wrigth, Deil, S. Para entender las Relaciones intergubernamentales

En el modelo de *autoridad dominante o inclusiva (jerarquía)*, "las relaciones de dependencia implican pautas de poder que son similares a la Regla de Dillon para las relaciones local-estatales, es decir, estado y localidades serían simples paniaguados del gobierno nacional. En este modelo domina el gobierno nacional."¹²⁹

de autogobierno local. 2) Las entidades locales son hijas del estado (salvo limitaciones constitucionales). 3) Las localidades solo pueden ejercer los poderes que les han sido expresamente concedidos. 4) Las localidades son simples inquilinos, a merced de la voluntad de la legislatura. Deil Wrigth, *op. cit.*, p. 105.

¹²⁹ *Ibidem.* pag 111

Por último, el modelo de *autoridad igual o superpuesta (negociación)* es intermedio a los dos anteriores, pues en él se da la negociación, del intercambio y el acuerdo. En este modelo, las áreas de operaciones gubernamentales incluyen simultáneamente a los tres ámbitos de gobierno, por lo que el poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción están considerablemente limitados.” En otras palabras: los gobiernos cuentan con un poder limitado y disperso; las áreas de autonomía son moderadas e inciertas; existe un alto grado de interdependencia potencial o real; se produce una competencia o cooperación simultáneas; y se utiliza la negociación como estrategia para llegar a acuerdos.¹³⁰

Según Deil Wrigth, “el análisis y la interpretación de este modelo tienen una clara tendencia hacia la cooperación y el acuerdo negociado,” aunque también podría analizarse desde el enfoque competitivo, de cuasimercado y elección pública.”¹³¹

El modelo de *autoridad igual o superpuesta (negociación)* parece acercarse más a los fenómenos experimentados en las zonas metropolitanas. El reto para estas últimas desde el enfoque de RIG consiste en lograr una distribución equilibrada y apropiada de funciones entre instancias y desarrollar estructuras y actitudes conducentes a una adecuada coordinación intergubernamental.

Sin embargo, otros autores consideran que más allá de las RIG, se debe fomentar la consolidación de redes interinstitucionales que implican aspectos fiscales, políticos y administrativos de tipo formal pero también informal, pues constituyen un aspecto crucial de la capacidad, eficiencia –y quizá inclusive democracia- estatales.¹³²

Debemos considerar que el enfoque de RIG nos permite analizar si la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno es la más eficiente para hacer frente a los múltiples problemas que entraña el fenómeno metropolitano y con ello identificar aquellos mecanismos que podrían ser los más idóneos para el logro de estos objetivos. Recordemos que la mayor

¹³⁰ *Ibidem.* pp. 117, 128 y 129.

¹³¹ La diferencia entre ambos modelos es hasta qué grado, puede haber y debe haber un objetivo común o propósito dominante en una situación de RIG. El enfoque negociado tiende a suponer que hay, puede haber y se debe cumplir un interés común, a pesar del carácter conflictivo y hasta caótico de las condiciones de RIG. El enfoque de elección pública se inclina mucho menos a ver, esperar y promover un objetivo básico o unos objetivos compartidos en situación de RIG. *Ibidem.*, p.130.

¹³² *Vid.* José Luis Méndez, “Estudio Introductorio” en *Ibidem* pp. 43-44; Robert Agranoff, *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, Papeles de trabajo, Gobierno y Administración Pública. No. 0191, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid. 45 pp; y Nidia María Umaña, *op. cit.* El énfasis se pone en una visión interorganizacional más amplia.

dificultad de los asuntos metropolitanos, como resultado de la fragmentación, es saber quién es responsable de qué. Por ello, el enfoque de RIG nos ayuda además, a entender las dificultades para el establecimiento, permanencia y consolidación de los actuales mecanismos de coordinación intergubernamental.

A continuación se exploran aquellos mecanismos que hacen viable la coordinación intergubernamental y que tienden a constituirse como procesos de la administración del desarrollo metropolitano.

1.3.3 La administración del desarrollo metropolitano: mecanismos de coordinación intergubernamental metropolitana

La administración del desarrollo metropolitano, es una estrategia para implementar los mecanismos necesarios a fin de resolver los problemas derivados de la condición metropolitana y lograr con ello, una gestión de los asuntos de alcance metropolitano que permitan la gobernabilidad de estos territorios y eleven la *calidad de vida* de la población que en ellos habita.

Los procesos de la administración del desarrollo metropolitano pasan por dos momentos: el primero se refiere al proceso de planeación del desarrollo y en segundo lugar, aquellos mecanismos que permiten la implementación de políticas públicas de alcance metropolitano. Ambos momentos están íntimamente relacionados y parten de una visión metropolitana, y por ende, de una idea de desarrollo compartida por los agentes gubernamentales que han logrado la coordinación.

1.3.3.1 Planeación del desarrollo metropolitano

La planeación del desarrollo es un proceso de gobierno, que se basa en una concepción o enfoque de desarrollo. Esta concepción del desarrollo debe tomar en cuenta la multidimensionalidad de la realidad metropolitana, es decir, sus ámbitos regional, intermedio y local. De la identificación de estas escalas se definen también, el alcance de la planeación metropolitana, así como las competencias y tareas puntuales que debe desempeñar cada uno de los gobiernos involucrados en la problemática metropolitana.

Es así que a través de la planeación del desarrollo se “identifican los problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo se

acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro.”¹³³

El proceso de planeación debe considerar al menos tres factores, a saber: a) valoración política que se otorgue al sistema de planeación; b) niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y de las consecuencias que derivan de su incumplimiento; y c) congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar.¹³⁴

Ahora bien, no debemos perder de vista la naturaleza política de la planeación, ya que algunos planificadores consideran a la planificación como una cuestión de orden profesional o mera actividad técnica cuando “en lo fundamental es ser un proceso de toma de decisiones que afecta diversos intereses y a la comunidad en su conjunto, lo que la vuelve política.”¹³⁵

En este mismo sentido, Iracheta afirma que “planificar es un ejercicio sociopolítico de toma de decisiones. Su carácter político deriva del propio proceso de acuerdos sobre modos y formas del desarrollo. La planeación deriva de la política y es parte de la política”.¹³⁶

De la ausencia de alguno de estos factores se desprenden las principales dificultades de la planeación, entre las que encontramos: la existencia de visiones sectoriales sobre las visiones holísticas del conjunto metropolitano,¹³⁷ se sustituyen los planes y programas por decisiones coyunturales o como en muchos casos, no se cuenta con instrumentos efectivos para su operacionalización.

Además se acusa de una diferenciación entre la planeación normativa “tradicional” con una “innovadora” planeación estratégica. Por planeación normativa se entiende aquella que se materializa en “documentos descriptivos que no presentan de manera adecuada los fenómenos y problemas por atender, no integran todas las posiciones socio-políticas involucradas, presentan limitaciones en cuanto a los mecanismos de aplicación, seguimiento

¹³³ Alfonso Iracheta, “Desarrollo metropolitano y retos para la planeación” ponencia presentada en el *XI Seminario de Economía Urbana y Regional, 2001*, IIEc- UNAM, 2001, p. 18.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Roberto Eibenschutz Hartman y Alberto Rébora Togno (coords.), *El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000*, Seduvi - GDF, México, 2000, p. 285.

¹³⁶ Alfonso Iracheta, “Desarrollo metropolitano...” *op.cit.*, p. 18.

¹³⁷ La visión sectorial se refiere a la existencia de común encontrar que cada dependencia y organismo sectorial (de cualquier ámbito de gobierno) ejerce sus atribuciones y recursos sin considerar en su justa dimensión el impacto regional de sus acciones. *Ibidem.*, p.15.

y evaluación y en general son documentos rígidos que al ser rebasados por la realidad social pierden su vigencia.”¹³⁸

En contraste, la planeación estratégica territorial incorpora como fundamental la promoción, coordinación, concertación y realización de programas y *proyectos concretos*, concebidos y realizados bajo una óptica integral o multisectorial, que se vuelvan los hacedores de los planes y sean detonadores del desarrollo metropolitano. Además, es condición indispensable la participación de los agentes públicos y privados en todas las fases del proceso.¹³⁹

Sin embargo debemos considerar que más que tratarse de una “nueva” planeación, se trata de una adaptación, flexibilización y articulación de los procesos de planeación del desarrollo, donde resulta fundamental la participación de los distintos actores de la metrópoli.

Como bien apuntan Borja y Castells, “el agotamiento del planeamiento territorial clásico y la ambigüedad del gran proyecto aislado obliga a proponer un planeamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitanos.”¹⁴⁰

En este sentido, se considera que las metrópolis requieren tres escalas de intervención:

- a) el *nivel estratégico*: el de la concertación de actores públicos y privados para la realización y gestión de grandes proyectos de infraestructuras y equipamientos;
- b) el *nivel metropolitano*, el de la cooperación institucional para garantizar tanto la gestión como la promoción de la ciudad real o ámbito de vida cotidiana de la población activa; y
- c) el *nivel ciudad-municipio o ciudad central* de la región metropolitana. Es el ámbito político en sentido estricto porque está gobernado por un municipio y atribuye un valor de marca al conjunto del territorio.¹⁴¹

¹³⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹³⁹ Roberto Eibenschutz, “El Desarrollo Urbano...” *op. cit.*, p. 67; Cecilia Martínez Leal, “Los planes de ordenación territorial y sus contendientes”, artículo elaborado para el *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano*, PUEC-UNAM, Módulo 10, 2004, págs. 12-19. Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.*, págs. 242 y 249.

¹⁴⁰ Jordi Borja y Manuel Castells, *op. cit.*, p. 237.

¹⁴¹ *Ibidem.*, págs. 293-294.

De estas, al ámbito metropolitano le corresponden las dos primeras. En primer lugar, la *escala regional* es adecuada para la planificación estratégica, territorial y la prestación de servicios que exige un área amplia ya sea por razones de eficiencia o por sus repercusiones y para la coordinación con instancias superiores, ya sea el estado o un gobierno nacional; y la *escala metropolitana* – de la aglomeración o continuo urbano- es adecuada para la cooperación intermunicipal y prestación de algunos servicios.¹⁴²

Ahora bien los diferentes ámbitos de gobierno inciden diferenciadamente en el desarrollo de las metrópolis, de acuerdo a sus competencias. En este sentido encontramos generalmente que el gobierno nacional ejerce las funciones de planificación global y estratégica y la prestación de algunos servicios públicos de gran escala. Su papel se define, entre otros, por su competencia legal, su iniciativa política y su capacidad económica.¹⁴³

En tanto que los gobiernos locales, más próximos al ciudadano, aunque se encargan de funciones de tipo local, juegan ya un papel fundamental, pues han adquirido nuevas responsabilidades en la promoción y gestión de su territorio. Además cuentan con la legitimidad y facultades para incidir en el desarrollo de las metrópolis de las cuales forman parte. Esto ha sido potencializado a través del asociacionismo intermunicipal.

También, la planeación metropolitana efectiva puede responder a distintos propósitos y concepciones de ciudad, entre los que destacan: la *competitividad*¹⁴⁴, el *city marketing* y el *evento detonador*.¹⁴⁵

Por último debemos considerar que una verdadera planeación del desarrollo metropolitano debe partir de una efectiva coordinación intergubernamental de la acción pública en el territorio, debe ser concertada entre todos los actores y debe impulsar un verdadero *proyecto de ciudad*.

¹⁴² *Ibid.* p. 290.

¹⁴³ *Ibid.* p. 187.

¹⁴⁴ Las llamadas "ciudades competitivas" son aquellas "que logran participar en el mercado internacional y nacional, atraer inversión, generar empleo, ofrecer una mejor calidad de vida a quienes la habitan e incluso una mayor cohesión social". Enrique Cabrero, Alicia Ziccardi e Isela Orihuela, *Ciudades competitivas - ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*, Documento de Trabajo 139, División de Administración Pública, México, CIDE, 2003, p.1.

¹⁴⁵ Se conoce como *city marketing* al conjunto de estrategias que buscan posicionar a las ciudades en la competencia por prestigio internacional, vendiéndose como capitales culturales, económicos y financieros. Ricardo Hernández Sotelo, "Instrumentos de reposicionamiento: del city marketing al partnership y el evento detonador", artículo elaborado para el *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano*, PUEC-UNAM, Módulo 3, 2003, p. 4.

1.3.3.2 Mecanismos administrativos de coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano

A continuación se ofrece un panorama de los diversos mecanismos administrativos que han sido utilizados en diversas partes del mundo y que buscan garantizar una eficaz administración del desarrollo metropolitano. Algunos de estos mecanismos que involucran la coordinación son: comisiones, consejos, fondos, agencias, institutos y observatorios, entre otros. Éstos son presentados de acuerdo a su factibilidad para el corto, mediano, y largo plazos, para el caso mexicano.¹⁴⁶

Las opciones para el corto plazo son mecanismos normativos y organizacionales que pueden ser implementadas desde las legislaturas locales o incluso desde los gobiernos municipales, son de plena factibilidad puesto que existen y ya están operando, cuentan con el marco jurídico necesario y su viabilidad depende únicamente del conocimiento y la voluntad política de los actores gubernamentales para implementarlos. Algunas de estas opciones son:¹⁴⁷

- *Declaratorias de conurbación.* Son delimitaciones de zonas metropolitanas convertidas en leyes o decretos y son fundamentales para la planeación e implementación de planes y programas específicos.
- *Institutos Metropolitanos de Planeación.* Los Institutos Municipales de Planeación (Implanes), en particular en aquellos municipios con características metropolitanas, pueden convertirse en Institutos Metropolitanos de Planeación y con ello podría dar mayor legitimidad a las decisiones sobre desarrollo en todas las zonas metropolitanas del país. Se trata de una cooperación descentralizada donde todos los municipios metropolitanos están representados.
- *Agencias y empresas metropolitanas para la prestación de servicios públicos.* Si es que llegan a ser creadas y no cuentan con el capital suficiente ni con la legitimidad como para realizar una labor eficaz en toda la zona metropolitana, requerirán coaliciones de distintos actores públicos, privados y sociales para apuntalar la cooperación y la acción.

¹⁴⁶ Juan Carlos Zentella, “Fundamentos del Desarrollo Metropolitano y algunas propuestas para el caso de México”, ponencia presentada en el *Foro Internacional Zonas Metropolitanas. Problemas Conjuntos, Soluciones Juntos*, Pachuca, Hidalgo, 9 de agosto de 2007.

¹⁴⁷ Juan Carlos Zentella, “Vías para lograr...” *op. cit.*, págs. 20-26.

- Observatorios Metropolitanos. Es un organismo de análisis y diagnóstico técnico que permitirá auxiliar a los gobiernos estatales y locales de una zona metropolitana.
- *Fondo Metropolitano*. Al cuál contribuyen los municipios y los gobiernos estatales, o incluso el gobierno nacional. Estos recursos son administrados por un fideicomiso para llevar a cabo obras, programas o proyectos que requieren grandes inversiones.
- *Asociacionismo intermunicipal*. Esta facultad muy pocas veces es utilizada por los municipios metropolitanos, pues ignoran que cuentan con esta facultad fundamental para resolver problemas comunes.¹⁴⁸

Las opciones para el mediano y largo plazos son menos factibles puesto que requieren de modificaciones a leyes federales o estatales, como por ejemplo la homologación normativa, la armonización de los periodos de gobierno y la reelección de los miembros de los ayuntamientos o la prolongación de su mandato; además se encuentran aquellas opciones cuyo costo político es muy alto, como la constitución de un cuarto orden de gobierno (ejecutivo y legislativo metropolitano). Algunas de estas opciones son:¹⁴⁹

- *Partida presupuestal etiquetada*. Otra opción viable en el mediano plazo es la constitución de una partida presupuestal etiquetada para obras de interés metropolitano, misma que deberá tener su fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal. Ello demanda la construcción social, política y jurídica del interés metropolitano.
- *Ejecutivo metropolitano*. Un ejecutivo metropolitano o figura equivalente, responsable de llevar los asuntos públicos de interés metropolitano, designado por los gobiernos que conforman la zona metropolitana.
- *Consejo metropolitano*. Es un organismo deliberativo bajo la figura de Consejo con representantes de cada municipio o comuna, elegidos directa o indirectamente. Esta figura parece indispensable para aspirar a una gestión metropolitana legítima.

¹⁴⁸ Dada la importancia que reviste este mecanismo vale la pena extenderse en su explicación.

¹⁴⁹ Juan Carlos Zentella, “Vías para lograr...” *op. cit.*, págs. 20-26.

1.3.3.3 Asociacionismo intermunicipal

La *intermunicipalidad* es un mecanismo de coordinación entre municipios para promover su desarrollo local y regional –y metropolitano- para hacer más eficaz la prestación de servicios públicos o mejorar el ejercicio de las funciones que les corresponden. Constituye una opción para mejorar la gestión del espacio metropolitano. Esta fórmula tiende a convertirse en un instrumento viable para construir ámbitos de acción y gestión común en áreas metropolitanas. El asociacionismo intermunicipal, debe entenderse como

[la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes (dificultades e insuficiencias en la prestación de los servicios públicos), con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y prestación de servicios determinados. Además constituye uno de los medios más adecuados de trabajo ante la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones administrativas y la gestión de servicios.]¹⁵⁰

En nuestro país la *intermunicipalidad* está prevista en la Constitución Federal.¹⁵¹ Esta base normativa es importante pues significa que el asociacionismo intermunicipal “se integra y forma parte de la concepción de la organización política y territorial del estado mexicano.”¹⁵² Cabe aclarar que la *intermunicipalidad* no debe confundirse con la asociación de municipios que tiene como finalidad la representación y defensa de sus intereses ante otros actores.¹⁵³

¹⁵⁰ Leticia Santín, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en Leticia Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, INDESOL, México, 2002, págs. 147 y 160

¹⁵¹ “Los municipios, previo acuerdo entre ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio ayuntamiento.” Fracción III, artículo 115, CPEUM.

¹⁵² Leticia Santín, *op. cit.* p. 155.

¹⁵³ El asociacionismo de los municipios considerados como sujetos morales, a través de asociaciones de municipios, está regulado por la legislación civil, sometidas al régimen de asociaciones privadas, sujetas al Derecho Privado. Sus fines son la protección y promoción de intereses comunes mediante actividades de representación, reivindicación y negociación ante otras administraciones, así como actuaciones complementarias de asistencia y asesoramiento a los municipios miembros. Leticia Santín, *Ibid.* p. 161. En México, la AMMAC, la AALMAC y la FENAMM son ejemplos de ellas. Véase. Cuauhtémoc Paz Cuevas, *Las Asociaciones Municipales: nuevos actores reconstruyendo el Federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos - IGLOM, México, 2005. 174 pp.

El éxito del asociacionismo intermunicipal como opción para lograr el desarrollo metropolitano requiere, entre otras cosas, de: una visión comprehensiva y concertada de los problemas; de la apropiación de los ayuntamientos de la necesidad de asociarse; romper con las coyunturas políticas y los desencuentros; unificar visiones, criterios y prioridades sobre acciones coordinadas sobre el mismo espacio metropolitano; requiere del apoyo permanente de los niveles de gobierno; asimismo, requiere de un verdadero compromiso de los municipios asociados.¹⁵⁴

La intermunicipalidad como alternativa a la constitución de entidades de poder público metropolitano y aún de organismos deliberativos (comisiones metropolitanas), se asocia justamente a los fenómenos y esquemas de coordinación que se presentan en México actualmente.

Para los Ayuntamientos, el fenómeno metropolitano les demanda acciones coordinadas, por lo que esta facultad asociativa es hoy por hoy más viable que la supresión de municipios. Además, resulta una alternativa que genera sinergias, es incluyente y obedece a los verdaderos intereses locales, los cuales a su vez van configurando el desarrollo de la metrópolis.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Ligia González García de Alba, "Modelos de gestión..." *op. cit.*, págs. 7 - 8.

¹⁵⁵ *Ibidem.*, p. 7 y Vicente Ugalde, *op. cit.*, p. 458.

CAPÍTULO II

LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

CAPITULO II

LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

La Zona Metropolitana del Valle de México es una construcción social, económica, política, cultural e histórica. En nuestro país a mediados de la década de los setentas, como resultado de los cambios en la estructura económica territorial, la población dejó de ser mayoritariamente rural convirtiéndose a predominantemente urbana, con lo que la situación transformó radicalmente nuestro perfil demográfico y económico.

En este contexto la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se consolidó como el núcleo urbano más importante del país debido a la gran concentración poblacional y al conjunto de dinámicas económicas, políticas y sociales que se produjeron en su interior, así como a su papel frente a la dinámica regional, nacional e internacional.

Actualmente cuenta con una población aproximada de 20.1 millones de habitantes, que la posiciona como la tercera conglomeración urbana del mundo, sólo por detrás de Tokio y Delhi y constituye el centro económico y político del país. Sin embargo, como toda megaciudad, es una de las aglomeraciones humanas millonarias más complejas y problemáticas del orbe.

La ZMVM es un espacio donde tienen lugar múltiples fenómenos y servicios urbanos, cuya característica principal es que operan como grandes sistemas o redes. Retos como la baja gobernabilidad, producto de la fragmentación político-administrativa, los daños producidos al ambiente, los rezagos en infraestructura y equipamiento urbano, la servicialización de la economía, la disminución del ingreso real de la población, la incontrolable inseguridad, la falta de empleo y vivienda, la polarización socio-espacial y la disminución de la calidad de vida, entre otros, nos acercan a escenarios adversos cada vez más graves para la Zona Metropolitana del Valle de México.

Con el objeto de ofrecer un panorama general sobre la Zona Metropolitana del Valle de México, el presente capítulo hace una descripción bastante sintética sobre algunos elementos que nos permiten analizarla.

El primer subcapítulo hace un recorrido por los estudios de la ciencia regional que definen el fenómeno territorial de la zona metropolitana, a saber: los ejercicios de delimitación; su conformación y evolución a partir de los cambios económicos, demográficos y territoriales; y su importancia en las diferentes escalas económico-territoriales (global, nacional y regional).

En el segundo subcapítulo se describen muy someramente los retos “sectoriales” cotidianos que enfrenta la ZMVM. Estos se analizan agrupados de la siguiente manera: demográficos y sociales; económicos; y ordenación del territorio y servicios urbanos. El subcapítulo cierra con la descripción del gran reto que implica la llamada “fragmentación político-administrativa” o existencia de varios órdenes de gobierno en el territorio de la Zona Metropolitana del Valle de México, como preámbulo al estudio de los mecanismos para el desarrollo metropolitano.

2.1 LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

La Zona Metropolitana del Valle de México constituye una realidad que puede ser estudiada desde varias perspectivas. En el presente subcapítulo se describirán tres elementos que definen este fenómeno territorial, a saber: a) los ejercicios de delimitación; b) la conformación y evolución de la zona metropolitana; y c) su importancia en diferentes escalas territoriales.

En el primero se resalta la importancia del ejercicio de delimitación, se presenta un breve recuento de los ejercicios de delimitación anteriores, se describen los ejercicios vigentes y, por último, se describe la regionalización interna, producto del estudio de su conformación. En el segundo elemento se describen los procesos económicos y demográficos que provocaron la conformación y evolución de la zona metropolitana, la cual se estudia en etapas que abarcan décadas completas. Por último se describe la importancia de la zona metropolitana en las diferentes escalas territoriales: la global, del Sistema Urbano Nacional y de la Región Centro del País

2.1.1. Delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México

La delimitación de las zonas metropolitanas constituye una necesaria herramienta para la planeación e implementación de políticas urbanas y es fundamental para la toma de decisiones, pues permite a los actores públicos, privados y sociales que están involucrados en el desarrollo de las metrópolis, contar con un referente territorial claro. Para los gobiernos es el instrumento que les permite identificar el territorio y la población sobre los cuales ocurren los graves problemas que deberán atender.

2.1.1.1 Anteriores delimitaciones de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Los ejercicios de delimitación para la Zona Metropolitana del Valle de México han sido tantos y tan diversos que se requeriría mucho más tiempo para hacer un análisis riguroso sobre sus características, criterios, variables utilizadas, los municipios considerados y, sobre todo, los propósitos de tales delimitaciones. Éstas dan lugar a diferencias territoriales en su interior y exacerban el problema de la inexistencia de una definición clara de las políticas que deben aplicarse a su territorio.

De las delimitaciones identificadas cabe resaltar dos de ellas. La primera fue propuesta por el INEGI para la década de 1990. Ésta se basa en el uso de

criterios geoestadísticos y funcionales que reconocen relaciones de interdependencia y funcionalidad entre la ciudad central y las áreas adyacentes.

De esta forma, la ZMCM está conformada por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 34 municipios conurbados del Estado de México.¹ Para 1995 el Conapo considera como ZMCM a las 16 delegaciones, 37 municipios mexiquenses y a uno del Estado de Hidalgo. Esta ampliación da cuenta de la expansión periférica metropolitana ocurrida durante la década de los noventa.

Estas delimitaciones, sin embargo, no satisfacían la necesidad de contar con una delimitación concensuada tanto en el ámbito académico como en el gubernamental y que además resultaba un referente obligado para la planeación gubernamental. Por ello en 1998, como resultado de la coordinación metropolitana entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, se decretó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), el cual delimita a la ZMVM y establece las bases para la planeación y el ordenamiento territorial de esta zona metropolitana.

Cabe aclarar que todas las delimitaciones anteriores a la propuesta por el POZMVM utilizan el término de Zona Metropolitana de la Ciudad de México y no el de Zona Metropolitana del Valle de México. Esto se explica porque, como bien aclara Jaime Sobrino, la zona metropolitana, técnicamente hablando debe tomar el nombre de la unidad político-administrativa o ciudad a partir de la cual se produce la metropolización y no el nombre del espacio fisiográfico donde tienen lugar el fenómeno urbano. En este sentido el término ZMVM es incorrecto.²

Sin embargo, la ZMVM, más que un tecnicismo o acuerdo conceptual, implica una propuesta para dotar a nuestra zona metropolitana de una identidad propia, que le permita anular el dominio conceptual que sobre ella ejercen, en el imaginario colectivo, los términos Ciudad de México y Distrito Federal, que subestiman a los “municipios conurbados” y al territorio del Estado de México. Se busca que el uso generalizado del término Zona Metropolitana del Valle de México repercuta en una mejor comprensión de su complejidad, su naturaleza, su problemática y la responsabilidad que sobre ella debemos tener todos sus pobladores.

¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y zona metropolitana 1999*, Aguascalientes, México, INEGI 1999. p.viii

² Jaime Sobrino, “Perspectiva demográfica...” *op. cit.* p.2.

2.1.1.2 Delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México

El *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* (POZMVM) define a la Zona Metropolitana del Valle de México como “el ámbito inmediato de influencia socio-económica y físico-espacial de la Zona Urbana del Valle de México. Por lo tanto, constituye un espacio de carácter estratégico para el ordenamiento urbano de la región.”³

Esta definición incorpora el concepto de Zona Urbana del Valle de México (ZUVM), el cual corresponde a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) de las anteriores delimitaciones. Sin embargo, la delimitación de Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)⁴ “comprende un espacio más amplio, que incluye un número importante de municipios que presentan características rurales, pero que dada su localización están sujetos a fuertes presiones de poblamiento.”⁵

Es decir, se trata de una delimitación de tipo normativo, pues pretende anticipar el proceso de urbanización de la región. Por la amplitud relativa aporta una mayor estabilidad en el tiempo, indispensable para pronosticar y planificar el desarrollo urbano local en el mediano y largo plazos; además, incorpora municipios rurales que son importantes por su alto valor ambiental o por tratarse de áreas susceptibles de incorporarse al desarrollo urbano.⁶

El POZMVM indica que la ZMVM está integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. Sin embargo, dado que el programa lo suscribieron los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, tendrá vigencia sólo dentro del límite territorial de ambas entidades, excluyendo de esta manera al municipio de Tizayuca, Hidalgo.

La ZMVM como ámbito territorial de planeación urbana fue acordada a través de la *Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México* emitida por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana en 2005.⁷ En ella se refrenda la delimitación de ZMVM definida en el POZMVM y también excluye al municipio de Tizayuca.

³ Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 1998. p. 34.

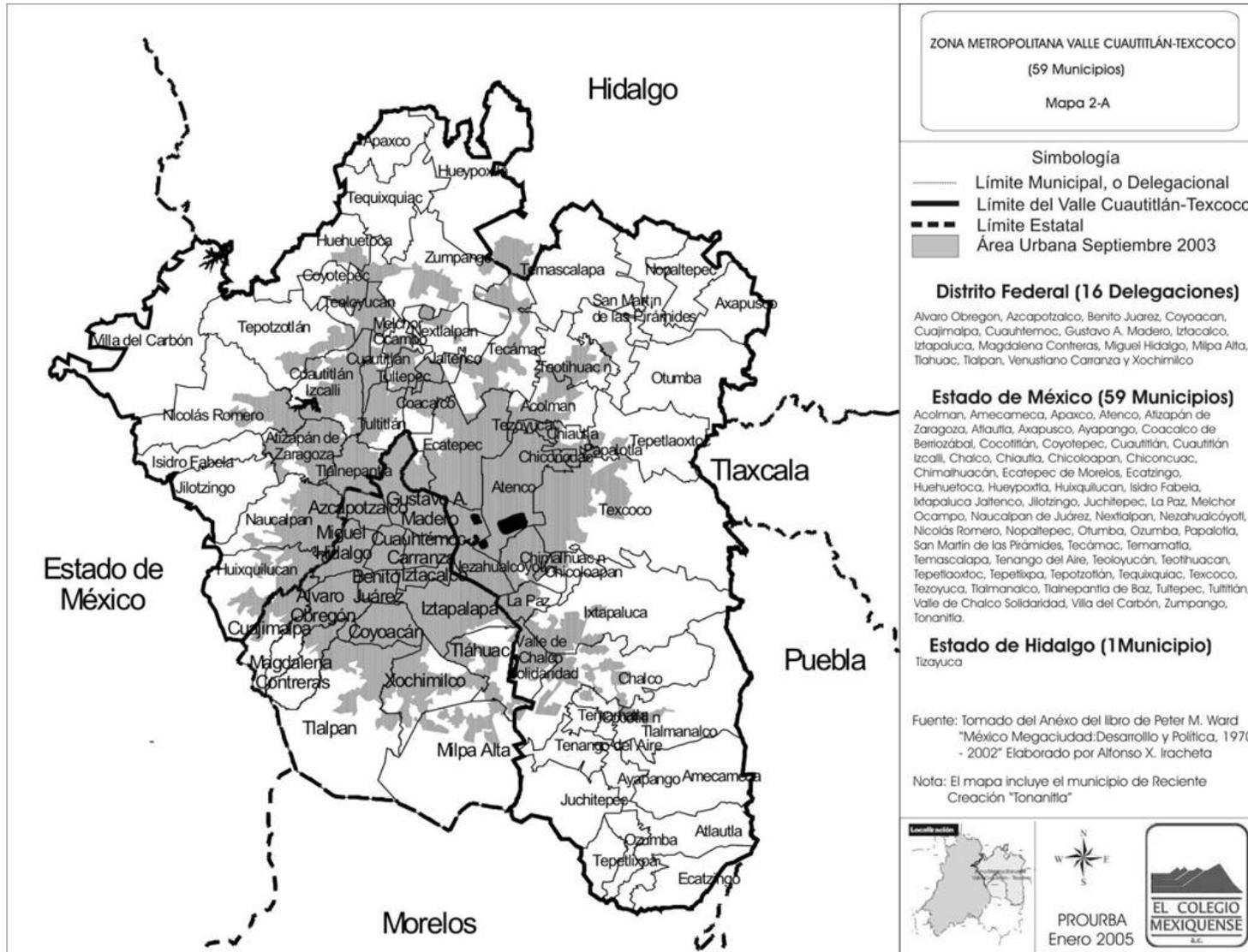
⁴ Esta delimitación coincide con la “Región Especial de la Cuenca de México” definida por Bassols, 1987.

⁵ GDF, GEM y Sedesol, *POZMVM*, *op. cit.* p. 34.

⁶ *Ibidem.*

⁷ Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México, *Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México*, 22 de diciembre de 2005, México, Gaceta de Gobierno del D.F.

Mapa 2.1 La Zona Metropolitana del Valle de México, 2005



Fuente: Alfonso Iracheta Cenecorta, "Hacia la conceptualización y delimitación de la metrópoli del valle de México", Nota para una definición operativa, Metrópoli 2025, El Colegio Mexiquense AC, 17 de enero de 2005.

Tabla 2.1 Municipios y Delegaciones que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México

Municipios del Estado de México		
1. Acolman	2. Hueypoxtla	3. Temascalapa
4. Amecameca	5. Huixquilucan	6. Tenango del Aire
7. Apaxco	8. Isidro Fabela	9. Teoloyucán
10. Atenco	11. Ixtapaluca	12. Teotihuacán
13. Atizapán de Zaragoza	14. Jaltenco	15. Tepetlaoxtoc
16. Atlautla	17. Jilotzingo	18. Tepetlixpa
19. Axapusco	20. Juchitepec	21. Tepotzotlán
22. Ayapango	23. Melchor Ocampo	24. Tequixquiac
25. Coacalco de Berrizábal	26. Naucalpan de Juárez	27. Texcoco
28. Cocotitlán	29. Nezahualcóyotl	30. Tezoyuca
31. Coyotepec	32. Nextlalpan	33. Tlalmanalco
34. Cuautitlán	35. Nicolás Romero	36. Tlalnepantla de Baz
37. Chalco	38. Nopaltepec	39. Tultepec
40. Chiautla	41. Otumba	42. Tultitlán
43. Chicoloapan	44. Ozumba	45. Villa del Carbón
46. Chiconcuac	47. Papalotla	48. Zumpango
49. Chimalhuacán	50. La Paz	51. Cuautitlán Izcalli
52. Ecatepec de Morelos	53. San Martín de las Pirámides	54. Valle de Chalco Solidaridad
55. Ecatzingo	56. Tecámac	57. Tonanitla
58. Huehuetoca	59. Temamatla	
Delegaciones del Distrito Federal		
1. Azcapotzalco	2. Coyoacán	3. Cuajimalpa
4. Gustavo A. Madero	5. Iztacalco	6. Iztapalapa
7. Magdalena Contreras	8. Milpa Alta	9. Tláhuac
10. Tlalpan	11. Xochimilco	12. Benito Juárez
13. Cuauhtémoc	14. Miguel Hidalgo	15. Venustiano Carranza
16. Álvaro Obregón		
Municipios del Estado de Hidalgo		
1. Tizayuca		

Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1998 y Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2005.*

Además, la *Declaratoria* establece que la ZMVM constituirá el referente obligado en los diversos planes y programas relacionados con la misma zona metropolitana, que está conformada por las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México.⁸ (Véase el Mapa 2.1)

El más reciente ejercicio de delimitación de zonas metropolitanas en nuestro país, de INEGI, CONAPO y SEDESOL, toma en cuenta para delimitar a la ZMVM los criterios normativos del POZMVM y la *Declaratoria* a partir de los cuales se consideran, como parte de la zona metropolitana, a municipios eminentemente rurales.

Recordemos que este ejercicio, además de utilizar los criterios de delimitación usuales ha incorporado las declaratorias y programas de zonas conurbadas vigentes. Con ello, esta delimitación coincide prácticamente en su totalidad con el POZMVM, excepto por que si incorpora a Tizayuca.⁹ (Véase la Tabla 2.1)

2.1.1.3 Regionalización interna de la Zona Metropolitana del Valle de México

Ahora bien, para su estudio, la ZMVM ha sido objeto de muchas y muy variadas regionalizaciones internas. Utilizando la teoría concéntrica, éstas han dividido a la ZMVM en anillos o contornos a partir de la ciudad central u original. Los anillos o contornos dan cuenta de la etapa en que las delegaciones o municipios se incorporaron a la zona metropolitana así como su grado de urbanización, relación funcional y contigüidad respecto a la ciudad central.

Jaime Sobrino, a partir del análisis de diversas regionalizaciones, sugiere que la ZMVM esta conformada por la ciudad central y cuatro contornos, los cuales comprenden las siguientes unidades político-administrativas:

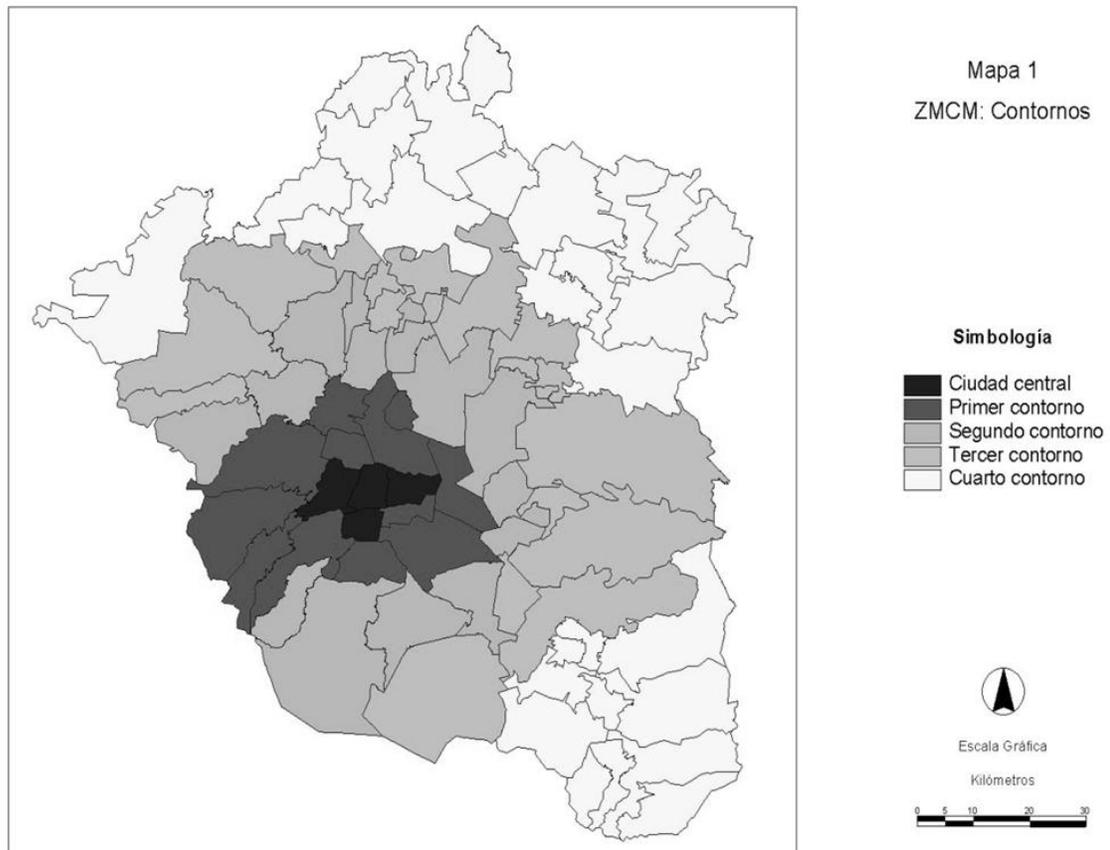
- **Ciudad central:** delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.
- **Primer contorno:** delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa y municipios mexiquenses de Huixquilucan, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla.
- **Segundo contorno:** delegaciones Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco y municipios de Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ecatepec, Jilotzingo, La Paz y Tultitlán.

⁸ Son 59 municipios, 1 más que en el POZMVM pues se incluye al Municipio de Tonanitla, Estado de México, creado recientemente a partir de la afectación territorial del municipio de Jaltenco

⁹ INEGI, CONAPO y SEDESOL, *op.cit.* p. 64-69.

- **Tercer contorno:** delegación Milpa Alta y municipios de Acolman, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nicolás Romero, Nextlalpan, Tecámac, Teoloyucan, Tepetzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tultepec y Valle de Chalco Solidaridad.
- **Cuarto contorno:** municipios de Amecameca, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Coyotepec, Ecatingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Juchitepec, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tequixquiac, Tlalmanalco, Villa del Carbón, Zumpango y Tizayuca.¹⁰

Mapa 2.2 Zona Metropolitana del Valle de México: Contornos



Fuente: Jaime Sobrino, “Perspectiva demográfica de la ZMCM, 2000-2020”, ponencia, 2004.

Como veremos posteriormente, ésta regionalización de la ZMVM nos servirá como referente para identificar el proceso de metropolización y las dinámicas metropolitanas, es decir, su evolución y conformación así como el estudio de sus características y los fenómenos que ocurren cotidianamente en su interior.

¹⁰ Jaime Sobrino, “Perspectiva demográfica...” *op. cit.* p. 4.

2.1.2 Conformación y evolución de la ZMVM 1900-2005

La conformación y evolución de la Zona Metropolitana del Valle de México se debe, principalmente, a los cambios macroeconómicos nacionales que provocaron las grandes transformaciones en los patrones territoriales y poblacionales de la ciudad. Los periodos a partir de los cuales se analiza dicha evolución corresponden a las *etapas de metropolitanismo* experimentadas; además se consideran los cambios en las dinámicas demográficas y la incorporación de las unidades político-administrativas a la zona metropolitana.¹¹ En el ámbito académico existe consenso respecto a los periodos en que se puede estudiar la evolución de la ZMVM. Estos periodos son:

- 1) La Ciudad de México 1900-1930
- 2) La Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1930-1950
- 3) La Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1950-1980
- 4) La Zona Metropolitana del Valle de México 1980-2000

2.1.2.1. La Ciudad de México 1900-1930

La primera etapa de la evolución de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México corresponde a los años 1900 a 1930 y se caracteriza por la consolidación del núcleo urbano, el cual coincidía con los límites de la Ciudad de México.¹² Aun no se habla de una zona metropolitana, ya que el fenómeno urbano se circunscribía únicamente a la ciudad central y por ello Luis Unikel la denominó Área Urbana de la Ciudad de México. En 1930 “el 98% de la población del Área Urbana de la Ciudad de México (AUCM) residía dentro de los límites de la ciudad y el 2% restante habitaba en las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco.”¹³ Nuestro país era esencialmente rural y la Ciudad de México era el polo principal del incipiente sistema urbano.

2.1.2.2. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1930-1950

¹¹ La consideración de los periodos debe tomarse con algunas reservas, pues resulta difícil marcar tajantemente la fecha de inicio y término de un fenómeno tan complejo como éste. Además, al igual que la delimitación de zonas metropolitanas, los resultados de muchas investigaciones dependen de las fuentes de información, los criterios utilizados y los objetivos perseguidos durante la investigación. Así, por ejemplo, varios estudios identifican la evolución de la zona metropolitana a partir de la conurbación de las unidades político-administrativas; otras investigaciones, a partir de los cambios en la economía nacional y otros más a partir de grandes tendencias demográficas y los periodos suelen corresponder a décadas completas.

¹² Recordemos que por Ciudad de México se entiende el conjunto de las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. De manera más exacta corresponde a los 12 cuarteles que conformaban la Ciudad de México hasta 1971. *Luis Unikel, op. cit.*

¹³ *Íbidem.* p. 136.

La segunda etapa corresponde a los años 1930 a 1950 en donde la ciudad se transforma y da lugar a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En este periodo se produce un importante cambio en el modelo económico nacional y con ello la transformación del panorama urbano. La Ciudad de México experimenta un incremento de la población urbana, un aumento en las migraciones nacionales y se produce la primera etapa del metropolitanismo conocida como *urbanización*, que da lugar a la conformación del primer contorno y al inicio del segundo.

Durante la década de los 40's comenzó a operar en nuestro país el modelo de *sustitución de importaciones*, con lo cual la industrialización se consolidó como el soporte del desarrollo económico nacional y aunado a la ampliación del mercado interno y el aumento del ingreso real de la población permitió a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México mantener su papel jerárquico en la economía nacional.

Esto transforma el territorio de la Ciudad de México pues se inició la desconcentración de comercios y servicios del centro hacia la periferia inmediata de la ciudad. "En esta etapa consolidaron su vocación industrial las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo y comenzó la metropolización hacia el Estado de México a partir del municipio de Naucalpan."¹⁴

En poco tiempo la población fue ocupando espacios fuera de la ciudad central y con ello comenzó el proceso de metropolización. En 1940 la población era de 1.6 millones de habitantes que se concentraban principalmente en la Ciudad de México, sin embargo para 1950 contaba ya con 2.9 millones de habitantes.

Al final de este periodo la ZMCM estaba conformada por la Ciudad de México y dos contornos. El primer contorno estaba compuesto por las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, en tanto que la conurbación de la delegación Magdalena Contreras se consideró el inicio del segundo contorno.¹⁵

Este periodo se caracterizó por una acelerada industrialización, el crecimiento poblacional y la expansión territorial de la zona metropolitana. Sin embargo, la

¹⁴ Consejo Nacional de Población, *Escenarios demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis*, México, Distrito Federal, CONAPO, 1998, p. 27.

¹⁵ *Ibidem*, p.28; y Jaime Sobrino, "Estructura física y etapas de metropolitanismo de la Ciudad de México", ponencia presentada en el X Seminario de Economía Urbana y Regional, 2000, *La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional*, Adolfo Sánchez Almanza (coord.), Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000. Estructura física 2000. p. 3.

principal característica en su evolución territorial fue que la ZMCM se circunscribió, prácticamente en su totalidad, al territorio del Distrito Federal.

2.1.2.3. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1950-1980

El periodo que va de 1950 a 1980 se caracteriza por que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México experimentó los más drásticas transformaciones de su evolución en un lapso de tiempo muy corto. La industrialización de la ciudad, iniciada en la década de los años 40's provocó la expansión metropolitana hacia otras delegaciones del Distrito Federal y penetró el territorio del Estado de México, consolidándose el primer y segundo contornos y provocó el surgimiento del tercero.

La ZMCM experimentó el mayor ritmo de crecimiento de población en su historia y pasó de 3 millones en 1950 a cerca de 14 millones de habitantes, con lo que se consolidó como una de las metrópolis más pobladas de América latina y del mundo. Esto provocó el surgimiento de graves problemas sociales, económicos y medioambientales que constituyen el reto más grande del desarrollo metropolitano hasta nuestros días.

Sin embargo, dicho periodo no fue homogéneo. Podemos distinguir dentro de éste dos subperiodos. El primero abarca de 1950 a 1970 y se caracterizó, entre otros aspectos, por tener las tasas más altas de crecimiento poblacional en su historia a nivel nacional, lo que se conoce como la etapa de metropolitanismo denominada *suburbanización*. La década de 1970 a 1980 se distingue por el comienzo del agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones, se inicia una ligera desaceleración del crecimiento poblacional y registró el comienzo de la etapa de metropolitanismo llamada *desurbanización*.

Subperiodo de 1950-1970

La industrialización del país bajo el modelo económico de sustitución de importaciones produjo un sistema urbano nacional muy jerarquizado, con absoluto dominio de la ZMCM en todos los aspectos –económicos, políticos, sociales y culturales - sobre las ciudades medias y otras localidades del país, subordinando las relaciones con todos los centros urbanos de su región inmediata. La ZMCM se especializó fundamentalmente en la industria manufacturera y además, “se establecieron algunos parques industriales que pretendían impulsar el desarrollo regional lejos de las principales ciudades; sin

embargo la mayor parte de ellos se establecieron en la periferia regional de la ZMCM.”¹⁶

La acelerada industrialización y el crecimiento urbano de la ZMCM produjeron un fuerte dinamismo en el proceso de metropolización. En la década de los 50's el incremento de las actividades industriales y de servicios provocó la expansión metropolitana hacia los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla.

En la siguiente década el desarrollo de zonas industriales provocó el crecimiento de la ZMCM hacia los municipios de Cuautitlán y Tultitlán, consolidando el corredor industrial sobre la autopista México-Querétaro, en tanto que Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec consolidaron su vocación industrial.

En cuanto a la dinámica demográfica, la ZMCM creció a tasas superiores a los promedios nacionales y llegó a ser una de las más pobladas del mundo. Durante la década de los 50's tuvo una tasa de crecimiento del 5.7% y de 5.8 para la siguiente década. Con ello la población de la ZMCM llegó a 8.7 millones de habitantes. Este crecimiento se explica tanto por las altas tasas de crecimiento natural como por la inmigración proveniente del medio rural y de las ciudades de menor tamaño.¹⁷ Del total de habitantes, cerca del 40% eran inmigrantes.

Derivado de esto se produjo un incremento de las necesidades habitacionales, que provocaron la expansión metropolitana hacia los municipios de Cuautitlán, Nezahualcóyotl, Coacalco, Chimalhuacán, Huixquilucan y La Paz.¹⁸

Otros municipios se incorporaron a la ZMCM a partir del acelerado poblamiento de su territorio, provocado por las restricciones impuestas por el Distrito Federal en materia de política urbana. La urbanización de estos municipios se produjo a partir de mecanismos formales e informales.

En el Distrito Federal se ocuparon irregularmente terrenos no aptos para el desarrollo urbano, particularmente en áreas de las delegaciones Álvaro Obregón, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, en tanto que, en los municipios del Estado de México, se abrió un inmenso mercado de suelo para vivienda, en sus diferentes categorías. En el mercado informal se enajenaron ejidos completos, particularmente en Naucalpan y Tlalnepantla. En el mercado formal del suelo se

¹⁶ Adrián Guillermo Aguilar, “Megaurbanización en la Región Centro”, en Adrián Guillermo Aguilar, (coord), *Urbanización, cambio tecnológico...*, *op. cit.*, p. 33-34.

¹⁷ Conapo, *Escenarios demográfico...*, *op. cit.*, p.21-22

¹⁸ Adolfo Sánchez Almanza, “Crecimiento de la población...” *op. cit.*, p. 115.

crearon grandes conjuntos habitacionales principalmente en los municipios de Ecatepec y Coacalco; en tanto que en Naucalpan y Tlalnepantla se densificaron los fraccionamientos ya existentes.¹⁹

Además del crecimiento poblacional y la acelerada industrialización, la intensa actividad constructora emprendida por las administraciones urbanas del Distrito Federal, del Estado de México y del gobierno Federal, se convirtió en un factor determinante de la expansión metropolitana. Durante este periodo se ampliaron y construyeron nuevas vías de comunicación, se fomentó el uso del automóvil, se efectuaron grandes inversiones en la construcción de las autopistas, se reubicaron las estaciones terminales de ferrocarriles de carga, de pasajeros y la aduana y se construyó la primera línea del Sistema de Transporte Colectivo Metro.²⁰

La ZMCM consolidó su segundo contorno y evidenció la etapa de metropolitanismo denominada *suburbanización* o mayor crecimiento relativo de la periferia respecto a la ciudad central. La participación demográfica de la ciudad central disminuyó respecto al primer y segundo contornos. Se descentralizó el patrón de localización de las actividades industriales y, aunque de manera más lenta, las comerciales y de servicios. Respecto al PIB industrial, más de la mitad fue generado en el primer contorno, aunque la ciudad central mantuvo más de dos terceras partes de la generación de valor en el sector comercio y casi 80% del de servicios.

En este sentido, se incorporaron al primer contorno Cuajimalpa, Huixquilucan, Naucalpan y Nezahualcóyotl; y al segundo, las delegaciones de Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco y los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, La Paz y Tultitlán.²¹

Subperiodo de 1970-1980

Este subperiodo es una etapa de transición al último o más reciente periodo de evolución de la ZMCM que va de 1980 al año 2000. En lo económico, se percibe un crecimiento con inflación y desempleo que evidencia el agotamiento modelo económico mexicano, en tanto que la Ciudad de México inicia un crecimiento de tipo endógeno, más que exógeno o sustentado en su base

¹⁹ Conapo, *Escenarios demográficos...*, *op. cit.*, p. 35.

²⁰ *Ibidem* p.34.

²¹ Jaime Sobrino, "Estructura física...", *op. cit.*, p. 4.

exportadora.²² Estos cambios modificarán profundamente la estructura económica y urbana de la ZMCM en las siguientes décadas.

En los aspectos poblacionales, se produce una desaceleración del crecimiento demográfico, como resultado de la disminución del crecimiento natural de la población y por la menor inmigración. Así, el número de habitantes de la ZMCM llegó a los 13.7 millones en 1980²³

Además, la ZMCM registró el comienzo de la etapa de metropolitanismo llamada *desurbanización*, ya que la ciudad central perdió población absoluta, el primer anillo comienza a disminuir su ritmo de crecimiento poblacional y la mayor parte de la nueva población se asentó sobre unidades territoriales del segundo contorno, e incluso más allá para emerger desde 1980 un tercer contorno.²⁴ Este proceso provocó la integración de los municipios de Chalco, Chiuautla, Chicoloapan, Chinconcuac, Iztapaluca, Nicolás Romero, Tecámac y Texcoco.

Estos fenómenos se producen al mismo tiempo que nuestro país emerge como una nación hegemónicamente urbana, con un grado de urbanización (G_u) del 55.5% en 1980. La ZMCM se convierte en la cúspide de un sistema urbano nacional altamente preeminente.²⁵

2.1.2.4. La Zona Metropolitana del Valle de México 1980-2000

El periodo que va de 1980 a 2000 se caracteriza por el fin del modelo de sustitución de importaciones y la adopción del neoliberalismo como estrategia macroeconómica, lo cual transformó la estructura de todas las ciudades en nuestro país. Para la ZMVM representó la pérdida de importancia relativa de las actividades industriales y con ello, el inició del proceso de terciarización o servicialización de su economía. Además, experimentó una desaceleración del crecimiento demográfico que, junto con otros factores provocó la *desurbanización* – etapa de metropolitanismo evidente desde 1970 a 1990- y posteriormente la *reurbanización* –de 1990 hasta nuestros días. Al final del periodo, la ZMCM alcanzó una población de 18.5 millones de habitantes y estaba integrada por 75 unidades político-administrativas, correspondientes al Distrito Federal, a los estados de México e Hidalgo.

²² Jaime Sobrino, “Participación económica en el siglo XX,” en Gustavo Garza, *La ciudad de México...*, *op. cit.*, p. 164-165.

²³ Conapo, *Escenarios demográficos...*, *op. cit.*, p.21-22.

²⁴ Jaime Sobrino, “Estructura física...” *op. cit.*, p. 4

²⁵ Gustavo Garza, *El desarrollo urbano...* *op. cit.* p. 46.

En la década de los 80's México experimentó los efectos de una profunda crisis económica provocada por la caída de los precios del petróleo y la imposibilidad de cubrir la deuda externa. Con ello se agotó completamente el modelo económico de sustitución de importaciones. Sin embargo, el mayor impacto de la crisis se reflejó más en las condiciones de vida de la población, tanto en el sector rural como en el urbano.²⁶ Estos cambios se complementaron con la adopción, por parte del gobierno federal, de un nuevo modelo económico de corte *neoliberal*.²⁷

Los cambios macroeconómicos propiciaron la pérdida del dinamismo de la actividad manufacturera y, por otra parte, se comenzó a perfilar para la ZMVM, una clara tendencia hacia la *terciarización* de su economía, es decir, un dominio del sector comercial y, principalmente, el de servicios.

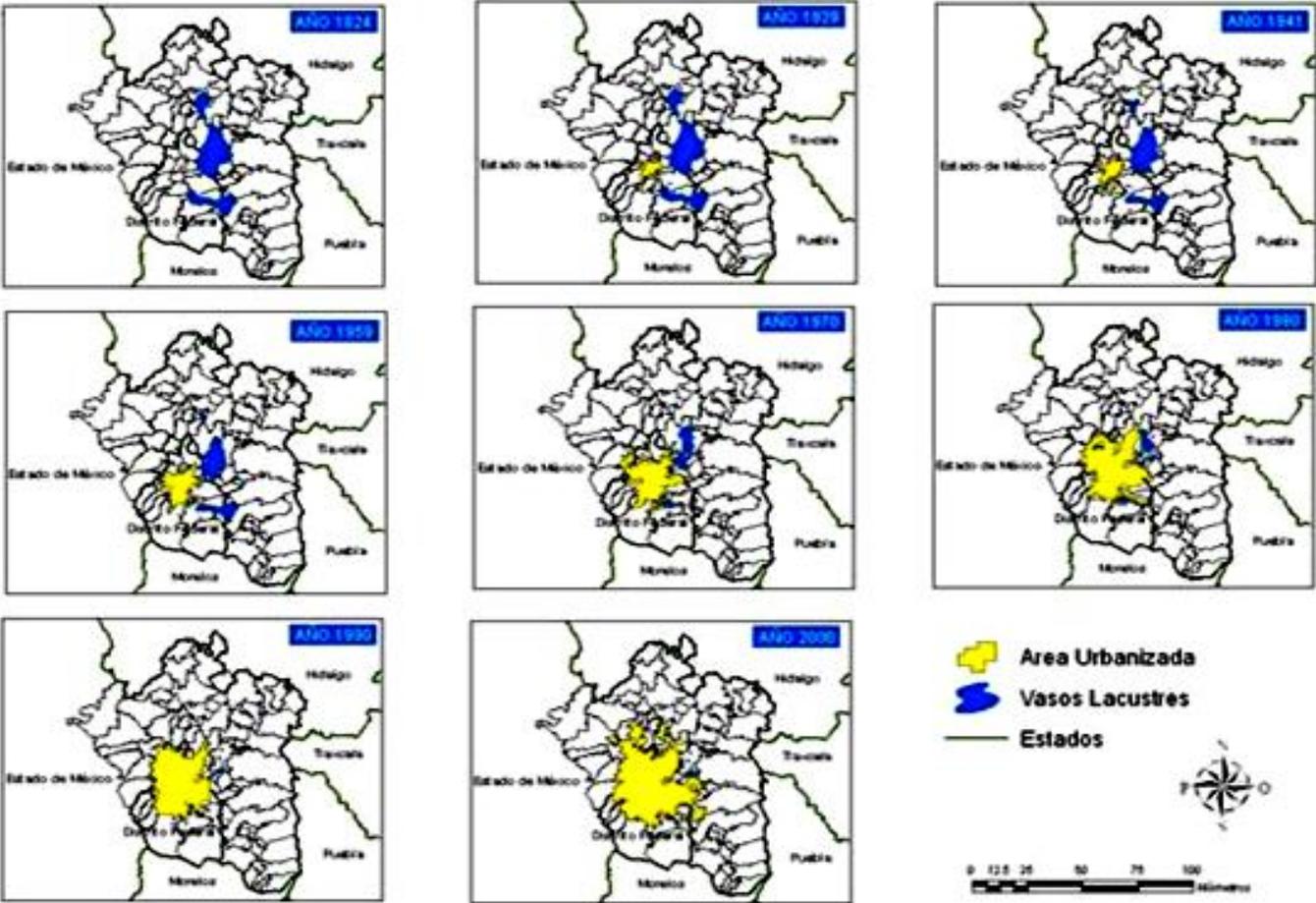
Respecto a los fenómenos demográficos, este periodo se caracterizó por la desaceleración del crecimiento demográfico, que comenzó a producirse en la década de los 70's. Es decir, en la ZMVM disminuyó el crecimiento natural de la población – reducción de la tasa global de fecundidad- y disminuyeron los flujos migratorios. Aunado a esto, la población de la ciudad central comenzó a ser expulsada hacia la periferia metropolitana.²⁸ Sin embargo, la población total llegó a 15.3 millones de habitantes en 1990, a 17.2 en 1995 y a 18.3 en el año 2000.

²⁶ *Ibidem.* p.71.

²⁷ Este modelo consistió principalmente en: la orientación de la economía nacional hacia el exterior, con la intención de insertar a México en la economía global; flexibilización laboral y disminución de los salarios reales; adelgazamiento del sector público, venta de empresas paraestatales y un comportamiento regresivo del gobierno en su papel dentro de la macroeconomía; y por último la internacionalización a partir de la entrada de México al GATT en 1986 y la firma y puesta en operación del TLCAN. Gustavo Garza, “Superconcentración, crisis y globalización del sector industrial, 1930-1998” en Gustavo Garza, (coord), *La ciudad de México...*, *op. cit.*, p. 176.

²⁸ Conapo, *Escenarios demográficos...*, *op. cit.*, p.21-22.

Mapa 2.3 Crecimiento de la ZMVM durante el siglo XX



Elaboración: SIG Metrópoli 2025. Fuente: PROURBA de El Colegio Mexiquense, A.C. México, julio 2006.

Ahora bien, durante la década de los 80's la expansión metropolitana se produjo principalmente en 17 municipios del Estado de México. Algunos de ellos ya integraban la zona metropolitana en décadas anteriores, pero municipios como Chalco, Ixtapaluca, Tecámac y Nicolás Romero se incorporaron en ésta década.²⁹ Con ello se registró, la etapa denominada *desurbanización*. La ciudad central y el primer anillo experimentaron una disminución de su población, en tanto que las unidades político-administrativas del segundo y tercer contornos recibieron a la mayoría de los nuevos habitantes de la ZMVM, incrementando con ello su participación en el total de la población.³⁰

Durante la siguiente década, la ZMCM experimentó una expansión metropolitana similar hacia el territorio del Estado de México, en tanto que el Distrito Federal comenzó a experimentar pérdida relativa de población, que emigró fundamentalmente hacia los municipios periféricos.

La década de los 90's mostró la emergencia de la etapa de metropolitanismo denominada *reurbanización*. El comportamiento demográfico por anillos fue similar al de la etapa anterior, es decir de pérdida participativa en la ciudad central y primer contorno, así como un incremento en el segundo, tercer y cuarto contornos. Al tercer contorno se consolidó con la incorporación de los municipios de Isidro Fabela, Jaltenco y Nextlalpan y, por último, se comenzó a delinear el cuarto contorno a partir de la incorporación de los municipios de Cocotitlán, Coyotepec, Huehuetoca, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Teotihuacán, Tizayuca y Zumpango a la ZMVM.³¹

Este fenómeno se puede considerar como una etapa normal de la metropolización de las grandes ciudades, al producirse fuerzas de rechazo en las zonas centrales mientras que en la periferia van creciendo las fuerzas de atracción. Estas últimas, como el acceso al suelo urbano y vivienda baratos, fuentes de empleo e ingresos mayores, operaron "favorablemente" para los municipios metropolitanos. En tanto que, fuerzas de rechazo, como el deterioro de la calidad de vida y en el ambiente, provocaron la expulsión de habitantes del D.F. hacia municipios del Estado de México.³²

A partir de 1998, con la delimitación propuesta por el POZMVM, se incorporan municipios con características eminentemente rurales a la ZMVM. Su incorporación no se considera como producto de los procesos de

²⁹ *Ibidem.* p. 36.

³⁰ Jaime Sobrino, "Estructura física...", *op. cit.*, p. 4-5.

³¹ *Ibidem.*

³² Adolfo Sánchez Almanza, "Crecimiento de la población..." *op. cit.*, p. 109.

metropolización, sino como un esfuerzo por planear e incidir sobre los fenómenos metropolitanos que ocurrirán en su territorio.

Ahora bien algunos investigadores afirman que existen suficientes razones para suponer que la etapa de *reurbanización* continúa. Estas se refieren, principalmente a la evidente terciarización de su macroeconomía, descrita en investigaciones recientes y, principalmente, a la consolidación de las tendencias demográficas en los contornos de la ZMVM, ya que datos recientes muestran que municipios del tercer y cuarto contorno presentan las mayores tasas de crecimiento anual, en tanto que las unidades político-administrativas de la ciudad central y del primer contorno presentan las mayores pérdidas de población absoluta a nivel nacional.³³

Otro fenómeno que se considera ocurrió en este periodo es la conformación de la *megalópolis* de la Ciudad de México.³⁴ El acelerado crecimiento de las ciudades que constituyen el subsistema urbano de la región centro del país ha provocado el incremento de las relaciones funcionales entre éstas y la ZMVM. Aunque esta interpretación de los fenómenos, el uso de dicho término y su aplicabilidad a nuestra realidad es discutible, su existencia e importancia es innegable. Estos fenómenos regionales y el papel que juega la ZMVM serán analizados en el siguiente apartado.

Por último cabe destacar que nuevos procesos metropolitanos operan cotidianamente en la ZMVM y constituyen los grandes retos de principios del siglo XXI. Algunos de estos retos son: la transformación macroeconómica orientada en mayor medida al sector terciario y el crecimiento poblacional casi exclusivo de los municipios del Estado de México, en los cuales se asientan 10.5 millones de habitantes, de los 18.5 para la ZMVM, lo cual ejercerá una enorme presión sobre la dotación de servicios públicos adecuados y suficientes.

2.1.3. Importancia de la Zona Metropolitana del Valle de México en diferentes escalas territoriales

Como advertíamos anteriormente, las transformaciones experimentadas por las zonas metropolitanas en los últimos treinta años tienen como referente común la globalización económica. Dicho fenómeno ha provocado grandes modificaciones en la estructura espacial de los asentamientos humanos a escala mundial.

³³ INEGI, CONAPO y SEDESOL, *Delimitación...*, *op. cit.* p. 32.

³⁴ Gustavo Garza, "La megalópolis de la Ciudad de México, según escenario tendencial, 2020" en Gustavo Garza, (coord.), *La Ciudad de México...* *op. cit.*, p. 753-762.

Para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, estos fenómenos pueden apreciarse o analizarse desde diferentes escalas. Comenzaremos la descripción con la importancia que tiene la ZMVM en el contexto mundial a partir de la globalización, utilizando los conceptos de ciudad global y megaciudad, para abordar posteriormente aquellos fenómenos que generan nuevas dinámicas en las escalas nacional y regional.

2.1.3.1. La escala global

Para identificar el grado de integración que las ciudades tienen en la economía mundial, muchos investigadores asumen como concepto básico la *ciudad global* y a partir de ella llevan a cabo una clasificación de ciudades. Entre otras clasificaciones existe aquella que distingue a las ciudades de alcance global en tres tipos: ciudades alfa, ciudades beta y ciudades gama.

Las ciudades alfa son aquellas cuyas actividades económicas y decisiones tienen un alcance global y centralizan las decisiones de comando y control en el mapa de ciudades mundiales. En las ciudades beta se concentra empresas cuyas decisiones y mercados abarcan un radio regional, transnacional o continental. En tanto que las ciudades gama tienen una importancia de alcance nacional.³⁵

Esta clasificación considera a la ZMVM como una ciudad beta, con grandes posibilidades de convertirse en ciudad alfa. Sin embargo los múltiples problemas y contradicciones internas que enfrenta hacen cada vez más lejana esta posibilidad. De ahí que muchos investigadores se pregunten qué tan relevante y significativo es el concepto de ciudad global para una metrópoli de la periferia capitalista como la ZMVM y más aun si se carece de criterios claros para definir una ciudad global.³⁶

Ahora bien, considerando el concepto de *ciudad global* tal como la define Saskia Sassen, quien considera que las ciudades globales no dependen únicamente del tamaño de la población sino de su influencia dentro de la economía mundial, se puede afirmar que la ZMVM no es una *ciudad global*. Por el contrario, la ZMVM coincide con las características de las *megaciudades*, con todos los problemas que conlleva tener una población millonaria y segregada. Sin embargo es incuestionable el impacto que la globalización económica ha generado en su desarrollo y conformación actual.

³⁵ Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Sedesol, *Programa... op. cit.* p. 14-15.

³⁶ Adrián Guillermo Aguilar, "Reestructuración económica y costo social en la Ciudad de México. Una metrópoli 'periférica' en la escala global" en Méndez Rodríguez, Alejandro (coord.), *Estudios Urbanos contemporáneos*, México, IIEC-UNAM pp. 125-167.

La ZMVM, a pesar de no pertenecer al selecto grupo de ciudades globales, ocupa un lugar privilegiado en el sistema urbano mundial en construcción, pues frente a la reestructuración territorial de la economía mexicana, es evidente que se requiere de “unidades de mando territoriales, es decir, las ciudades más aptas para integrarse a la telaraña de las nuevas relaciones con el exterior, además de que son capaces de reestructurar las relaciones internas del territorio nacional.”³⁷

En este sentido varios investigadores coinciden en que la ZMVM sigue ofreciendo mejores ventajas competitivas desde la perspectiva de la localización de funciones de mando de la economía, pues al ser la segunda urbe mundial según número de habitantes y la principal concentración económica del país, es incuestionable su potencial para incorporarse competitivamente en el proceso de globalización de la economía mundial, principalmente a partir del sector terciario que es en el que se especializa.³⁸

La ZMVM cuenta con ventajas comparativas que la sitúan como el centro del sistema urbano nacional, de la región centro, de la economía interna de nuestro país así como de las relaciones con el exterior. Además, la ZMVM cuenta con otras ventajas comparativas como:

- Concentra la mayor parte de los servicios avanzados del país y las actividades de investigación y desarrollo.
- Su mercado interno es el mayor y de más alto ingreso de México.
- Principal destino del mercado de importaciones.
- Es el nodo más importante y de transferencia del sistema de comunicaciones y transportes.
- Las relaciones con el resto del mundo, medidas por los flujos de transporte aéreo, tienden a concentrarse fuertemente con los E.U.A.³⁹

Sin embargo hay varios asuntos que dicha inserción no se han resuelto, como la intervención pública en los procesos de la globalización económica y apertura comercial. Los ámbitos de gobierno que actúan sobre la ZMVM han tenido una participación pasiva o reactiva ante los efectos de dicha apertura, en tanto que la misma ZMVM no ha sido capaz de intervenir activamente en el intenso proceso de globalización económica y apertura comercial.

³⁷ Daniel Hiernaux, “Los frutos amargos...”, *op. cit.*, p. 8-9.

³⁸ Gustavo Garza, “Inserción de las metrópolis...” *op. cit.*, p. 4.

³⁹ Alfonso Iracheta, *Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México*, Zinacantepec, Estado de México, el Colegio Mexiquense, p. 17.

Por ello no solo se trata de saber cuál es nuestra posición en el ranking internacional de ciudades, sino cómo resolvemos los problemas internos y dejamos de ser simples espectadores y nos transformamos en actores de nuestro propio desarrollo.

2.1.3.2. *El Sistema Urbano Nacional*

En nuestro país el Sistema Urbano Nacional (SUN) se integra por las ciudades de más de 15,000 habitantes. Estas han sido clasificadas en rangos según su tamaño o, atendiendo a sus características, en zonas metropolitanas y ciudades medias y pequeñas. Como advertíamos anteriormente, la concepción de nuestro sistema de ciudades no considera en su justa dimensión la interdependencia funcional de las zonas urbanas, es decir, el tipo e intensidad de las relaciones que se producen entre ellas. A continuación se describe el SUN desde dos elementos: la primacía de las ciudades y la estructura del sistema urbano.

A lo largo del siglo XX el SUN ha sufrido múltiples transformaciones y en todas ellas la Ciudad de México, convertida posteriormente en la Zona Metropolitana del Valle de México, ha jugado un papel sumamente importante en su configuración y funcionamiento.

Así, en 1950 México contaba con una población de 25.8 millones de habitantes y la Ciudad de México, única urbe clasificada como grande, contaba con 2.9 millones de habitantes. El SUN era de tipo altamente preeminente, donde la Ciudad de México ejercía una gran hegemonía, ya que concentraba casi el 40% de la población urbana nacional y su índice de primacía⁴⁰ era de 7.2, es decir, era 7 veces mayor que la segunda ciudad más importante del país. Para 1980, la ZMCM disminuye su índice de primacía a 6.1, en tanto que su participación en el total de población urbana nacional fue de 34.6 %. Durante las tres décadas que van de 1950 a 1980 el SUN presenta enormes cambios ya que se incrementa el número de localidades pequeñas y medianas, en tanto que las grandes ciudades elevan su número de 1 a 8.⁴¹

De 1980 a 2000 el SUN ha experimentado un proceso de concentración económica y de población, por lo que cambia de ser altamente preeminente, con dominio de una sola ciudad grande, a un sistema policéntrico con hegemonía en unas cuantas ciudades, y más específicamente, en las

⁴⁰ Este índice nos da una idea de la desproporción entre la población de la ciudad mayor, respecto a las que le siguen en tamaño. Luís Unikel, *op. cit.* p. 56.

⁴¹ Gustavo Garza y Ruiz Chiapeto, "La Ciudad de México en el sistema urbano nacional", en Gustavo Garza, *La Ciudad de México...*, *op. cit.*, p. 229-236.

principales zonas metropolitanas. Con ello, la estructura espacial de las ciudades a nivel nacional está dominada por 3 polos metropolitanos: la ZMVM, ahora considerada “megalópolis”, así como Guadalajara y Monterrey.⁴²

Además, en las últimas tres décadas, el proceso de urbanización en nuestro país adquiere un carácter metropolitano. Si recordamos, en 1970 sólo 13 ciudades eran metrópolis.

Para el año 2005 se estimaron 56 zonas metropolitanas que concentraban cerca del 70% de la población urbana nacional. “En los inicios del siglo XXI, por ende el paisaje urbano de México es predominantemente metropolitano, pues 8 de cada 10 habitantes urbanos viven en un conjunto de 56 zonas metropolitanas.”⁴³

A pesar de los cambios en el SUN y la desaceleración metropolitana que experimenta la ZMVM, ésta mantiene su innegable hegemonía. En este periodo, la ZMVM pierde importancia relativa pero sigue siendo en mucho el centro de primer orden dentro del SUN. En ella se concentraba el 30% de la población urbana y el 20% del total de población nacional.

Ahora bien, respecto a la estructura del SUN, en 1995 estaba integrado por 347 ciudades, clasificadas en grandes, medianas y pequeñas. En el año 2001, el gobierno federal consideró que esta clasificación no era la adecuada, pues no permitía una interpretación precisa de los fenómenos de metropolización transfronteriza y megalopolización que experimentaba el SUN.

Por ello propuso una nueva clasificación: 1) la megalópolis del centro, integrada por las zonas metropolitanas de la región centro del país; 2) las zonas metropolitanas, subclasificadas en transfronterizas, interestatales y estatales; 3) las aglomeraciones urbanas; 4) las ciudades y 5) los centros de población que tienen entre 2,500 y 15,000 habitantes.⁴⁴

Esta clasificación, a pesar de mostrar evidentes deficiencias conceptuales⁴⁵, resalta el papel de la ZMVM pues le concede una categoría especial al

⁴² *Ibidem.*

⁴³ Gustavo Garza, *La urbanización...*, *op. cit.*, p. 99.

⁴⁴ Poder Ejecutivo Federal, SEDESOL, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano...*, *op. cit.*, p. 60-62.

⁴⁵ Dicha clasificación demuestra carencias conceptuales que repercuten negativamente en la planeación y ordenación del territorio nacional. Por ejemplo, al definir a las “aglomeraciones urbanas” nos dice que “son las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto una población inferior a un millón de habitantes”. Estas “aglomeraciones urbanas” a pesar de coincidir en lo fundamental con la definición de *zonas metropolitanas* son excluidas de ésta categoría por el hecho de no involucrar a dos o más entidades federativas, con lo que incurren en otro error, pues la unidad definitoria de una zona metropolitana es el

conformar, junto con las demás zonas metropolitanas de la región centro, la “*megalópolis*”.

Por último debemos resaltar que, respecto al tipo de relaciones que ha establecido con las demás ciudades del país, la ZMVM ejerce la función de mando de la economía nacional, y es muy probable que se mantenga como la única zona metropolitana de alcance nacional.

2.1.3.3. La Región Centro del País

La Región Centro del País se integra por siete entidades: el Distrito Federal, y los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro.⁴⁶ Esta región mantiene una posición de dominio a nivel nacional debido a que en su territorio se ubica la única *megaciudad* del país, la ZMVM.

La importancia de esta zona metropolitana es indiscutible, ya que ejerce un gran poder de concentración poblacional y de actividades económicas respecto al total de la región. “En 1995 concentraba el 54% de la población, el 50% de todos los establecimientos industriales y el 70% de la fuerza de trabajo de toda la región; además, con respecto a la segunda ciudad de importancia (Puebla) era ocho veces más grande.”⁴⁷

A su vez, la región centro del país contiene un grupo de zonas metropolitanas, ciudades, localidades urbanas y rurales que conforman el *Subsistema Urbano de la Región Centro*. Éste incluye la ZMVM, las zonas metropolitanas de Toluca, Cuernavaca, Puebla, Tlaxcala, Pachuca y Querétaro, así como siete núcleos urbanos y localidades rurales. En él habita más del 32% de la población del país, y más del 33% de la Población Económicamente Activa (PEA), se genera más del 40% del Producto Interno Bruto (PIB), se ubica el 37% de las empresas del país y es punto de atracción del 56% de la inversión extranjera.⁴⁸

conjunto de dos o más municipios y no las entidades federativas. En otras palabras, las “aglomeraciones urbanas” de este programa, son en realidad zonas metropolitanas intraestatales, en tanto que las “zonas metropolitanas” del programa son zonas metropolitanas interestatales.

⁴⁶ Ángel Bassols Batalla, *México. Formación de Regiones Económicas*, México, IIEC, UNAM, 1987. Esta delimitación de la Región Centro de México ha sido utilizada ampliamente, aunque con ligeras variaciones. La principal diferencia respecto a otras ha sido la exclusión de Querétaro, debido principalmente a la gran distancia que existe entre ésta entidad y el Distrito Federal, por su ubicación en la parte centro-norte del país y por su importancia y relación funcional dentro de la Región del Bajío.

⁴⁷ Adrián Guillermo Aguilar, “La megaurbanización en la Región Centro de México”, en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Urbanización, cambio tecnológico... op. cit.*, p. 32.

⁴⁸ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo* del Distrito Federal 2007-2012, p. 14.

Mapa 2.4 Región Centro del País



Fuente: Consejo Estatal de Población (COESPO), *La Megalópolis del Centro del País*, Estado de Hidalgo.

Este subsistema tiene otras denominaciones, como por ejemplo: la corona regional de ciudades –las zonas metropolitanas del subsistema excepto la ZMVM-, subsistema urbano de la ciudad de México, Región de Conurbación del Centro del País o la megalópolis de la Ciudad de México. Todas estas denominaciones tienden a resaltar algunas características de dicho subsistema, lo que dificulta la comparación adecuada de esta unidad de análisis.

Sin embargo todas ellas coinciden en la preeminencia de la ZMVM, la interrelación funcional que tienen todas las zonas metropolitanas de la región centro respecto a la ZMVM y el dominio de ésta en la oferta y provisión de bienes y servicios para toda la región.

Ahora bien, recordemos que en la década de los 80's, México experimentó profundos cambios en su estructura productiva a partir de la adopción de un nuevo modelo económico. Las grave crisis de 1982 y sus efectos negativos

provocaron grandes cambios en los patrones territoriales y poblacionales. Uno de ellos fue el acelerado crecimiento de las zonas metropolitanas de la corona regional, como parte de los procesos de reestructuración territorial de las actividades económicas.

Esto provocó el aumento de los flujos de mercancías, personas y capitales de las zonas metropolitanas hacia la ZMVM. Aunado a ello se comenzaron a producir fenómenos de conurbación entre la ZMVM y Toluca a partir de la integración, para ambas zonas metropolitanas, del municipio de Huixquilucan.⁴⁹

Estas dinámicas han llevado a muchos investigadores a sugerir la conformación de la *megalópolis* de la Ciudad de México. Algunos de ellos consideran como *megalópolis* al conjunto formado por la ZMVM y, subordinadas a ésta, las zonas metropolitanas de la región centro; además sugieren que el fenómeno de megalopolización es la siguiente etapa de expansión territorial de la Ciudad de México, que se inicia con la década de los 90 y ha implicado la conurbación física, con Toluca y Cuernavaca, y la conurbación de tipo funcional con las otras zonas metropolitanas.⁵⁰

Sin embargo, estrictamente hablando, la *megalopolización* ocurre cuando se traslapan dos o más zonas metropolitanas. Por ello podríamos afirmar que la *megalópolis* en 2000 está formada únicamente por la ZMVM y la ZM de Toluca.⁵¹ Véase *Tabla 2.2*.

A pesar del uso generalizado del término *megalópolis*, la falta de consenso respecto a su caracterización y delimitación, así como la debilidad de la escala ampliada de la concentración como criterio de definición -la *megalópolis* como una metrópolis agrandada- no ayuda a esclarecer los nuevos problemas regionales. Es más,

[...el término megalópolis prolonga la visión etnocéntrica que en EU se tiene sobre Nueva York y que adaptada al contexto centralista de la Ciudad de México lo único que hace es alimentar los paradigmas de desarrollo

⁴⁹ Luis Unikel, equiparó la etapa de metropolitanismo experimentada por la ZMCM cercana a la que presentaba la ciudad de Tokio, aproximadamente en 1960. Sugirió la posible formación de la *megalópolis* al integrarse a la ZMCM la zona metropolitana Toluca-Lerma, en forma semejante como Tokio lo hizo con Yokohama. Luis Unikel, *op. cit.* p. 138.

⁵⁰ Alfonso Iracheta, *Gobernabilidad...*, *op. cit.*, p. 4.

⁵¹ Gustavo Garza ha estimado que paulatinamente se anexarán a la ZMVM las zonas metropolitanas de la región centro para constituir una concentración *megalopolitana*. Entre 2000 y 2020 se le incorporarán las de Pachuca y Cuernavaca-Cuautla; de 2020 a 2040 se anexarán Puebla y Tlaxcala y en la siguiente década Querétaro, para quedar constituida por seis áreas metropolitanas y una población de 36.7 millones de personas en el año 2050. Gustavo Garza, "La megalópolis de la Ciudad de México, según escenario tendencial, 2020", en Gustavo Garza, *La Ciudad de México... op. cit.*, p. 758-759.

concéntrico. De hecho, sólo se contemplan las ciudades de la corona como apéndices de la *metrópolis* hecha *megalópolis* y no por su dinámica propia, y tampoco como un fenómeno urbano para el análisis, la planeación y la acción política de dimensión regional.]⁵²

Efectivamente, se considera que el término *megalópolis* es demasiado general y no ayuda a explicar el funcionamiento de los nuevos fenómenos regionales. Por ejemplo, los problemas que presenta la ZMVM no se equipararán con los que conlleva una aglomeración de siete zonas metropolitanas y sus respectivas áreas de influencia, puesto que son cuantitativa y cualitativamente diferentes.

Además, la formación de este subsistema de ciudades altamente integrado es resultado de los cambios estructurales de la economía mundial y nacional, con efectos diferenciados al interior de la región y no únicamente como producto de los procesos ocurridos al interior de la ZMVM. Simplificar los problemas de toda la región como subproducto de los procesos y dinámicas de la ZMVM podría traernos graves consecuencias para el desarrollo regional.

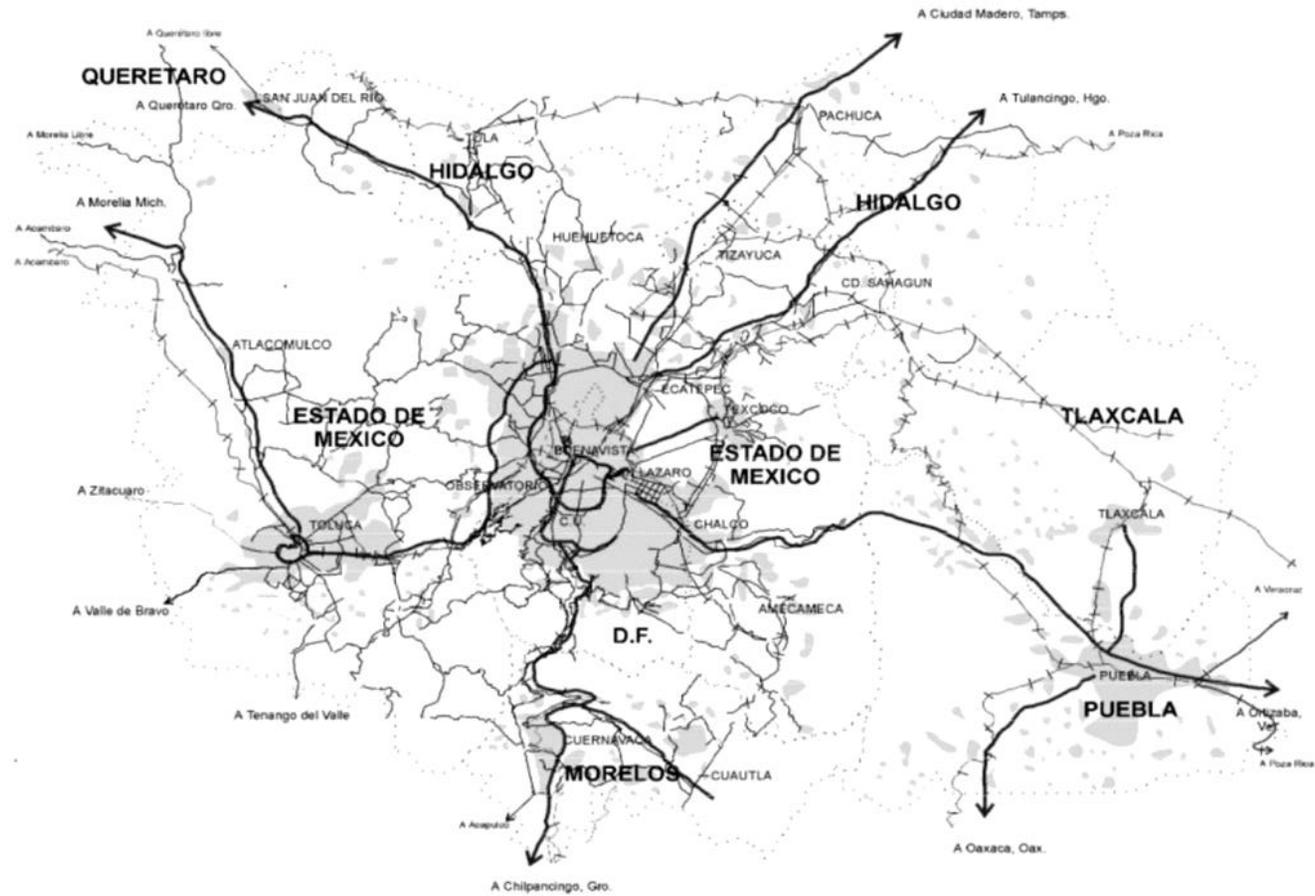
Otro término usado para explicar los fenómenos que ocurren en la región centro del país, es el de *metápolis*. Este concepto es importante porque parece explicar mejor el fenómeno regional que está presentando la Ciudad de México, más allá del ámbito metropolitano.

Esto se debe a que ciudades como Toluca, Cuernavaca y Querétaro presentan un crecimiento sumamente intenso a partir de la desconcentración de procesos productivos de la ZMVM, aunque mantienen estrecha relación con la misma. Sin embargo, ciudades como Puebla y Tlaxcala no están pasando por el mismo proceso.⁵³

⁵² Priscilla Conolly, 1999:44-45 citada por Rosique, *Ciudad de México, la megalópolis ingobernable*.

⁵³ Daniel Hiernaux-Nicolas, "La economía de la Ciudad de México..." *op. cit.*, p. 682.

Mapa 2.5 El Subsistema Urbano de la Región Centro del País (megalópolis o corona de ciudades)



Elaboración PROURBA, 2005. Fuente: Alfonso Iracheta, *Planeación y Desarrollo. Una visión del Futuro*, Plaza y Valdés Editores, México.

**Tabla 2.2 Proyecciones de población según varias estimaciones, 2000-2020
(millones de habitantes)**

Ámbitos	2010			2020		
	PGDU-DF	POZMVM	CM-XXI	PGDU-DF	POZMVM	CM-XXI
Escenario tendencial						
México	116.4	115.6	112.2	130.5	130.2	122.1
Megalópolis	31.1	33	31	35.8	38	24.1
Corona regional	8.6	10.6	10.1	9.6	11.8	11.3
ZMVM	22.5	22.4	20.9	26.2	26.2	22.8
Municipios Edomex	13.6	13.6	11.8	17.2	17.2	13.5
Distrito Federal	8.8	8.8	9.1	9	9	9.3
Escenario programático						
México	116.4	115.6	112.2	130.5	130.2	122.1
Megalópolis	30.2	32.2	31	33	35.9	34.1
Corona regional	9.6	11.6	10.6	12	14.1	12.2
ZMVM	20.6	20.6	20.4	21.8	21.8	21.9
Municipios Edomex	11.4	11.4	11.1	12.1	12.1	12.1
Distrito Federal	9.2	9.2	9.3	9.7	9.7	9.8

Para los datos del DDF, Gaceta Oficial del D.F., 11 julio 1996; para los datos del Conapo, Proyecciones de población por entidad federativa, 1995-2020, (archivos magnéticos)1999. **Fuente:** Agustín Porras, "10.1 Proyección demográfica al 2020" en Gustavo Garza (coord), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, p.742.

Para Hiernaux la *metapolización* es un proceso en marcha, a tres escalas o radios de acción: el primero contiene el centro –ZMVM- de la región, con las ciudades de Toluca y Cuernavaca; la segunda escala engloba la anterior así como Puebla-Tlaxcala y Pachuca; y la tercera escala incluye Querétaro, con la cual los flujos son más fuertes pero la creación de un mercado de trabajo articulado con la ZMVM es obviamente menos evidente.⁵⁴

Aunque el término *metápolis* da mayor énfasis a las relaciones funcionales entre las zonas metropolitanas y presenta mayores ventajas conceptuales sobre el término *megalópolis*, su uso no ha alcanzado una plena aceptación entre los círculos académicos y de planeación. Por ello, en tanto no existan consensos conceptuales, así como estudios más profundos e integrales sobre estos fenómenos regionales, es más prudente el uso del término *subsistema urbano regional* o la conformación de una *ciudad-región*.

⁵⁴ Daniel Hiernaux-Nicolas, *Dinámicas metropolitanas... op. cit.*, p. 78.

Por otra parte, algunos de los fenómenos que ocurren en la región centro del país y que impactan en la estructura y evolución de su *subsistema urbano* son: la existencia de vacíos o discontinuidades, la periurbanización, cambios en los flujos migratorios, conversión de municipios rurales a urbanos y metropolitanos, cambios en las densidades poblacionales, surgimiento de un modelo de desarrollo lineal a través de corredores y reestructuración policéntrica de la región y sus zonas metropolitanas.⁵⁵

Estos fenómenos son caracterizados a partir de un modelo de configuración espacial para la región centro, propuesto a manera de hipótesis, por Adrián Guillermo Aguilar.

Dicho modelo consta de seis principales zonas o componentes.

- a) Las grandes metrópolis.
- b) Las periferias metropolitanas.
- c) Corredores interurbanos.
- d) Áreas rurales y urbano-rurales densamente pobladas.
- e) Espacios de bajas densidades.
- f) Pequeñas ciudades o pueblos.⁵⁶

En este sentido, atendiendo a los elementos esenciales de los términos *megalópolis* y *metápolis*, el principal fenómeno que va a caracterizar el futuro desarrollo de la región centro será el predominio de la megaurbanización, con una estructura policéntrica que tendrá como núcleo indiscutible la ZMVM. De ahí la importancia de la ZMVM como núcleo de la configuración territorial, económica, política y social de toda la Región Centro del País.

Por último cabe resaltar que el estudio de estos fenómenos, independientemente de las teorías, conceptos o metodologías usadas, debe proveernos de elementos adecuados para la intervención pública en las diferentes escalas, cuyos problemas evidentemente son más complejos que los referidos a la escala metropolitana. El mayor reto será establecer un enfoque integral que nos permita trabajar hacia la formación de estrategias relativas al desarrollo económico, ambiental y social de las diferentes escalas territoriales en nuestro país.

2.2 RETOS DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO ⁵⁷

⁵⁵ Adrián Guillermo Aguilar, “Megaurbanización en la Región Centro”, *op. cit.*, p. 41-64.

⁵⁶ *Ibidem* p. 64

La Zona Metropolitana del Valle de México constituye un espacio donde tienen lugar múltiples fenómenos, cuya característica principal es que operan como grandes sistemas. Retos como la baja gobernabilidad, producto de la fragmentación político-administrativa, los daños producidos al ambiente, los rezagos en infraestructura y equipamiento urbano, la servicialización de la economía, la disminución del ingreso real de la población, la incontrolable inseguridad, la falta de empleo y vivienda, la polarización socio-espacial y la disminución de la calidad de vida, entre otros, nos acercan a escenarios adversos cada vez más graves para la Zona Metropolitana del Valle de México.

[La ZMVM que crece desmesuradamente, con permanente déficit de infraestructuras y de equipamientos, con baja disciplina urbanística y sin un proyecto socio-económico y ambiental de largo plazo, irremediablemente debe enfrentar retos sociales graves,... que pueden alcanzar grados de riesgo sumamente elevados.]⁵⁸

Es esta la situación que enfrenta la ZMVM y que, sin embargo, como algunos autores han aseverado, lo sorprendente es que la ciudad funcione. En el presente subcapítulo se describen muy someramente los retos “sectoriales” que enfrenta la ZMVM así como el gran reto que implica la existencia de varios órdenes de gobierno en el territorio de la Zona Metropolitana del Valle de México.

2.2.1. Retos de la Zona Metropolitana del Valle de México

Los nuevos procesos metropolitanos que operan cotidianamente en la ZMVM constituyen los grandes retos de principios del siglo XXI. Estos se analizan agrupados de la siguiente manera: demográficos y sociales; económicos; y ordenación del territorio y servicios urbanos.

2.2.1.1 Características naturales y geográficas

La Zona Metropolitana del Valle de México se ubica en una cuenca cerrada endorreica, rodeada de sierras y contaba originalmente con grandes lagos, los cuales fueron desecándose y sustituyéndose por áreas urbanas. Geográficamente forma parte del eje neovolcánico transversal y cuenta con climas templado y semifrío los cuales han sido propicios para la existencia de

⁵⁷ Muchas de las investigaciones que fueron consultadas para este apartado se basan en diferentes delimitaciones de la ZMVM, por lo que sus resultados pueden variar. Aunque no pierden su valor como diagnósticos, debe tenerse claramente en cuenta la delimitación utilizada para cada caso.

⁵⁸ Alfonso Iracheta, *Gobernabilidad...*, *op. cit.*, p. 10.

una gran biodiversidad, amenazada permanentemente por la presencia humana.⁵⁹

Su ubicación a 2,240 metros sobre el nivel del mar, la característica de cuenca cerrada y las sierras que la rodean, constituyen condiciones adversas para el suministro de agua proveniente de otras cuencas, la disipación de contaminantes atmosféricos y el riesgo de inminentes inundaciones en las partes bajas de la zona, entre otros.

Los elementos naturales y geográficos donde se ubica la ZMVM condicionan en gran medida las actividades humanas, pero éstas han tenido la capacidad de transformar radicalmente el medio natural existente.

2.2.1.2 Retos demográficos y sociales

Población de la ZMVM al 2005

La población de la Zona Metropolitana del Valle de México para el año 2005 fue de 19.2 millones de habitantes, de los cuales 10.5 millones habitan en los 59 municipios del Estado de México, 8.7 millones de habitantes las 16 delegaciones del Distrito Federal y 56 mil son habitantes del municipio de Tizayuca.⁶⁰ Los escenarios poblacionales para la ZMVM indican que ésta se estabilizará, y pasará de ser una ciudad en constante y veloz crecimiento a una en proceso de estabilización y consolidación urbana.

Se calcula que al año 2010 la ZMVM cuenta con una población total de 20.1 millones de habitantes con una distribución similar a la estimada para 2005, es decir, manteniéndose la tendencia de un crecimiento casi exclusivo de los municipios del Estado de México.

Distribución de la población en la ZMVM

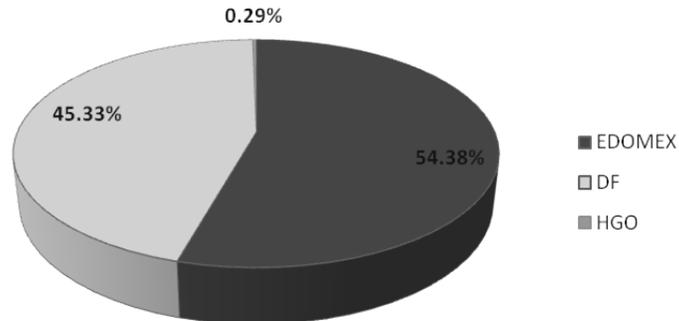
Actualmente la población de la ZMVM se asienta mayoritariamente en los municipios del Estado de México. De igual manera, es en ellos donde se presenta casi exclusivamente el crecimiento poblacional metropolitano. Este fenómeno se explica a partir de las deseconomías urbanas, las fuerzas de

⁵⁹ INEGI, GDF, *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2002*, México 2003. Ver en: www.inegi.gob.mx

⁶⁰ Población total ZMVM 19,239,910 de los cuales corresponden 10,462,421 a los 59 Municipios del Estado de México, 8,720,916 a las 16 delegaciones del Distrito Federal y 56,573 al Municipio de Tizayuca, único municipio que forma parte de la ZMVM por el Estado de Hidalgo. INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, Aguascalientes, INEGI, 2006.

rechazo, las crisis recurrentes y el cambio de modelo macroeconómico acontecido en la última parte del siglo XX.

Imagen 2.1 Distribución de la población de la ZMVM en 2005



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

Esta situación se produce a partir de la década de 1980 cuando el Distrito Federal se convierte en expulsor neto de población, particularmente hacia los municipios metropolitanos, los cuales presentan las tasas positivas de crecimiento poblacional.

[...mientras la capital del país no ha crecido desde la década de los 80, la zona conurbada crece a tasas promedio anual de 4.2% para la década de los 80, 3.0% en los 90, y 1.3% en el primer lustro del nuevo milenio (2000-2005).]⁶¹

Además, la mayoría de los migrantes que llegaron a los municipios metropolitanos del Estado de México en estas décadas provenían del Distrito Federal.⁶² Si bien, este fenómeno puede considerarse como normal según las *etapas de metropolización*, lo cierto es que “no existe una política integrada entre los gobiernos de ambas entidades para enfrentar el fenómeno.”⁶³

Desplazamientos cotidianos, población flotante

La distribución actual de la población en la zona metropolitana y la atracción que sigue ejerciendo la ciudad central y el primer contorno al resto de la ZMVM traen como consecuencia la existencia de una *población flotante*, que radica en los municipios metropolitanos, cada vez más alejada de la ciudad central pero que se desplaza cotidianamente al territorio del Distrito Federal.

⁶¹ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General...*, op. cit., p. 14

⁶² Alfonso Iracheta, *Gobernabilidad...* op. cit., p. 18.

⁶³ *Ibidem*.

Este fenómeno provoca una fuerte presión sobre la prestación de los servicios urbanos para la metrópoli. Para el Distrito Federal implica un desgaste y saturación de la infraestructura social y los servicios urbanos, particularmente el transporte; para el estado de México provoca costos por el equipamiento, infraestructura y suministro de servicios urbanos principalmente para uso habitacional, que deben ser asumidos por el gobierno estatal o municipal. Esta situación debe reconocerse como un problema común al que deben enfrentar con una política compartida por ambos gobiernos.

Condiciones de vida de la población de la ZMVM

Las condiciones de vida de los habitantes de la ZMVM han sido analizadas a partir de diferentes instrumentos que buscan medir el grado de “bienestar” o “calidad de vida” de la población. El Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH) elaborado por el PNUD; el Índice de Marginación, construido por CONAPO; el PIB per cápita, así como un sinnúmero de variables sobre educación, salud, acceso a servicios, etc. son algunos de estos instrumentos.⁶⁴

Sus principales resultados nos dan una idea de la complejidad que entraña la metrópoli, ya que la ZMVM en conjunto, a pesar de tener grados positivos por encima de la media nacional en varios rubros, esto no significa que todos sus pobladores vivan en las mismas condiciones o que accedan a los mismos satisfactores.

Chertorivsky sostiene que, al desagregar los resultados por unidad político-administrativa se advierte que la calidad de vida de los habitantes de la ZMVM no es homogénea. Según se puede apreciar en los resultados de los índices sobre la calidad de vida, las diferencias entre las unidades político-administrativas pueden ser muy grandes. Por ejemplo, basta decir que según el IDH Benito Juárez tiene niveles de desarrollo similares a los de Alemania, en tanto que Villa del Carbón podría pertenecer a las entidades más marginadas del país.⁶⁵

Esta diferenciación resulta un gran reto para la ZMVM que aspira a reducir la marginación y exclusión social. Además, el conocimiento de estas realidades permitirá la construcción de políticas públicas adecuadas para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes metropolitanos.

⁶⁴ Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos, Adolfo Christlieb Ibarrola, “Diagnóstico: La Ciudad de México 2005-2030”, en el Diagnóstico del Programa de Acción Política PAN-DF, 2005-2010, p. 8.

⁶⁵ Salomón Chertorivsky, “Mediciones del Bienestar en la ZMVM”, *Boletín Fundación Metrópoli 2025*, Ideas que influyen en la gran metrópoli, Junio 2006, Año 1 Número 6.

Retos provocados por los nuevos fenómenos demográficos

La población metropolitana, su composición y distribución provoca grandes retos para el funcionamiento de la metrópoli. El deterioro ecológico, altos costos de la expansión física, segregación y polarización socio-territorial, la necesidad de infraestructuras, aumento y mejoramiento de la cobertura de servicios urbanos, así como mayores oportunidades para el acceso a satisfactores colectivos, son algunos de estos retos.

2.2.1.3 Retos económicos de la ZMVM

La ZMVM fue el espacio más dinámico de la economía nacional durante casi todo el siglo XX, todo ello apoyado fuertemente por esquemas de protección gubernamental. Sin embargo esta situación cambió drásticamente a partir de la década de los 80's cuando se agota finalmente el modelo de sustitución de importaciones y se adopta el modelo neoliberal.

La ZMVM comenzó a frenar su dinamismo en la economía nacional, traducido en cierre de empresas, aumento del desempleo y subempleo, abandono de apoyos a las actividades industriales, disminución del crédito bancario, entre otras.

Este proceso se produjo a partir de la entrada “forzada” de México en los mercados internacionales, el desmantelamiento de la estructura productiva en propiedad del gobierno, la flexibilización laboral afectando la economía tradicional y forzando a una economía que había sido construida para satisfacer las necesidades del mercado interno.⁶⁶

La crisis originada por este proceso provocó una atención gubernamental urgente, que se ha dedicado desde entonces a paliar sus efectos, a buscar la estabilidad financiera, a ser más reactiva que proactiva y que atienda sus efectos negativos antes que procurar políticas con visión de largo plazo.

Además de estos procesos “la ZMVM enfrenta diversas limitaciones que inhiben su desarrollo económico: elevada concentración demográfica, contaminación ambiental, escasez de recursos naturales, desequilibrio hidrúlicos, centralismo político y falta de coordinación entre los ámbitos de poder responsables de su gobierno y administración.”⁶⁷

⁶⁶ Alfonso Iracheta, *Gobernabilidad...*, op. cit., p. 9.

⁶⁷ *Ibidem*.

Terciarización de la economía

Consecuencia de estos fenómenos ha sido la transformación del perfil económico de la ZMVM, pues de ser una metrópoli predominantemente industrial ha transitado hacia una orientada en mayor medida al sector terciario. En este sentido se afirma que “el neoliberalismo, la globalización y el desempeño macroeconómico interno de la ciudad han propulsado al sector terciario como eje del crecimiento local y que rige los destinos de dicho sector en el comportamiento nacional.”⁶⁸

La *servicialización* o *terciarización* de la economía metropolitana es producto de una reconversión macroeconómica, donde los servicios modernos ligados a la globalización ganan cada vez más terreno. A su vez, los servicios al productor, los servicios de salud, de comercio al mayoreo, de educación, los servicios profesionales y servicios financieros tienden a concentrarse en algunos espacios de la metrópolis. Esto supone la existencia de muchos centros o policentrismo funcional que acentúa cada vez más la polarización demográfica-territorial al interior de la zona metropolitana.

A su vez, la terciarización de la economía ha tenido importantes consecuencias para la fuerza laboral, como “la reducción de la población asalariada, la exclusión de las prestaciones sociales y la flexibilización acrecentada en la vida laboral”, situaciones que agravan las condiciones sociales de los habitantes de la ZMVM.⁶⁹

La única metrópoli de alcance nacional

Sin embargo, y a pesar de la valoración positiva o negativa que se tenga acerca de esa tendencia, lo cierto es que la ZMVM se mantendrá como la única metrópoli de alcance nacional, como centro del sistema urbano nacional, de la economía interna de México y de éste hacia el exterior.⁷⁰

Este pronóstico para la ZMVM se debe a que cuenta con características infraestructurales y ventajas comparativas particulares. Cuenta con cerca de la mitad de la oferta de servicios profesionales demandados por el aparato productivo del país, su mercado interno es el mayor y de más alto ingreso de México, concentra la mayor parte de los servicios avanzados del país y las

⁶⁸ Jaime Sobrino, “Participación económica en el siglo XX,” en Gustavo Garza, *La Ciudad de México...*, *op. cit.*, p. 168.

⁶⁹ Daniel Hiernaux-Nicolas, “La economía de la Ciudad de México...” *op. cit.*, p. 682.

⁷⁰ Gustavo Garza, “*Inserción de las metrópolis...*” *op. cit.*, p. 10.

actividades de investigación y desarrollo; es el nodo más importante y de transferencia del sistema de comunicaciones y transportes, entre otros.⁷¹

Nuevos retos económicos para la ZMVM

Ahora algunos de los retos para la ZMVM son: lograr un crecimiento económico, consolidar las ventajas competitivas para la localización de actividades del sector moderno de servicios (productor, financieros, investigación y desarrollo) y con ello explorar las posibilidades de su incorporación con mejores condiciones a las nuevas redes de las ciudades “globales”, al mismo tiempo que logra mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona metropolitana.

2.2.1.4 Retos del ordenamiento territorial y los servicios urbanos

El fuerte proceso de urbanización experimentado por la ZMVM durante todo el siglo XX ha traído consigo la transformación del entorno. Nos encontramos con una megaciudad de más de 19 millones de habitantes que se fue asentando mayoritariamente a partir de procesos y fenómenos informales e ilegales de apropiación del suelo, que han ejercido fuertes presiones por los requerimientos de infraestructura social y servicios urbanos, entre otros, para el desarrollo de las actividades humanas. Esto ha tenido un impacto negativo, y en muchos casos irreversible, para el entorno natural.

A continuación se describirán muy someramente algunos de los retos que impone el asentamiento humano millonario de la ZMVM, particularmente los relacionados con la vivienda, el agua, los residuos sólidos, el transporte y vialidad.

Ocupación del territorio y ordenamiento territorial

En 1995, la mancha urbana de la ZMVM ocupaba 184 mil hectáreas, lo que representa una densidad bruta de 93 habitantes por hectárea. En 2000, el área urbanizada alcanzó 200 mil hectáreas.

El patrón de ocupación de la metrópolis es básicamente horizontal y gran consumidor de suelo. La ZMVM se ha ido expandiendo como una gran mancha que sigue los ejes de comunicación y absorbe poblados y territorios cada vez más alejados de la ciudad central. El proceso de ocupación del territorio ha provocado la conurbación de viejos pueblos, creación de nuevas conurbaciones a partir de la acción del mercado ilegal de suelo y como acción de los grandes desarrolladores de vivienda. Este proceso, carente de la idea central de

⁷¹ Alfonso Iracheta, *Gobernabilidad...op. cit.*, p. 17.

habitabilidad y por lo tanto sin una visión de sustentabilidad, ha sido permitido por los gobiernos en turno.⁷²

Las causas de este patrón de ocupación del territorio son: “la estrategia gubernamental de “de dejar hacer, dejar pasar”, con muy baja eficacia de la planeación urbana, la preeminencia del negocio inmobiliario, y el ejercicio de derechos mas no de obligaciones en relación a la propiedad, por encima de las necesidades comunitarias y ambientales de la metrópoli.”⁷³

Vivienda

El crecimiento poblacional y las dinámicas demográficas trajeron consigo una gran necesidad de vivienda, particularmente para las familias de menores ingresos. Estos se asentaron en los municipios de la periferia metropolitana sin control ni cumplimiento de los planes de desarrollo, además, mediante mecanismos ilegales e irregulares de ocupación del suelo. Producto de ello, los asentamientos humanos sufren un déficit acumulado de infraestructura social, aunado a la dificultad en la provisión de servicios urbanos como el agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, entre otros.

Recientemente, la política nacional de vivienda (2000 a 2009) ha privilegiado la visión económica, donde el mercado inmobiliario prácticamente ha “conducido” la política nacional mediante la producción masiva de vivienda “de interés social”⁷⁴ a través del fomento de créditos (infontavit, fovisste). Contrario a los requerimientos de sustentabilidad y desarrollo social, la política de vivienda se ha basado en enfoques neogerencialistas y económicos que privilegian la visión de la vivienda como una mercancía dejando a un lado su concepción social y humana.⁷⁵

De mantenerse las tendencias demográficas se estima que para 2025 se requerirán 36 mil hectáreas adicionales de suelo para vivienda y del orden de 2 millones de viviendas más. Además, gran parte de la demanda de vivienda es requerida por personas con ingresos menores a los dos salarios mínimos y con ocupaciones informales, lo que les impide el acceso a un crédito de vivienda ofrecido por los sistemas de seguridad social.

⁷² *Ibidem.*, p 3 y 4

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ La necesidad de producción masiva de viviendas, la importancia financiera y técnica adquirida por ciertos organismos internacionales y también los intereses del sector de la construcción han llevado a la definición y ejecución de modelos estandarizados de construcción, alejados de los requerimientos sociales, históricos, culturales y económicos del hábitat urbano, de la gran mayoría de la población metropolitana.

⁷⁵ Nancy Hernández Martínez, *La Política de Vivienda en el Sexenio de 2000-2006*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM-FCPyS, 2010.

Ante esta situación se requiere “ofrecer vivienda y suelo habitacional urbanizado que sea legal, sustentable y competitivo, para la población más vulnerable de la ZMVM mediante un sistema de subsidio habitacional complementado con esquemas de ahorro previo y financiamiento.”⁷⁶

Servicio urbano de agua

El sistema hídrico urbano en la metrópoli, es decir, el servicio de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y expulsión de aguas negras, es uno de los grandes retos para la ZMVM.

Actualmente la zona metropolitana es una gran consumidora del vital líquido. “Se calcula que la metrópoli requiere de un caudal de 50 metros cúbicos por segundo para cubrir una demanda que excede los 350 litros por habitante al día en el Distrito Federal y 250 litros en los municipios de la Zona Metropolitana. Este nivel de consumo es sumamente alto, si se le compara con países desarrollados.”⁷⁷

La fuente principal para satisfacer la demanda de agua es la extracción del subsuelo, lo que ha provocado su sobreexplotación y el hundimiento de la ciudad. Esta necesidad ha “obligado” a recurrir a fuentes externas cada vez más alejadas de la cuenca. Así, el sistema Lerma y el Cutzamala han sido los grandes proveedores del vital líquido durante las últimas décadas. Sin embargo, su caudal paulatinamente disminuye, por lo que se han reactivado proyectos para traer el agua de cuencas cada vez más alejadas de la ZMVM. Esto ha provocado graves desequilibrios medioambientales tanto en la zona metropolitana como en las cuencas de donde se importa el vital líquido.

Mientras no se logre cambiar los patrones de consumo, reducir las fugas, contar con un sistema de drenaje y alcantarillado eficiente, entre otras, el problema del agua en la metrópoli seguirá siendo uno de los más preocupantes para el mantenimiento de las condiciones de vida y cuya solución resulta impostergerable.

La mayoría de las soluciones apuntan a la recuperación de aguas pluviales mediante instalaciones domésticas y drenajes especiales; el tratamiento y reutilización de aguas residuales; realización de obras de mantenimiento y

⁷⁶ Metrópoli 2025, “Vivienda y Suelo Urbano en la ZMVM”, Tomo II, Habitabilidad, en *Una visión para la ZMVM*, Metrópoli 2025, p. 73-74.

⁷⁷ Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos, “Diagnóstico...” *op. cit.*, p. 13.

rehabilitación de la red hidráulica para reducir las fugas y las inundaciones y el fomento del uso racional del agua.⁷⁸

Transporte y vialidad

La *movilidad urbana* se refiere a la multitud de intensos flujos de bienes y personas, que se interconectan entre diferentes zonas para la realización de actividades básicas en el ámbito de las ciudades.⁷⁹ La situación actual del transporte y las vialidades en la ZMVM impiden lograr una verdadera movilidad, pues persiste un modelo inequitativo, desarticulado, la falta de un enfoque sistémico y su desvinculación con el crecimiento y diversificación de la demanda.

Uno de los problemas para la movilidad surge de los patrones del ordenamiento territorial en la metrópoli. Por un lado, las viviendas ubicadas en municipios cada vez más alejados de los centros de trabajo, educación, salud, etc, provocan que los viajes sean cada vez más largos y los costos aumenten. Esto merma la productividad, la salud y la calidad de vida de las personas. Por otro lado, el predominio del uso del automóvil, aumenta la saturación de las vialidades y por ende, el tiempo de los viajes, a la vez que aumenta la contaminación atmosférica, producto del uso prolongado de combustibles fósiles.⁸⁰

En este sentido, los crecientes requerimientos de movilidad de las personas ha motivado la coexistencia de diferentes modos de transporte y el requerimiento de más vialidades. La problemática tiene como centro el predominio de modos de transporte de baja capacidad, particularmente el transporte privado individual. Este representa el 85% del total del parque vehicular de la ZMVM y produce solamente el 16% de los viajes de la metrópoli. Por su parte, el transporte público concesionado de mediana capacidad (integrado por micros, combis, autobuses suburbanos y otras modalidades) produce el 55% de los viajes.⁸¹

⁷⁸ Metrópoli 2025, “Servicios Urbanos básicos en la ZMVM” en Tomo II, Habitabilidad, en *Una visión para la ZMVM*, Metrópoli 2025, p.130-144; y Alfonso Iracheta, “La ZMVM: las paradojas del agua”, ponencia para el III Seminario Taller de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, Xalapa.

⁷⁹ Bernardo Navarro, “El debate de la movilidad colectiva vs la movilidad individual” artículo elaborado para el *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión*, México, UNAM, PUEC, Módulo 1, 2003, p.1.

⁸⁰ Metrópoli 2025, “Grandes Temas sobre Transporte, Vialidad y Movilidad”, Tomo II, Habitabilidad, en *Una visión para la ZMVM*, Metrópoli 2025, pag. 87-128.

⁸¹ Bernardo Navarro, “Movilidad y Transporte en el AMCM”, ponencia presentada en la Urban Age, México City Conference, México, 2006.

Aunque el Metro sigue siendo la columna vertebral del transporte público en el Distrito Federal, las necesidades de transporte en el territorio del Estado de México son cubiertas por el transporte público concesionado, desorganizado, incontrolado y actor de fuertes presiones políticas y económicas.

Recientemente se han implementado sistemas de transporte, que incorporan nuevas tecnologías como los sistemas BRT (Bus Rapid Transit) y los Trenes Suburbanos (actualmente en operación el Sistema 1 Buenavista-Cuautitlán) sin embargo estos no han demostrado su completa eficiencia pues solamente han sustituido el modo de transporte, pero no han logrado cubrir la demanda y ni prepararse para la demanda futura.

Las más recientes políticas, dirigidas principalmente a la construcción de infraestructuras viales,⁸² privilegian el uso de automóvil a costa de las grandes inversiones requeridas para el transporte público. Estas condiciones y la falta de una política de movilidad, agravarán los problemas de nuestra zona metropolitana.

Residuos sólidos urbanos

La ZMVM produce más de 20 mil toneladas diarias de residuos sólidos urbanos, más de 2 mil toneladas diarias de residuos peligrosos y entre 5 y 10 toneladas diarias de residuos especiales. Según estas cifras, se genera basura a razón de 1 kg por habitante por día, de los cuales entre 60 y 70% se genera en casas habitación, y el 30 a 40% restante se produce en los otros sectores.⁸³

La recolección es deficiente y constituye una fuente de poder económico y político. Los residuos sólidos no son separados para ser tratados adecuadamente. Su tratamiento es realizado por pepenadores, plantas de separación de basura y pequeñas empresas, que logran “rescatar” apenas el 12% de los residuos.

En cuanto a la disposición final, la ZMVM cuenta con un solo sitio, el Bordo Poniente, el cual según la CONAGUA, debió cerrar hace cinco años, pero que el Gobierno del Distrito Federal ha insistido en utilizar. Por su parte, el Estado de México cuenta con una gran cantidad de tiraderos de basura, las cuales son manejadas por los gobiernos Municipales pues es uno de los servicios urbanos que constitucionalmente deben prestar.

⁸² Véanse los Catálogos de Obras y los Programas 2006 y 2007 del Fondo Metropolitano para el Valle de México y los Informes de la Secretaria de Obras y Servicios del Gobierno Distrito Federal.

⁸³ Metrópoli 2025, “Servicios Urbanos...” *op. cit.*, p. 145-148.

En este sentido es evidente el rezago en infraestructura para la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos. “La gestión integral sustentable de los residuos sólidos y peligrosos en la ZMVM es, sin duda, uno de los principales retos que enfrenta la ciudad en el siglo XXI. Para lograr el grado de sustentabilidad deseado son necesarias la conjunción y coordinación de esfuerzos de diverso origen, desde la sociedad y el sector industrial, hasta las diversas instancias de gobierno, quienes deberán trabajar en forma complementaria y coordinada para buscar soluciones metropolitanas.”⁸⁴

El reto de la provisión de los servicios urbanos

Muchas discusiones en torno a los servicios urbanos se orientan a la pertinencia o no de la participación de agentes privados en su provisión. Sin embargo, más que retomar ese lugar común de las discusiones, se debe indagar acerca de las condiciones que se requieren para que los servicios urbanos cuenten con las reglas claras para que su provisión, sea a través de agencias públicas o privadas, pueda realizarse adecuadamente bajo estrictos controles y basados en una visión compartida sobre este problema que enfrenta la metrópoli como un sistema.

Además, el denominador común de los servicios urbanos es que las diversas “infraestructuras y equipamientos que permiten el funcionamiento de la metrópolis deben ser compartidos entre las dos entidades y deben operar de manera interconectada, ya que en la práctica conforman una sola red. Esto implica que las grandes inversiones requeridas debieran ser acordadas, financiadas y operadas bajo esquemas coordinados o conjuntos, lo que generalmente no ocurre.”⁸⁵

Por último cabe recalcar que tanto investigadores, actores gubernamentales y actores sociales coinciden en ubicar como causas del estado en que se encuentra la ZMVM a la baja respuesta gubernamental y la mínima coordinación intergubernamental.

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ Alfonso Iracheta, *Gobernabilidad...*, op. cit. p. 18.

2.2.2. La Zona Metropolitana del Valle de México: un complejo gubernamental

Como se ha descrito anteriormente, la característica definitoria de las zonas metropolitanas es que el fenómeno rebasa la unidad político administrativa que la contenía. En el caso de la ZMVM esta unidad fue la Ciudad de México, integrada inicialmente por cuatro delegaciones políticas: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc.

Actualmente la ZMVM está integrada por 16 delegaciones y 60 municipios metropolitanos y es un espacio donde confluyen los tres ámbitos de gobierno de nuestro país. En nuestro caso, además del gobierno Federal, del gobierno del Estado de México y sus municipios, tenemos al gobierno del Distrito Federal, sede de los poderes federales y sus órganos político-administrativos denominados genéricamente delegaciones. Esta situación nos da una idea de lo complejo que representa el ejercicio de gobierno en la zona metropolitana del valle de México.

Por ello, para muchos investigadores el mayor reto para la ZMVM es la gobernabilidad. La existencia en el mismo territorio de varias jurisdicciones soberanas y autónomas implica, por un lado, una compleja red de decisiones sobre distintas materias y, por otro, la necesidad de la conformación de enfoques más o menos coherentes y compartidos por todos los actores gubernamentales para beneficio de la zona metropolitana. En este sentido y en tanto que a la unidad territorial, demográfica y económica de la zona metropolitana no le corresponde una entidad gubernamental, no puede hablarse de un gobierno metropolitano, simplemente porque no existe.

A fin de mostrar el complejo gubernamental que representa la ZMVM, se describirá cuál es la naturaleza y cómo están conformados cada uno de los ámbitos de gobierno que comparten el territorio de esta la zona metropolitana.

2.2.2.1. Gobierno federal

El gobierno federal es producto del federalismo⁸⁶ y se divide en legislativo, ejecutivo y judicial. El poder ejecutivo federal para el cumplimiento de sus facultades y atribuciones cuenta con la administración pública federal y

⁸⁶ El federalismo es una organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal. *El Federalismo mexicano, elementos para su estudio y análisis*, IILSEN, LVI Legislatura del Senado de la Republica, México, 1996.

mediante ella ejerce las capacidades suficientes para promover políticas de desarrollo para las zonas metropolitanas.

Por ello el gobierno federal, particularmente a través del ejecutivo, tiene injerencia en el desarrollo de la ZMVM dada la importancia económica, política, cultural y social que tiene para la región centro y para el país. Como una de sus atribuciones, en materia de ordenación de las zonas conurbadas interviene la SEDESOL, particularmente a través de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Asentamientos Humanos.

Sin embargo, dada la multifactorialidad de los problemas de la zona metropolitana, varias dependencias federales, órganos desconcentrados, y empresas públicas tienen planes, programas y proyectos tendientes al desarrollo de la misma desde sus “sectores”, por ejemplo la SEMARNAT, la SCT, la SSP, CONAGUA, PEMEX, entre otras.

Cabe aclarar que, de acuerdo a la tendencia económica neoliberal, el gobierno federal se ha desentendido de sus atribuciones para con el desarrollo de los asentamientos humanos, dejándolos en manos de las fuerzas del libre mercado, convirtiendo a la SEDESOL únicamente en estancia normativa del desarrollo de las zonas metropolitanas. Por ello, las facultades tendientes a lograr el desarrollo de la ZMVM están cada vez más en manos de los gobiernos estatales y del distrito federal y en menor medida de los gobiernos municipales.

2.2.2.2. Gobierno del Distrito Federal

El Distrito Federal o Ciudad de México es sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; es considerado una entidad federativa, sin embargo su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, que son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.⁸⁷

Además, el gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

[a) la unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y

⁸⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 122.

b) la coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.]⁸⁸

Esta condición es relativamente nueva o muy reciente, ya que hasta antes de 1996,⁸⁹ el Distrito Federal era un Departamento Administrativo dependiente del Gobierno Federal, cuyo titular era nombrado directamente por el presidente y tenía el carácter de Jefe del Departamento o genéricamente denominado regente de la Ciudad de México.⁹⁰

Esta situación, por supuesto, le imponía ciertas particularidades a las políticas de desarrollo del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) y su impacto en toda la zona metropolitana, llegando al hecho de que el máximo crecimiento de la ciudad, tanto en el ámbito poblacional como de espacio físico construido, se presentó durante la existencia del Departamento y por obvias razones, con una gran injerencia del gobierno federal en la construcción de grandes obras de infraestructura y el destino de grandes cantidades de recursos públicos.

Ante la reforma política del Distrito Federal y la abdicación del Estado mexicano al uso de los instrumentos para el desarrollo urbano y regional, como la denomina Gustavo Garza, el gobierno del Distrito Federal ha cambiado su papel en el desarrollo de la zona metropolitana de la cual forma parte, ya no como centro indiscutible, sino como un actor más dentro de la complejidad inherente al fenómeno de la *megaciudad*.

2.2.2.3. Gobierno del Estado de México

El Estado de México es una entidad federativa libre y soberana en todo lo que concierne a su régimen interior⁹¹ y es gobernado por el poder ejecutivo, depositado en una persona denominada gobernador, el poder legislativo depositado en el Congreso del Estado y un Supremo Tribunal de Justicia, que

⁸⁸ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Artículo 11.

⁸⁹ Mediante Decreto publicado en el DOF el 22 de agosto de 1996, fue modificado el Artículo 122 Constitucional que transformó la naturaleza política del Distrito Federal, para convertirse en una entidad federativa con órganos locales de gobierno, ámbito de competencias, personalidad jurídica y patrimonio propio, y con un jefe de gobierno electo por el voto universal de los ciudadanos del D.F.

⁹⁰ Sin embargo, algunos investigadores consideran que esta situación no ha cambiado del todo, teniendo que “el Distrito Federal sigue siendo un territorio federal sometido a los poderes federales, con la participación de órganos locales, según el artículo 122 constitucional.” Manuel González Oropeza, “México, el orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?”, IJ-UNAM, México, p. 478.

⁹¹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* Artículos 1 y 2.

constituye el poder judicial. Además, tiene como base de su división territorial y de la organización política y administrativa al municipio libre.⁹²

El poder ejecutivo del estado tiene entre otras facultades, coordinar el sistema planeación del desarrollo de las zonas conurbadas que existen en el ámbito de su territorio, así como la obligación de atender integralmente, a través de sus dependencias, las necesidades de las zonas metropolitanas ubicadas total o parcialmente en su territorio.

2.2.2.4. *Gobiernos Municipales*

Los Municipios que integran la ZMVM son gobernadas por un Ayuntamiento que es un cuerpo colegiado integrado por un “Presidente Municipal o jefe de asamblea, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen.”⁹³ Todos los Ayuntamientos durarán en sus funciones tres años.

Estos gobiernos tienen facultades para la ordenación de su territorio a través de mecanismo tendientes a lograr el desarrollo de sus centros de población, así como en la dotación de los servicios públicos indispensables definidos en la constitución federal.

[Artículo 115. Fracción III...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b)** Alumbrado público.
- c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d)** Mercados y centrales de abasto.
- e)** Panteones.
- f)** Rastro.
- g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. CPEUM Artículo 115]

⁹² CPEUM, Artículo 115.

⁹³ Constitución del Estado de México, Artículo 117.

Considerando que el centro del fenómeno metropolitano es el municipio, sus Ayuntamientos están adquiriendo un nuevo rol en el desarrollo de las diversas zonas metropolitanas del país en el contexto del desarrollo nacional a partir de enfoques de desarrollo local.

2.2.2.5. Delegaciones políticas del Distrito Federal

Las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos se denominan genéricamente Delegaciones Políticas y forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal. Cuentan con un titular, denominado Jefe Delegacional, electo cada tres años y con un aparato administrativo que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. Por esa razón no constituyen propiamente gobiernos sino órganos político-administrativos que forman parte de la administración pública del Distrito Federal.⁹⁴

[Artículo 104.- La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.

Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones. La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.]

La naturaleza del Distrito Federal provoca que las autoridades locales de las demarcaciones territoriales se vean casi permanentemente incapaces para atender, por sí mismas, las problemáticas generadas en su interior que repercuten en toda la zona metropolitana. Su actuación está limitada por la tutela tanto del Jefe de gobierno como de la Asamblea Legislativa. Las Delegaciones no pueden por sí mismas suscribir ningún convenio relacionado con la puesta en marcha de mecanismos de coordinación metropolitana, ni siquiera con otra demarcación territorial del Distrito Federal.

Esta condición política ha sido motivo de múltiples pronunciamientos para devolverle a la ciudadanía su derecho a ser gobernada y no solo administrada; “dejar de ser una ciudadanía de segunda es derecho inalienable de los habitantes del Distrito Federal”. Iniciativas y estudios reconocen la necesidad de contar con verdaderos gobiernos para cada demarcación territorial, lo cual no significa otra cosa que compartir el poder, anulando el viejo argumento de la incompatibilidad político-territorial e imposible coexistencia de un gobierno local

⁹⁴ *Estatuto de GDF*, Artículos, 87, 104 y 105.

cuyos poderes se contrapondrían con los poderes federales, asentados en una parte de su territorio.⁹⁵

Mientras continúan los movimientos por la reivindicación de los derechos políticos de sus habitantes, las problemáticas de la zona metropolitana se agravan y las dificultades para actuar coordinadamente se agudizan, lo que pone en riesgo la viabilidad de la zona metropolitana del valle de México.

Si bien es cierto que la fragmentación político-administrativa es “fuente” de muchas de las dificultades para lograr una adecuada gestión de los problemas urbanos, también es cierto que la falta de voluntad y una visión metropolitana por parte de los gobiernos involucrados no hace más que agudizar los retos que impone la metrópoli más grande del país.

En el siguiente capítulo se abordarán las principales atribuciones que en materia metropolitana tiene cada uno de los órdenes de gobierno que fueron descritos anteriormente.

⁹⁵ José Antonio Rosique Cañas, “Delegaciones del Distrito Federal: una reforma pendiente”, UAM-X.

CAPÍTULO III

COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO

CAPITULO III

COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO

La Zona Metropolitana del Valle de México conjuga el fenómeno urbano-territorial con el gran número de gobiernos que comparten este territorio y los problemas del mismo. Es en este escenario donde se convierten en asuntos de la mayor relevancia aquellos esfuerzos de coordinación y planeación para el desarrollo metropolitano. Por ello, el presente capítulo hace una descripción general de los mecanismos formales que en materia de coordinación y planeación para el desarrollo metropolitano han implementado estos gobiernos.

Como se aclara en el primer capítulo, el fenómeno metropolitano tiene como origen los cambios en la economía y su repercusión en el territorio que transforma a las ciudades en zonas metropolitanas; por ello se considera que el antecedente de los mecanismos para el desarrollo metropolitano es todo el andamiaje normativo creado para lograr el desarrollo equilibrado y armónico de las regiones, las ciudades y los demás centros de población. A la coordinación y planeación metropolitanas le anteceden las políticas de desarrollo urbano y regional, parcialmente consolidado de los años 70's y 80's; de ahí que el presente estudio parta del análisis de las políticas para el desarrollo territorial, a través de sus vertientes urbano y regional.

Considerando lo anterior se ha dividido el presente capítulo en tres partes. En el primer subcapítulo se hace un recuento histórico de los mecanismos institucionales diseñados desde la década de los setentas tendientes a planificar coordinadamente el desarrollo de los asentamientos humanos y en particular de las conurbaciones. Resaltan, la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), la operación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP), como primer gran mecanismo de coordinación regional que incluía a la ZMVM. En general, se hace una síntesis histórica de la intervención del gobierno mexicano en el territorio que nos permite vislumbrar el tipo de intervención actual que formalmente busca consolidar el desarrollo de las metrópolis.

El segundo subcapítulo muestra las principales atribuciones en materia metropolitana para cada uno de los gobiernos que comparten territorialmente la ZMVM, lo cual nos permite hacer un recuento de los mecanismos que operan actualmente. Entre ellos destacan: las comisiones metropolitanas sectoriales, la comisión ejecutiva de coordinación metropolitana, las unidades administrativas de ambos gobiernos -GDF y GEM- que atienden la coordinación metropolitana, así como las comisiones legislativas que han puesto en la mesa del debate la atención que merece el desarrollo de las zonas metropolitanas en nuestro país y particularmente la ZMVM.

En el tercer y último subcapítulo se describen aquellos mecanismos creados por el gobierno del Estado de México para hacer frente al fenómeno metropolitano en el ámbito del territorio estatal, donde resaltan: la creación y funcionamiento de la SEDEMÉT, las recientes reformas constitucionales que le dan viabilidad al desarrollo metropolitano en la entidad y las comisiones edilicias de asuntos metropolitanos.

Con ello se estará en condición de hacer un primer balance del alcance y tipo de intervención pública creado para el desarrollo metropolitano del valle de México.

3.1 ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN METROPOLITANAS

Los antecedentes institucionales de las políticas de coordinación y planeación del desarrollo metropolitano se pueden encontrar en el sistema de planeación urbana y regional que se fue consolidando a lo largo del siglo XX en nuestro país. En general se considera que el antecedente de los mecanismos para el desarrollo metropolitano es todo el andamiaje normativo creado para lograr el desarrollo equilibrado y armónico de las regiones, las ciudades y los demás centros de población y que fue parcialmente consolidado entre los años 70's y 80's.

3.1.1. Antecedentes de planeación regional y urbana

En un excelente trabajo, Gustavo Garza sintetiza la historia de la intervención del Estado mexicano en el territorio, para lo cual propone una periodización de cinco etapas, de las cuales se retoman para el presente análisis desde la tercera hasta la quinta etapa.¹

3.1.1.1 *Primeros mecanismos de planeación urbana y de ordenación de los asentamientos humanos 1970-1976 (Tercera etapa)*

Durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se incorpora la dimensión territorial en algunas de sus políticas económicas nacionales. En esta etapa fueron relevantes la promulgación de la Ley General de Población (1973), la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975) y, particularmente, la Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH (1976).²

Ésta última se considera el parteaguas en la planeación del territorio, pues sienta las bases de la superestructura normativa nacional en materia de desarrollo urbano y ordenación de los asentamientos humanos y con ello se abrió la posibilidad histórica de darle cause a la intervención estatal en el

¹ La primera etapa (1930 a 1940) se refiere a los primeros esfuerzos de política territorial en nuestro país. Los siguientes tres etapas se encuentran en el periodo que va de 1940 a 1988 denominado del desarrollo estabilizador: en la segunda etapa (1940-1970) las acciones del Estado tendieron a garantizar el pleno funcionamiento de la industrialización del país; en la tercera (1970-1976) se implementaron los primeros mecanismos de planeación urbana y de ordenación de los asentamientos humanos, los cuales se consolidaron parcialmente en la cuarta etapa (1977-1988). La quinta y última etapa (1988 a principios del siglo XXI) se refiere al viraje de las políticas neoliberales, en las que el Estado mexicano abdicó en materia de planeación territorial y que provocó nefastas consecuencias para el desarrollo de los centros de población y la calidad de vida de los mexicanos. Gustavo Garza, *La urbanización en México, op. cit.*,

² *Ibid.*, p. 60.

territorio y favorecer el bienestar de la población, cosa que desafortunadamente no ocurrió.

El auge de la planeación urbana en buena medida fue resultado de las “recomendaciones internacionales”, a partir de la Conferencia Mundial de los Asentamientos Humanos organizada por la ONU y celebrada en Vancouver, Canadá. De ello resultó la publicación, ese mismo año, de las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la constitución federal, los cuales se refieren a la propiedad y a las conurbaciones, reformas le dieron sustento a la LGAH.

3.1.1.2 Institucionalización transitoria de la planeación urbana y regional 1977-1988 (Cuarta etapa)

En este periodo el gobierno federal continuó con la institucionalización de la política urbano-regional que tenía por objeto disminuir las disparidades regionales estimulando el proceso desconcentrador de las actividades económicas y su impacto en el territorio.

Para lograr esto se creó la *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP* (29 diciembre de 1976), dependencia que se convirtió en el “símbolo central de la institucionalización de la planificación territorial en el país, pues se le asignaron las funciones de articular el sistema de planificación urbana nacional en los ámbitos interurbano e intraurbano y contaba también con funciones para la realización de la obra pública nacional, ilusión de todo planificador.”³

Además, durante el sexenio de José López Portillo se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (mayo de 1978), a cargo de la misma SAHOP y entre 1976 y 1980 se elaboraron planes regionales, estatales, municipales y de ordenación territorial de zonas conurbadas.⁴ Sin embargo este “inmenso arsenal de planes” fue realizado siguiendo un mismo formato, careció de rigor científico y constituyó “la primera y última vez que se intentó tener un sistema de planeación que articulara todo el territorio nacional en sus tres niveles de gobierno.”⁵

Entre esos esfuerzos de planificación destacan las cinco Comisiones de Conurbación creadas en 1978 en el seno de la SAHOP, que atendieron lo

³ *Ibid.* p. 61 y 62.

⁴ Se decretaron entre 1976 y 1977 seis zonas conurbadas, una de las cuales corresponde a la conurbación del centro del país. Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro, (coords) *Retos y propuestas...*, *op. cit.*, p. 20.

⁵ Gustavo Garza, *La urbanización...* *op. cit.*, p. 65.

dispuesto por la LGAH y que fueron presididas todas ellas por el titular de la SAHOP. De ellas destaca la Comisión de Conurbación del Centro del País, y su respectivo Programa de Ordenación, pues constituye el primer esfuerzo de gran visión para el desarrollo de la ZMVM y la corona regional. Dada su importancia, esta comisión y su alcance serán analizados más adelante.

Ahora bien, respecto a los esfuerzos planificadores efectuados por las distintas jurisdicciones que componen el territorio de la Zona Metropolitana del Valle de México, debemos recalcar que han sido planeados y ejecutados por distintas oficinas gubernamentales con facultades, atribuciones y alcances distintos, de tal manera que las políticas de planeación territorial elaboradas por el Distrito Federal resultaron completamente distintas, y en muchas ocasiones en franca oposición o competencia, a las efectuadas en el Estado de México y sus municipios conurbados.

Entre las acciones efectuadas para el Distrito Federal destacan la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (diciembre 1975) y la elaboración del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976) y una segunda versión decretada y publicada en 1980 junto con 16 planes parciales de desarrollo urbano. Sin embargo, estos instrumentos “no modificaron sustancialmente la dinámica urbana de la Ciudad de México y no logran rebasar la mera realización de planes, así como las declaraciones ideológicas sobre la necesidad de descentralizar la ciudad y fomentar polos de desarrollo”⁶

En tanto que en el Estado de México, destaca la creación en 1969 del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). Dicho instituto tuvo por objeto “analizar y atender los fenómenos producto de la expansión metropolitana en el territorio del estado y pone en el escenario nacional el tema de los asentamientos irregulares y las condiciones de vida de la población que migra a la ciudad de México.”⁷ La creación de este Instituto es vista como el primer ejercicio de intervención del gobierno estatal en el valle de México con criterio metropolitano.⁸ Posteriormente las funciones de planeación fueron asumidas

⁶ Daniel Hiernaux, “La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones”, en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, CEDDU, Colmex, 1989, páginas 245-246.

⁷ Roberto Eibenschutz “Modelos de gestión metropolitana: competitivos”, artículo elaborado para el *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano*, PUEC-UNAM, Módulo2, 2003, p. 3.

⁸ Alfonso Iracheta, “Anexo sobre los municipios conurbados” en Peter Ward, *México, megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*, México, Colmex y Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 508.

por la Dirección General de Desarrollo Urbano a través de la elaboración de planes municipales de desarrollo urbano.⁹

Peter Ward asegura que a pesar de la ventaja que pudiera haber tenido el Distrito Federal respecto al Estado de México y sus planes municipales de desarrollo urbano, pues el Distrito Federal contó con un sistema de planeación territorial, ambos esfuerzos de planeación urbana carecieron de fuerza y fracasaron en el proceso de conducción.¹⁰

3.1.1.3 Transición a la quinta etapa 1982-1988

Este periodo es conocido como de transición a la etapa de las políticas territoriales virtuales en el neoliberalismo y está detonado por la crisis económica y el ajuste estructural. A finales de los 70's y principios de los 80's se inicia la declinación de la planeación del territorio y retoma fuerza el predominio tradicional de la planeación económica.¹¹ Al asumir la presidencia Miguel de La Madrid (1982-1988), se inicia la caída del incipiente sistema de planeación territorial establecido solo seis años atrás.

En 1983 se efectuaron las reformas constitucionales a los artículos 25 y 26 que permitieron promulgar en enero de 1983 la Ley de Planeación, crear el Sistema Nacional de Planeación Democrática y decretar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Para el "sector asentamientos humanos la medida central fue la `reforma municipal´ (febrero de 1983) que modificó el artículo 115 constitucional para descentralizar en los municipios la dotación de servicios públicos y la planeación territorial"¹², con lo que el gobierno federal transfiere a los municipios casi todas las responsabilidades relativas a la ordenación del territorio desentendiéndose de su responsabilidad en la conducción del desarrollo de los asentamientos humanos de nuestro país. Este fue el primer indicio de la descentralización u orientación gubernamental por "ceder" a los gobiernos municipales las atribuciones para la ordenación del territorio nacional.

⁹ Estos fueron preparados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, pero más que planes son "mapas de uso de suelo"; este mecanismo convierte a los municipios en implementadores de la política de desarrollo urbano diseñada por el gobierno estatal.

¹⁰ Peter Ward, *México, megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*, México, Colmex y Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 272.

¹¹ Este replanteamiento de la concepción general de la planeación del desarrollo postulaba que la planeación era global, la programación sectorial y la operación regional. El Colegio Mexiquense, *POZMVM: evaluación y perspectivas. Anexos*, Zinacantepec, Mex., El Colegio Mexiquense, 2001. p. 12.

¹² Gustavo Garza, *La urbanización... op. cit.*, p. 76.

Previo a ésta reforma constitucional, en diciembre de 1982 se dismanteló la SAHOP y fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE, que mantuvo sólo las funciones normativas, pues le fueron suprimidas facultades tanto para la realización de obra pública como muchas otras funciones relacionadas con la conducción del proceso de ocupación del territorio. En 1984 se publica, por parte de la SEDUE el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.¹³

Además se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP, a partir de la Secretaría de la Presidencia y de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. Ésta nueva dependencia elaboró el *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro* (octubre de 1983), documento normativo, conformado para un nivel regional encaminado más hacia la coordinación de asignación de recursos para los municipios que hacia la planeación del territorio. Además fue elaborado sin consultar a la Sedue ni a las secretarías de desarrollo urbano del Estado de México ni del Departamento de Distrito Federal, con lo que su alcance resultó más que limitado. Podría decirse que dicho programa nació muerto.¹⁴

Como corolario del abandono gradual de la planeación territorial por parte del gobierno federal, fueron liquidados los secretariados técnicos de las comisiones de conurbación creadas en 1978; para el caso de la región centro, al desaparecer la comisión de conurbación se creó en su lugar la Comisión del Área Metropolitana de la Ciudad de México, CAM, (1983) con atribuciones mucho más limitadas que su predecesora. Más adelante abordaremos la naturaleza y alcance de dicha comisión.

A pesar de los logros alcanzados en materia de planeación urbana y metropolitana durante los años de 1976 a 1988, la intervención gubernamental no logró “sentar las bases firmes para alcanzar mayor justicia y un mayor equilibrio en la distribución de los beneficios de la urbanización” así como tampoco logró modificar los fundamentos de la problemática territorial en nuestro país que son de orden estructural. En este sentido, la planeación territorial se redujo a mitigar las consecuencias más graves de los procesos económicos sin trastocar de ninguna manera dichos procesos.¹⁵

¹³ Roberto Eibenschutz, “Modelos... *op. cit.*, p. 4; y Peter Ward, *México, megaciudad... op. cit.*, p. 272.

¹⁴ Peter Ward, *Ibidem.*, p. 289.

¹⁵ Alfonso Iracheta, “Diez años de planeación... *op. cit.*, p. 278-281.

Además, las críticas comunes a los instrumentos de planeación y a las políticas territoriales se centran en la falta de voluntad política para llevarlos, una “inadecuada formulación y aplicación y la complejización creciente de los problemas que rebasan la capacidad de respuesta del Estado”.¹⁶

3.1.1.4 Políticas territoriales virtuales en el neoliberalismo 1988 a 2009 (Quinta etapa)

La quinta y última etapa se refiere al periodo que va de 1988 a la fecha, y que coincide con el cambio de modelo económico y la orientación político-ideológica seguida por nuestros gobiernos nacionales. Esta etapa se caracteriza, en pocas palabras, por la abdicación del estado en materia de ordenación del territorio, dejando a las fuerzas del mercado el desarrollo de los asentamientos humanos, la ordenación del territorio y las actividades económicas que en estos espacios se efectúan, tolerando los vicios e incongruencias que este proceso genera.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se elaboraron una serie de políticas territoriales entre las que destacan: el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994¹⁷ y hacia finales de 1993 se expide una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH, la cual permitió la posibilidad de convenir entre la federación, estados y municipios la delimitación de zonas metropolitanas así como la creación de mecanismos de planeación y coordinación metropolitana. Esta etapa se puede sintetizar en:

“la abdicación del Estado mexicano en materia de planeación territorial y el imperio del *laissez faire* en la organización espacial, (que) intensificará la concentración de las actividades económicas y la población en dos o tres regiones policéntricas, bajo la hegemonía de la megalópolis de la Ciudad de México.”¹⁸

Los siguientes tres sexenios, 1994-2000, 2000-2006 y 2006-2012, han continuado con el abandono de las responsabilidades del Estado en materia de planeación del territorio.

¹⁶ *Ibid.*, p. 280.

¹⁷ Este Plan armonizó el anterior de las 100 Ciudades. Peter Ward, *México, megaciudad... op. cit.*, p. 273.

¹⁸ Gustavo Garza, *La urbanización... op. cit.*, p. 144.

3.1.2. Primeros mecanismos de coordinación y planeación metropolitanas

3.1.2.1 La Comisión de Conurbación del Centro del País, CCCP, 1978-1988

Teniendo como antecedente la LGAH y la SAHOP, en 1978 es creada mediante decreto presidencial la *Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP)* con carácter de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. La comisión constituye el primer esfuerzo de coordinación intergubernamental orientado al desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México en nuestro país.

La CCCP fue presidida por el titular de la SAHOP e integrada por los gobernadores y los presidentes municipales de las seis entidades que conforman la región centro¹⁹ (México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Querétaro) así como el regente y los delegados del Distrito Federal.

En 1980 su secretariado técnico integró el *Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*,²⁰ con base en estudios sobre la región centro que fueron encargados a diferentes despachos por la misma comisión. Se trata de un “documento escasamente conocido y parecería realizado para cumplir con una obligación administrativa pues no establece tiempos para su implementación.”²¹

Entre los objetivos del programa destacan: coordinar las acciones de los tres ámbitos de gobierno en el desarrollo urbano; disminuir la concentración poblacional y el crecimiento demográfico en la ZMCM; prevenir sus requerimientos de infraestructura y fortalecer las ciudades medias, los centros estratégicos de crecimiento y las áreas prioritarias de la región.²²

La comisión no tenía ninguna capacidad ejecutiva, la planeación que podía ejercer era solo indicativa y no ejercía presupuesto propio para llevar a cabo sus tareas. Además, considerando que la comisión fue concebida como un foro para los ejecutivos de las entidades federativas (gobernadores, presidentes municipales, regente, delegados y autoridades federales), el pleno, que estaba compuesto por más de 90 miembros, nunca llegó a reunirse en el transcurso

¹⁹ Para la CCCP, la región centro se subdividía en dos áreas: a) la correspondiente a la ZMCM y b) el resto de la región centro del país. A su vez se identificaron dos marcos de referencia para la ZMCM: a) el marco normativo que comprendía el Distrito Federal, los 55 municipios del Estado de México; y b) el marco funcional o AMCM que comprendía el Distrito Federal y los 17 municipios conurbados del Estado de México. Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro, (coords) *Retos y propuestas...*, op. cit., p. 21.

²⁰ Anteriormente se llamó Programa de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País

²¹ Gustavo Garza, *La urbanización...* op. cit., p. 67-68.

²² Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro, (coords) *Retos y propuestas...*, op. cit., p. 21-23.

de su existencia. Esto impidió que sus resoluciones, como el programa de ordenación, tuvieran peso de ley y pudiera obligar su cumplimiento a los actores gubernamentales involucrados.²³

Por ello el Programa de Ordenación jamás se decretó; independientemente de su calidad y factibilidad técnica, “nunca se llegó a un consenso, pues como los intereses eran muchos y divergentes, los integrantes de la comisión no dieron su aval por no haber participado en su elaboración y porque consideraban que sus intereses no estaban debidamente representados.”²⁴

Los esfuerzos de la comisión resultaron insuficientes y en 1985 fue suprimido su secretariado técnico, con lo cual la comisión dejó de operar. El 2 de noviembre de 1988 quedó sin efectos completamente.

En su Reporte Final se plantea la necesidad de crear un organismo rector que reuniera a las autoridades más importantes de toda la región y tuviera como funciones la planeación del desarrollo así como el control de la prestación de servicios públicos en toda la región, a través de agencias únicas. También indicaba que en breve la comisión de conurbación propondría una autoridad jurisdiccional ejecutiva con ciertas funciones estratégicas de planeación, acercándose de cierta manera a la creación de ese organismo rector.²⁵ Esto no ocurrió, sin embargo, un nuevo organismo vino a sustituir a la comisión de conurbación.

3.1.2.2. *El Consejo del Área Metropolitana de la Ciudad de México, CAM, 1988*

El 21 de octubre de 1988, mediante Acuerdo, fue creado el *Consejo del Área Metropolitana de la Ciudad de México* por parte del Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de México y el Distrito Federal. Tuvo como objetivos planificar el desarrollo de la Ciudad de México, reordenar los usos de suelo, controlar el crecimiento así como promover la realización de acciones y programas conjuntos en materia demográfica, territorial y económica.²⁶

Esta comisión, a pesar de tratarse de un mecanismo menor, con muy poca presencia y actividad que no constituyó un mecanismo formal con visión de conjunto del fenómeno metropolitano²⁷ y que trasladó sus funciones sustantivas

²³ *Ibidem*, p. 32 y 35.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 30.

²⁶ Alfonso Iracheta, “Anexo sobre los municipios... *op. cit.*”, p. 584.

²⁷ Roberto Eibenschutz, “La política urbana sobre la ZMCM, comentarios”, en Conapo, *La ZMCM, problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, Conapo, 1992, p. 249.

a las dependencias gubernamentales correspondientes, tuvo como aportación la motivación para crear las unidades administrativas dedicadas a atender la coordinación metropolitana en la ZMVM.²⁸

Por parte del Distrito Federal se creó la Secretaría General Adjunta de Coordinación Metropolitana que posteriormente se convirtió en Dirección General. Su funcionamiento fue relativamente bueno, pues “intervenía en todas las negociaciones y se constituyó en un enlace institucional y permanente para esos efectos”.²⁹ Al poco tiempo perdió fuerza política y administrativa pues dejó de ser secretaria y pasó a ser una Dirección General adscrita a la Secretaría General de Gobierno. A pesar de sus limitaciones, dicha unidad administrativa opera actualmente como Subsecretaría.

En tanto que el Gobierno del Estado de México constituyó el Comité de Desarrollo Metropolitano, integrado por funcionarios estatales y los presidentes de los municipios conurbados.³⁰ Sin embargo, el comité no existió de facto, pues requería de la voluntad y presencia de muchos actores para funcionar.

Ambos instrumentos constituyen las primeras unidades administrativas creadas por los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México dentro de sus administraciones públicas para atender exclusivamente lo relativo a la coordinación metropolitana para el valle de México.

La CAM sesionó los primeros meses de 1988 bajo la influencia de la voluntad política; la “paternidad” fue puesta al descubierto en 1990, pues ésta dejó de funcionar con el cambio de gobierno del Estado de México. (En este sentido) las primeras Comisiones dotaban de un papel protagónico al ejecutivo federal.³¹

3.1.2.3. Primeras comisiones metropolitanas sectoriales: la COTAM (1989) y la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1992)

A finales de la década de los 80’s y principios de los 90’s, con el paso de un régimen de derecho público a uno contractual se establecen las primeras comisiones de coordinación metropolitana entre los gobiernos Federal, del Estado de México y del Distrito Federal, para atender algunos de los problemas más agobiantes de la zona metropolitana.

²⁸ El Colegio Mexiquense, *op. cit.*, p. 16 y 17.

²⁹ Alfonso Iracheta, “Anexo sobre los municipios... *op. cit.*, p. 585.

³⁰ *Ibidem*, p. 584.

³¹ Nidia María Umaña, *op. cit.*

En este contexto se crea en 1989 el *Consejo de Transporte del Área Metropolitana, COTAM*, que llevaría a cabo funciones de planeación, coordinación de acciones y obras públicas relativas a la ordenación del transporte de la zona metropolitana; sin embargo, “por carecer de funciones claras y sobre todo por carecer de autoridad, las decisiones que propuso no lograron concretarse”³² Este consejo es el antecedente de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, COMETRAVI creada en 1994.

En enero de 1992 se crea, mediante Acuerdo presidencial, la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, la cual constituyó un mecanismo que les permitiera enfrentar la grave crisis de contaminación ambiental de esta zona metropolitana. De todas las comisiones que han existido, esta ha sido la más exitosa pues ha elaborado y ejecutado programas, proyectos y acciones para la prevención y control de contaminación ambiental entre los que destacan el programa “Hoy no circula”, programas de reforestación y de educación ambiental, entre otros. Esta comisión desaparece en 1996 y un día después es creada la Comisión Ambiental Metropolitana, CAM.

Estos dos mecanismos procuraron ser más ejecutivos que sus antecesores al atender los problemas de manera sectorial. Sin embargo, los problemas de fondo no fueron resueltos y sus resultados no fueron los esperados, por lo que unos años más tarde serían sustituidos por un conjunto de comisiones de coordinación que procurarían revertir tal situación.

³² Alfonso Iracheta, “Anexo sobre los municipios... *op. cit.*, p. 585.

3.2 ACTUALES MECANISMOS DE COORDINACION Y PLANEACION METROPOLITANAS

En el presente subcapítulo se revisan los instrumentos de coordinación y planeación para el desarrollo metropolitano que de manera explícita se describen en la Constitución Federal, en la Constitución del Estado de México, en el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y en las leyes secundarias en materia de asentamientos humanos.

Además se resaltan aquellos mecanismos que han sido creados para hacer frente a los retos que impone la metrópoli: las comisiones metropolitanas, Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, las estructuras dentro de la administración pública y los mecanismos legislativos.

3.2.1. Marco normativo para la coordinación y planeación metropolitanas

3.2.1.1. Ámbito Federal

En el ámbito federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el fenómeno de la conurbación y hace explícito el mecanismo a través del cual se podrá planear y conducir el desarrollo coordinado de dichos centros de población. El artículo 115, fracción VI dice textualmente:

“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”.³³

Además el apartado G, base quinta del artículo 122 constitucional nos indica los lineamientos generales de la coordinación en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, las materias de dicha coordinación así como el funcionamiento básico de las comisiones que se establezcan para tal efecto. Dicho artículo dice textualmente:

“Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, fracción VI.

restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

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

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

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.”³⁴

Estos mecanismos fueron introducidos en 1993 al reformarse los artículos 115 y 122 de la constitución federal. Dichas reformas antecedieron la publicación, en ese mismo año, de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH),³⁵ que además de regular los centros de población, crea los mecanismos necesarios a los que deberán sujetarse los tres ámbitos de gobierno para planear y regular de manera conjunta y coordinada el “fenómeno de conurbación”.³⁶

³⁴ *Ibid*, Artículo 122, Apartado G, Base quinta.

³⁵ La LGAH tiene por objeto: establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los centros de población y determina las bases para la participación social en esta materia. Ejecutivo Federal, *Ley General de Asentamientos Humanos*, Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.

³⁶ Ambos artículos de la constitución federal, así como la LGAH hacen referencia al fenómeno de la conurbación y no al de metropolización. El desconocimiento del fenómeno metropolitano repercute negativamente en su comprensión y en la efectividad de las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo para las zonas metropolitanas propuestas por el gobierno federal.

Particularmente, la LGAH se refiere a la delimitación de zonas metropolitanas, los programas de ordenación y la integración de las comisiones de conurbación.

- ❖ **Delimitación de zona conurbada.** Deberá ser convenida por los tres ámbitos de gobierno respectivos.
- ❖ La **Comisión de Conurbación**, será permanente y en ella participarán los tres ámbitos de gobierno; será presidida por un representante de la Sedesol y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones; formulará y aprobará el programa de ordenación y gestionará y evaluará su cumplimiento.
- ❖ Los **Programas de Ordenación de zonas conurbadas** deberán ser congruentes con los demás instrumentos de planeación del desarrollo y de desarrollo urbano, contendrá la circunscripción territorial de la conurbación, las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos, la determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, la preservación y equilibrio ecológico, así como las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos necesarios.
- ❖ Una vez aprobados los programas de ordenación, los municipios respectivos, determinarán en sus planes o programas de desarrollo urbano, las reservas, usos y destinos de áreas y predios. .³⁷

Además, la LGAH nos indica que la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia que sectoriza el desarrollo urbano y la ordenación del territorio en el ámbito federal; por ello debe participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas. En este sentido, la formulación de estrategias y políticas tendientes a resolver los grandes problemas de las zonas metropolitanas en nuestro país queda supeditado a simples instrumentos de coordinación completamente voluntarios, y la no utilización de dichos mecanismos no suponen algún tipo de responsabilidad para los gobiernos involucrados.³⁸

³⁷ Ejecutivo Federal, *LGAH*, op. cit., Capítulo cuatro, De las conurbaciones, Artículos 20 al 26.

³⁸ Según Juan Felipe Ordoñez “el contexto de la propia ley –LGAH- hace patente que el propósito era solamente dar fundamento a las atribuciones de los municipios y las entidades federativas para establecer formas de coordinación intermunicipal e interestatal con fines administrativos.” Juan Felipe Ordoñez, “El fenómeno metropolitano”, en Conapo, *Delimitación de zonas metropolitanas*, 2003, p. 94

3.2.1.2. Gobierno del Estado de México

Recientemente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México fue objeto de modificaciones a fin de crear un nuevo marco de relaciones entre diferentes órdenes de gobierno y poderes al interior de la entidad para propiciar el desarrollo de las dos zonas metropolitanas de las cuales forma parte.

En la constitución se establece como una de las facultades del gobernador la conducción del Sistema de Planeación del Desarrollo Estatal, del cual formarán parte los planes y programas metropolitanos; además se establece que en los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos.³⁹

A su vez, la legislatura está facultada para aprobar los casos en que mediante la declaratoria correspondiente, los ayuntamientos integren con el gobierno del estado, zonas metropolitanas para la coordinación de los planes, programas y acciones, de estos entre sí o del Estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes; para lo cual asignará los presupuestos respectivos.⁴⁰

De igual manera en el artículo 139 constitucional se establecen las bases para la planeación metropolitana: el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos deberán en forma coordinada:

- ❖ Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado.
- ❖ Conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurren y participen. Estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, cuando sea declarada una Zona Metropolitana.
- ❖ Integrar al proceso de planeación regional y metropolitana las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos; presupuestar las partidas presupuestales anuales necesarias y constituir fondos financieros comunes; suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, y publicar los acuerdos y convenios en los periódicos oficiales.⁴¹

³⁹ Gobierno del Estado de México, *Constitución Política del Estado de México*, Artículo 77, fracción VI.

⁴⁰ *Ibid.* Artículo 61, fracción XLIII.

⁴¹ *Ibid.* Párrafo II, Art. 139.

3.2.1.3. Gobierno del Distrito Federal

El Gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado, además de su singularidad política como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, por la coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y el gobierno federal para el desarrollo de la zona conurbada, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la constitución federal.⁴²

Dicho estatuto establece que el Jefe de gobierno, podrá: acordar con la federación, los estados y municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas; y suscribir los convenios necesarios para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias propias de dicha coordinación.⁴³

De igual manera establece las bases para la participación del GDF en la coordinación de acciones para el desarrollo de la zona conurbada, que en particular se refieren a: la suscripción de los convenios respectivos por el jefe de gobierno, el servidor público que éste designe o por un representante de la Administración Pública Federal (en el caso de materias concurrentes o donde se comprometan recursos federales); también indica la participación de los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo en las comisiones metropolitanas, así como la participación de los delegados de las demarcaciones territoriales limítrofes.⁴⁴

En el caso del D.F. resalta el tipo de participación que tienen los titulares de las delegaciones políticas, en la coordinación del desarrollo de las zonas conurbadas. Con ello se reafirma la condición de las delegaciones políticas como orden administrativo y no propiamente de gobierno:

“Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:...

IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;...”⁴⁵

⁴² Gobierno del Distrito Federal, *Estatuto General del Gobierno del Distrito Federal*, Artículos 11 y 69.

⁴³ *Ibid.*, artículo 70.

⁴⁴ *Ibid.*, artículos 71 al 75.

⁴⁵ *Ibid.*, artículo 117.

A continuación mostraremos cuales han sido los mecanismos creados por los distintos gobiernos ubicados en parte de la ZMVM a partir de las facultades y atribuciones descritas anteriormente. Con ello se estará en condición de hacer un recuento del alcance del tipo de intervención pública creado para el desarrollo metropolitano en nuestro país y particularmente para la ZMVM.

3.2.2 Comisiones metropolitanas: la coordinación sectorial

Con base en las facultades y atribuciones que en materia de coordinación metropolitana establecen la fracción VI del artículo 115 y el apartado G, base quinta del artículo 122 de la constitución federal, fueron creadas a mediados de la década de los 90's por los gobiernos federal, del Estado de México y del D.F. las comisiones metropolitanas sectoriales que operan actualmente.⁴⁶

Así, en 1994 se crearon las comisiones metropolitanas de: Agua y Drenaje, de Seguridad Pública y Procuración de Justicia y de Transporte y Vialidad. En 1995 se creó la de Asentamientos Humanos y al año siguiente la Ambiental. Cuatro años más tarde se creó la comisión de Protección Civil.

Estas comisiones sectoriales tripartitas⁴⁷ son organismos administrativos creados a partir de la voluntad de los gobiernos, formalizados en un Convenio de Coordinación, en el que las partes firmantes se comprometen a realizar las acciones necesarias, dentro de sus atribuciones, para cumplir con los objetivos y materia de la comisión. Actúan permanente a través de una Presidencia y un Secretario Técnico rotativo bianual, cuentan con un Consejo Consultivo generalmente opcional y validan sus trabajos a través de resoluciones tomadas en el Pleno. Véase *Tabla 3.1 p.25*.

En síntesis, son órganos que tiene como finalidad la puesta en marcha de acciones, programas o proyectos para “atender y resolver, en el corto y mediano plazo, en forma armónica, conjunta y coordinada” ciertos problemas considerados metropolitanos⁴⁸ que rebasan, en su magnitud o solución, las jurisdicciones político administrativas.

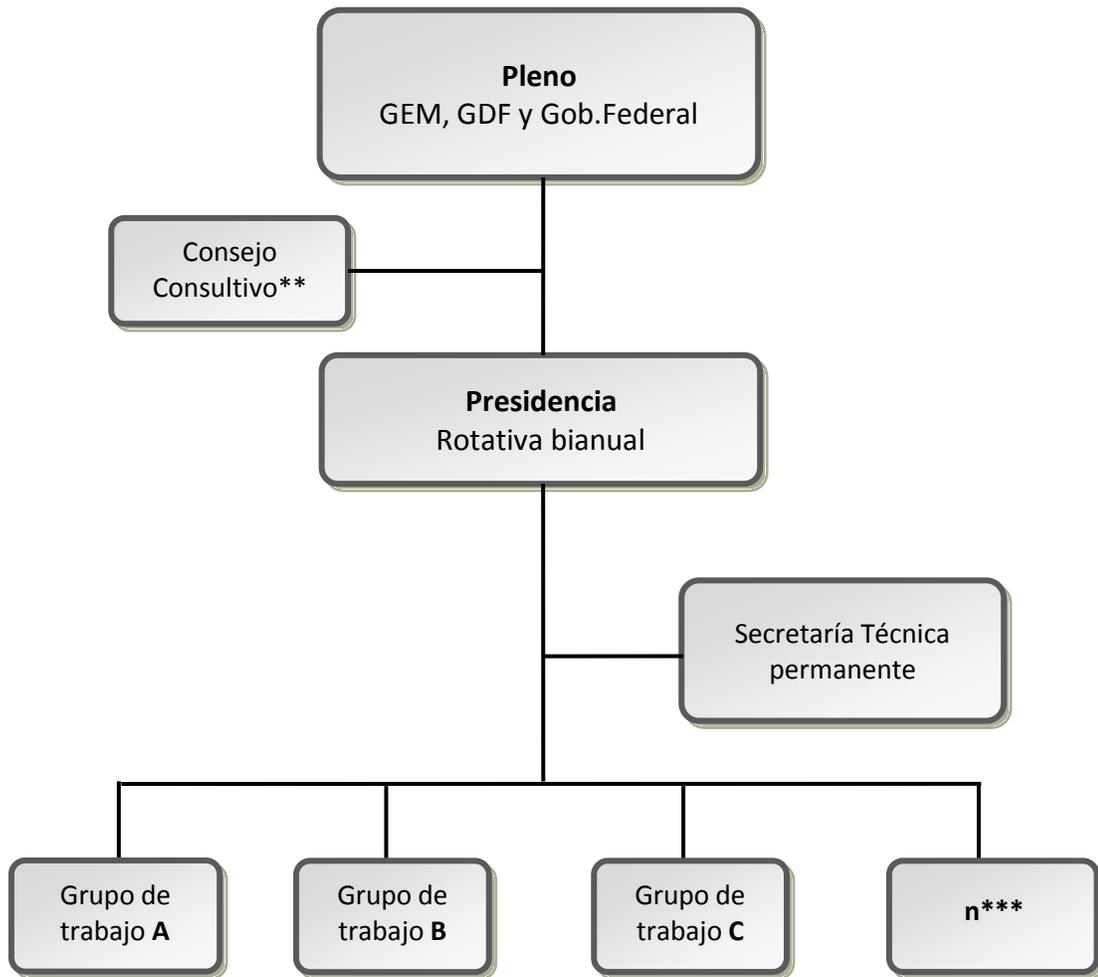
⁴⁶ Al momento de la creación de las primeras comisiones Metropolitanas, las facultades relativas a la coordinación de la zonas conurbadas limítrofes con el D.F. estaban contenidas en la fracción IX del artículo 122 y fueron cambiados al apartado G mediante reforma publicada en el DOF el 22 agosto de 1996 como parte de la reforma política del D.F.

⁴⁷ El gobierno del Estado de México, el gobierno del D.F (anteriormente Departamento) y el gobierno federal, a través de las dependencias cabeza de sector.

⁴⁸ Estos problemas son: los asentamientos humanos; seguridad pública y procuración de justicia; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; protección civil; agua potable y alcantarillado; y transporte y vialidad.

A continuación describiremos someramente cada una de ellas.

Figura 3.1 Organograma general de las Comisiones Metropolitanas sectoriales*



* Elaboración propia con base en los convenios que crean las comisiones metropolitanas sectoriales

** El Consejo Consultivo constituye un cuerpo asesor conformado por los sectores académico, social, privado y demás actores interesados en los asuntos propios de la comisión respectiva

** Los grupos de trabajo no están presentes en todas las comisiones ni funcionan en todo momento. Resultaron importantes los grupos de trabajo de la COMETRAVI pero han dejado de funcionar. Actualmente estos grupos se crean o activan de acuerdo a las necesidades de las mismas comisiones

Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)

La CADAM fue creada en 1994 por el Gobierno del Estado de México, el Departamento del Distrito Federal y la Comisión Nacional del Agua, C.N.A. con el objeto de coordinar la planeación, construcción, operación, mantenimiento, desarrollo y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial y tratada de los sistemas hidráulicos en el área metropolitana del servicio regional del Distrito Federal y en los municipios conurbados del Estado de México. Su objetivo general es establecer objetivos y metas para los programas que se apliquen a la solución de los problemas hidráulicos del Valle de México.⁴⁹

Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, (CMSPyPJ)

La CMSPPYJ fue creada en 1994 a través de un convenio de coordinación que establecieron la Coordinación de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, el Estado de México, el Departamento del D.F. y la Procuraduría del Distrito Federal. Su objetivo es “establecer los mecanismos administrativos necesarios para estudiar y resolver, en forma coordinada, integrada y complementaria, los problemas relacionados con la seguridad pública y la procuración de justicia; mejorar los servicios de los cuerpos policiacos y la actuación del Ministerio Público con un enfoque metropolitano, propiciar la homologación de los marcos normativos y aportar la información necesaria para el diseño y aplicación de un Plan Rector de Seguridad Pública.”⁵⁰

Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)

La COMETRAVI se creó en 1994, por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Gobernador del Estado de México y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Ésta tiene por objetivo establecer los mecanismos para estudiar y resolver los conflictos relacionados con el transporte público de pasajeros y de carga y la vialidad de la ZMVM.⁵¹ Su antecedente inmediato es la COTAM, de hecho algunas de sus tareas fueron asumidas por la naciente comisión, como el programa de otorgamiento de autorizaciones y placas metropolitanas.

⁴⁹ Convenio de Creación de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM), Gaceta de Gobierno, Estado de México, 29 de junio de 1994.

⁵⁰ Convenio de Creación de la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyPJ), Gaceta de Gobierno, Estado de México, 29 de junio de 1994.

⁵¹ Convenio de Creación de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), Gaceta de Gobierno, Estado de México, 29 de junio de 1994.

Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)

La COMETAH es creada en 1995 por la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal; tiene como objetivo planear y ejecutar acciones relacionadas con la ordenación de los asentamientos humanos en la ZMVM, particularmente en materia de desarrollo urbano y vivienda.⁵²

Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)

La CAM fue creada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el Gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal, en 1996. Es un órgano de coordinación para la planeación y ejecución de acciones de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.⁵³ Su predecesora fue la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la ZMVM creada en 1992 y abrogada un día antes de la firma del convenio que creó la CAM.

Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC)

La COMEPROC fue creada por la Secretaría de Gobernación, el Gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal en el año 2000. Constituye el órgano de coordinación para la “planeación y ejecución de acciones relacionadas con la mitigación, auxilio y restablecimiento de la salvaguarda, atención de las personas, sus bienes, el entorno y la infraestructura básica en la ZMVM, para la prevención y auxilio en casos de desastre o de situaciones de emergencia”.⁵⁴

A pesar de ser las únicas comisiones que operan actualmente, en diferentes momentos han existido varias propuestas por constituir otras comisiones que atiendan asuntos particulares del fenómeno metropolitano.⁵⁵

⁵² Convenio de Creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), Gaceta de Gobierno, Estado de México, 26 de junio de 1995.

⁵³ Convenio de Creación de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), Gaceta de Gobierno, Estado de México, 17 de septiembre de 1996.

⁵⁴ Convenio de Creación de la Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC), Gaceta de Gobierno, Estado de México, 6 de marzo de 2000.

⁵⁵ A finales de 1997 se realizaban consultas para constituir la sexta comisión, la Comisión Metropolitana de Residuos Sólidos con un Programa de Manejo de Desechos. Esta comisión no solo está contemplada en la legislación federal, sino en el “Análisis sectorial de residuos sólidos en la ZMVM” realizada en 1996 con la participación del D.D.F., del GEM y la Organización Panamericana de la Salud. También existía la propuesta de constituir una Comisión Metropolitana de Población. (DGCM 1997: 20-24, 26, Memoria de gestión, diciembre 1994 a septiembre de 1997, DGCM, 29 pp.) en Nidia María Umaña, *op. cit.*,

Tabla 3.1 Las Comisiones Metropolitanas sectoriales, 1994 a 2000

<i>Nombre de la Comisión</i>	<i>Fecha de creación</i>	<i>Integrantes</i>	<i>Objetivos Particulares</i>	<i>Organización interna y operación</i>
Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, CADAM	29 junio 1994	GEM, GDF y CONAGUA	Coordinar la planeación, construcción, operación, mantenimiento, desarrollo y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial y tratada de los sistemas hidráulicos en el área metropolitana	Pleno, Presidencia rotativa bianual (los tres firmantes), Secretariado Técnico permanente (designado por la Presidencia) y contará con un Consejo Consultivo
Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, CMSPyPJ	29 junio 1994	Coordinación de Seguridad Pública, PGR, GEM, GDF y la PGJ del DF	Mejorar los servicios de los cuerpos policiacos y la actuación del Ministerio Público, propiciar la homologación de los marcos normativos y la creación de un Plan Rector de Seguridad Pública para la Zona Metropolitana	Pleno, Presidencia rotativa bianual (GEM y GDF), Secretariado Técnico permanente y podrá contar con un Consejo Consultivo
Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, COMETRAVI	29 junio 1994	GEM, GDF y SCT	Establecer los mecanismos para estudiar y resolver los conflictos relacionados con el transporte público de pasajeros y de carga y la vialidad de la ZMVM.	Pleno, Presidencia rotativa bianual (firmantes), Secretariado Técnico permanente (*único designado por las tres partes) y podrá contar con un Consejo Consultivo
Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, COMETAH	26 junio 1995	SEDESOL, GEM y GDF	Planear y ejecutar acciones relacionadas con la ordenación de los asentamientos humanos en la ZMVM, particularmente en materia de desarrollo urbano y vivienda	Pleno, Presidencia rotativa bianual (los tres firmantes) y un Secretariado Técnico permanente
Comisión Ambiental Metropolitana, CAM	17 sept 1996	SEMARNAT, GEM y GDF	Planear y ejecutar acciones de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico de la ZMVM	Pleno, Presidencia rotativa bianual (GEM y GDF), Secretariado Técnico permanente y contará con un Consejo Consultivo
Comisión Metropolitana de Protección Civil, COMEPROC	15 junio 2000	SEGOB, GEM y GDF	Planear y ejecutar las acciones relacionadas con la mitigación, auxilio y restablecimiento de la salvaguarda, atención de las personas, sus bienes, el entorno y la infraestructura básica en la ZMVM en casos de desastre o de situaciones de emergencia	Pleno, Presidencia rotativa bianual (GEM y GDF) y un Secretariado Técnico permanente
Elaboración propia con base en los Convenios de Coordinación por los que se crean las comisiones metropolitanas.				

Sin embargo, como se menciona en un documento técnico respecto a las comisiones metropolitanas, “aunque su fundamento legal es el mismo, su objeto, atribuciones, jurisdicción territorial, organización, formas de operación y desde luego sus resultados son variados, lo que impone su análisis caso por caso.”⁵⁶

Es necesario analizar su desempeño considerando la gran responsabilidad que tienen pues constituyen el único mecanismo reconocido explícitamente en la constitución federal para atender las problemáticas de las áreas “conurbadas”.

3.2.3. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana⁵⁷

Posteriormente a la creación de algunas comisiones de coordinación sectoriales, en 1998 se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), como la primera instancia de coordinación bilateral de carácter ejecutivo, presidida por el Gobernador del Estado de México y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que busca integrar los trabajos de las comisiones metropolitanas y fortalecer la colaboración entre ambos gobiernos:

“Como la 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.”⁵⁸

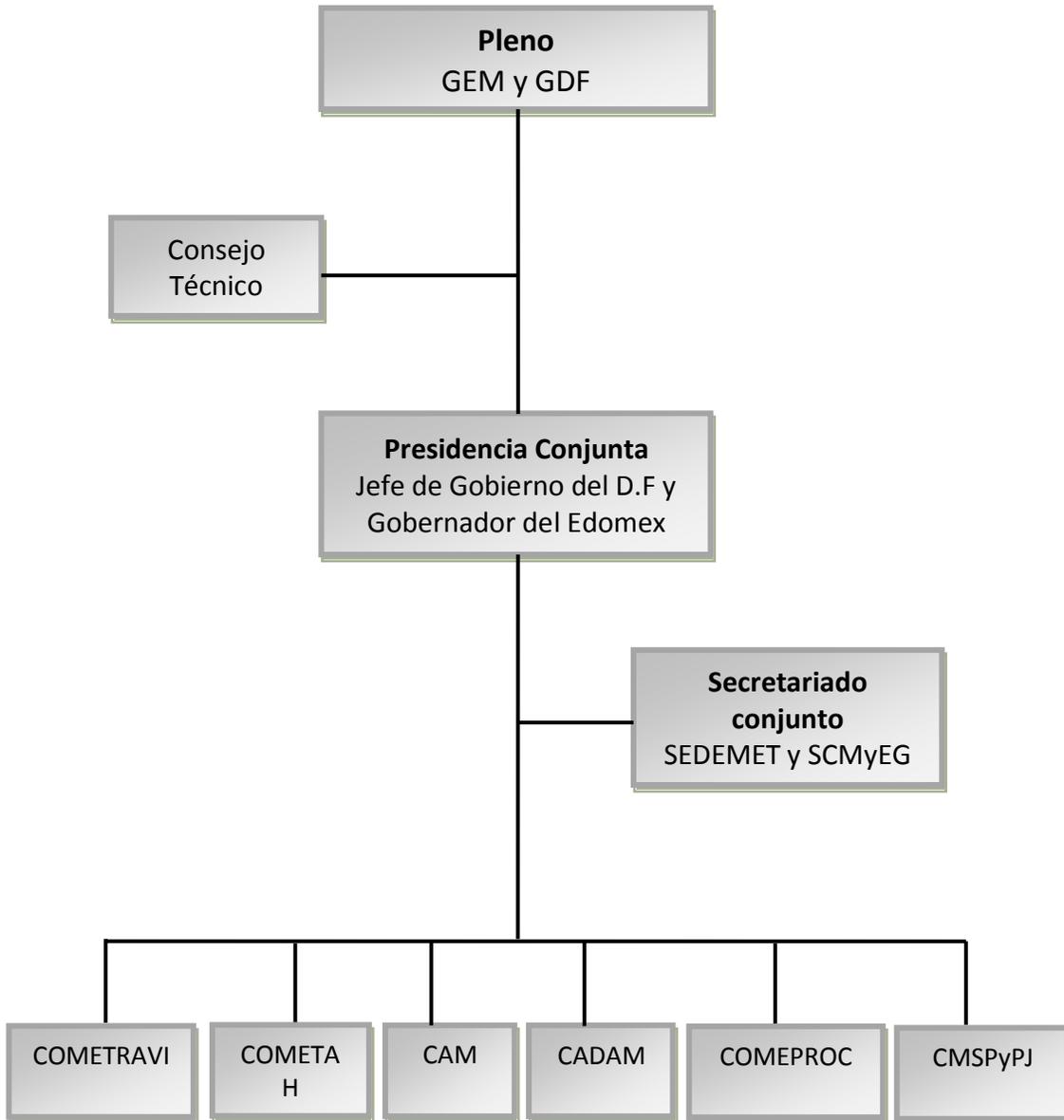
La Comisión Ejecutiva está conformada por un Pleno y una Presidencia Conjunta, integrada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México. El pleno está conformado, además de los ejecutivos antes mencionados, por los titulares de las dependencias y otros miembros de la administración pública que tienen a su cargo la responsabilidad de los problemas de la metrópoli y que se mencionan en la cláusula segunda del convenio:

⁵⁶ El Colegio Mexiquense, *op. cit.*, p. 17 y 18

⁵⁷ Convenio de Creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, Gaceta de Gobierno del Estado de México, 13 de marzo de 1998.

⁵⁸ *Ibidem.*, Cláusula primera.

Figura 3.2
Organograma de la Comisión Ejecutiva de
Coordinación Metropolitana



* Elaboración propia con base en el Convenio por el que se crea la CECM, 1998.

Pleno de la CECM.
Ejecutivos y Dependencias

Gobernador del Estado de México	Jefe de gobierno del Distrito Federal
<ul style="list-style-type: none">• General de Gobierno• Desarrollo Urbano y Obras Públicas• Comunicaciones y Transportes• Ecología• Procuraduría General de Justicia• Seguridad Pública y Tránsito• Desarrollo Metropolitano	<ul style="list-style-type: none">• Gobierno• Desarrollo Urbano y Vivienda• Medio Ambiente• Obras y Servicios• Transporte y Vialidad• Seguridad Pública• Procuraduría General de Justicia• Sub de Coord Metropolitana y Enlace Gubernamental

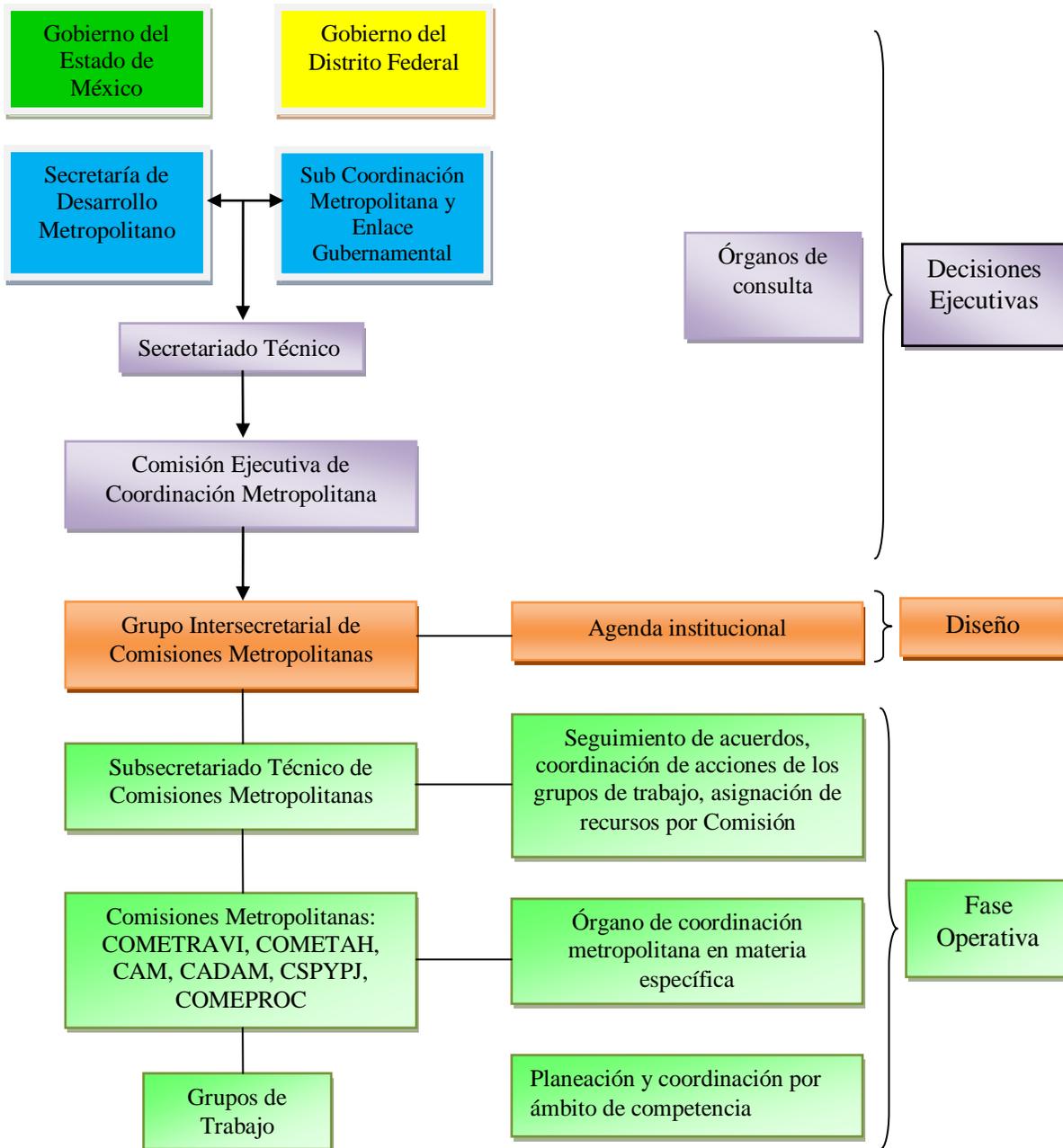
Además cuenta con un Consejo Técnico y un Secretariado Conjunto. El primero es el órgano especializado de consulta integrado por los representantes designados por ambas entidades y por los especialistas de las instituciones académicas y sectores sociales invitados por la misma Comisión Ejecutiva.

El Secretariado Conjunto es el órgano colegiado integrado por los titulares de la SEDEMET y la Subsecretaría Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, y es el responsable de notificar la convocatoria de las sesiones plenarias, proponer el orden del día de las sesiones y llevar el seguimiento de los acuerdos tomados por la Comisión.

La Comisión Ejecutiva tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- ❖ Llevar a cabo la coordinación metropolitana en un marco integral de equidad y respeto a la soberanía y el ámbito de competencia de las entidades involucradas.
- ❖ Crear una Agenda de Trabajo Metropolitana
- ❖ Dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos y acciones metropolitanas, derivadas de la Agenda y de las comisiones
- ❖ Fortalecer a las comisiones metropolitanas
- ❖ Promover el desarrollo de las relaciones de colaboración entre los municipios y las delegaciones

Figura 3.3 La Coordinación metropolitana de la ZMVM ⁵⁹



⁵⁹ José Luis Lezama, *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*, El Colegio de México, México, 2006, p. 104

3.2.4. Unidades administrativas y comisiones legislativas para el desarrollo metropolitano

3.2.4.1. Unidades Administrativas para el Desarrollo Metropolitano

Como parte de los compromisos adquiridos por los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal fueron creadas unidades administrativas que darían seguimiento a los trabajos de las comisiones metropolitanas y todo lo relativo a la coordinación metropolitana en el valle de México.

En el Distrito Federal se creó la Secretaría General Adjunta de Coordinación Metropolitana (1989-1994), adscrita a la Secretaría de Gobierno, y que actualmente opera como la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental (2008). La Subsecretaría, acuerda con el Secretario de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las unidades administrativas que le están adscritas, particularmente las relacionadas con la coordinación y planeación metropolitanas.⁶⁰

Por su parte, en el Estado de México, a fin de dar seguimiento a los trabajos de las comisiones metropolitanas, fue creada en 1994 mediante decreto la Unidad de Seguimiento y Evaluación Estatal de los Planes, Programas y Acciones de las Comisiones Metropolitanas, que posteriormente se convirtió en la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, (1997), facultada para coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas en el ámbito de la competencia de las dependencias y órganos de la administración pública estatal.⁶¹ Esta unidad administrativa elevó su nivel y funciona actualmente como la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (2001).

3.2.4.2. Comisiones legislativas para el Desarrollo Metropolitano

Con objeto de contar con un marco jurídico apropiado para el impulso de políticas públicas para el desarrollo metropolitano en el valle de México, los diferentes órganos legislativos han creado comisiones ordinarias de asuntos metropolitanos.

⁶⁰ Gobierno del Distrito Federal, *Decreto por el que se modifica el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, Gaceta Oficial de Distrito Federal, 11 de enero del 2008.

⁶¹ Gobierno del Estado de México, *Acuerdo por el que se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos*, Gaceta de Gobierno, 11 de septiembre de 1997.

Así, el congreso Estado de México creó en la década de los noventas la comisión de estudio y dictamen de Asuntos Metropolitanos. Por su parte la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1991-1994) creó la Comisión de Desarrollo Metropolitano.⁶²

La cámara de diputados federal recientemente ha elevado la discusión sobre el desarrollo de las zonas metropolitanas de nuestro país. Para algunos este reconocimiento es relativamente tardío, pues hasta 2003 en la LIX legislatura se aprobó la creación e integración de la Comisión de Desarrollo Metropolitano,⁶³ cuya misión es mejorar la gobernabilidad, convivencia y bienestar de los ciudadanos que habitan en las grandes urbes del país.

Actualmente esta comisión tiene particular injerencia en la definición de los montos y beneficiarios del fondo metropolitano, a la vez que las reglas de operación de dicho fondo le permiten participar en los consejos de desarrollo metropolitano que se establezcan en cada entidad federativa. En la LXI legislatura, esta comisión ha priorizado el impulso de reformas al marco jurídico que permita el pleno desarrollo de las zonas metropolitanas en el país, a partir de la creación de una Ley específica en la materia.

⁶² II Asamblea Legislativa del D.F., “Agenda de Trabajo Legislativa Metropolitana”, en Ligia González, (comp), *op. cit.*, p. 21.

⁶³ H. Cámara de Diputados, *Acuerdo de la LIX legislatura de la Cámara a instancia de la Junta de Coordinación Política por el que se aprobó el 2 de octubre de 2003, la creación e integración de la Comisión de Desarrollo Metropolitano.*

3.3 EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y EL FENÓMENO METROPOLITANO

Dos elementos se deben resaltar al analizar los esfuerzos que ha emprendido el gobierno estatal en materia de desarrollo metropolitano, a saber: el impacto del fenómeno metropolitano en la entidad y, en segundo lugar, el *enfoque metropolitano* adoptado por el gobierno mexiquense, particularmente por el ejecutivo y el legislativo.

El primero se refiere a los asuntos de carácter metropolitano que deben hacer frente los diversos actores en la entidad, considerando que en su territorio existen dos zonas metropolitanas, la Zona Metropolitana del Valle de Toluca⁶⁴ y la Zona Metropolitana del Valle de México.

Para el Estado de México revierte una gran importancia el desarrollo de estas dos zonas, ya que los municipios metropolitanos concentran la mayor parte de su población urbana, que representa el 79% del total, concentran el 80% de las actividades industriales y comerciales y en ellos se asienta la mayoría de los nuevos habitantes de la entidad. El papel estratégico que desempeñan las dos zonas metropolitanas en el desarrollo social, político, económico de la entidad han llevado al gobierno estatal y a los ayuntamientos de los municipios metropolitanos a buscar mejores soluciones a los problemas de coordinación de esfuerzos orientados al aprovechamiento de las potencialidades de las mismas.

El segundo elemento se refiere a la concepción de desarrollo metropolitano adoptado por el gobierno mexiquense, el cual consiste en: ampliar la prestación de mejores servicios públicos urbanos y aumentar la infraestructura para el desarrollo de las zonas en la entidad. En otras palabras, se deberá “preservar e impulsar acciones específicas de gobierno para desarrollar y aprovechar su crecimiento económico así como el mejoramiento y ampliación de la infraestructura urbana de cada una de estas zonas metropolitanas.”⁶⁵

Sin embargo, por la magnitud de las necesidades, se requiere de los esfuerzos coordinados entre los ámbitos de gobierno al interior de la entidad y con las

⁶⁴ La Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) está integrada por 22 municipios: Toluca, Metepec, Lerma, San Mateo Atenco, Ocoyoacac, Xonacatlán, Zinacantepec, Almoloya de Juárez, Temoaya, Tenango del Valle, Santiago Tianguistenco, Jalatlaco, Almoloya del Río, Santa Cruz Atizapán, Calpulhuac, Calimaya, Chapultepec, Mexicaltzingo, Otzolotepec, Santa María Rayón, San Antonio de la Isla y Texcalyacac. Cuenta con una población de 1.63 millones de habitantes y es considerada la 5ta metrópoli más poblada del país. INEGI, CONAPO y SEDESOL, Anexos, *op.cit.*

⁶⁵ Gobierno del Estado de México, “Exposición de Motivos”, *Decreto No. 43 con el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*, Gaceta de Gobierno, p. 5.

entidades federativas, municipios y delegaciones políticas con quienes se comparte el fenómeno metropolitano.

3.3.1 La Secretaría de Desarrollo Metropolitano

En 1994, a fin de dar seguimiento a los trabajos de las comisiones metropolitanas, fue creada la *Unidad de Seguimiento y Evaluación Estatal de los Planes, Programas y Acciones de las Comisiones Metropolitanas*,⁶⁶ que posteriormente se adscribió a la Secretaría General de Gobierno.

Sin embargo se requería de una unidad administrativa que atendiera de manera integral las acciones que en materia de coordinación y planeación metropolitana emprendería el ejecutivo estatal, por lo que fue creada en 1997 la *Coordinación General de Asuntos Metropolitanos* que tenía por objeto coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas en el ámbito de la competencia que correspondan a las dependencias y órganos de la administración pública estatal. Además, se convirtió en el mecanismo de coordinación con el Distrito Federal, el gobierno federal y con los municipios metropolitanos de la entidad.⁶⁷

En el mismo año fue creada la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Estado de México, como un órgano de coordinación entre el ejecutivo estatal y los 28 municipios metropolitanos del valle de México, “a través de la cual se buscó superar criterios sectoriales al abordar las políticas públicas desde una perspectiva regional.”⁶⁸

Estas estructuras administrativas y su alcance resultaban aún insuficientes, por lo que se propusieron fortalecer los mecanismos de coordinación y las estructuras de los gobiernos en la ZMVM. Por ejemplo, del primer encuentro legislativo entre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Congreso del Estado de México se acordó proponer la creación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano en ambas entidades. De igual manera, fue planteado como objetivo del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, “crear y fortalecer los órganos estatales encargados de la coordinación metropolitana”. Estas propuestas tenían como finalidad:

⁶⁶ Gobierno del Estado de México, *Decreto del Ejecutivo Estatal*, Gaceta de Gobierno, 26 de octubre 1994

⁶⁷ Gobierno del Estado de México, *Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos*, Gaceta de Gobierno, 11 de septiembre de 1997.

⁶⁸ Gobierno del Estado de México, *Manual General de Organización de la SEDEMET*, Gaceta de Gobierno, 26 de septiembre de 2006, p.3.

- Lograr acciones legales encaminadas al fortalecimiento de los instrumentos de coordinación y colaboración entre ambas instancias de gobierno.
- Crear una agenda bilateral para establecer y resolver los problemas prioritarios de la zona.
- Eficientar la conjunción de voluntades políticas y recursos públicos para buscar soluciones con una visión integral en la atención de los problemas comunes.

Todo esto motivó, para el Estado de México, la necesidad de crear una dependencia con facultades ejecutivas, de coordinación y ejecución de acciones para el desarrollo de las zonas metropolitanas ubicadas total o parcialmente en el territorio de la entidad.

Así, el 20 de diciembre de 2001 se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, que sustituyó a la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos.⁶⁹ Se trata de una nueva dependencia que tiene por objeto “promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas.”⁷⁰ Como asuntos deberá:

- Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación de carácter metropolitano;
- Promover, coordinar y evaluar con las dependencias y demás órganos de la administración pública estatal las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas o de conurbación en la entidad;
- Promover que los programas y acciones de las comisiones metropolitanas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo,
- Coordinar, convocar, planear y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las comisiones metropolitanas, así como fortalecer, promover y evaluar los mecanismos de coordinación;

⁶⁹ Gobierno del Estado de México, *Decreto no. 43, op. cit.*

⁷⁰ Gobierno del Estado de México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 37.

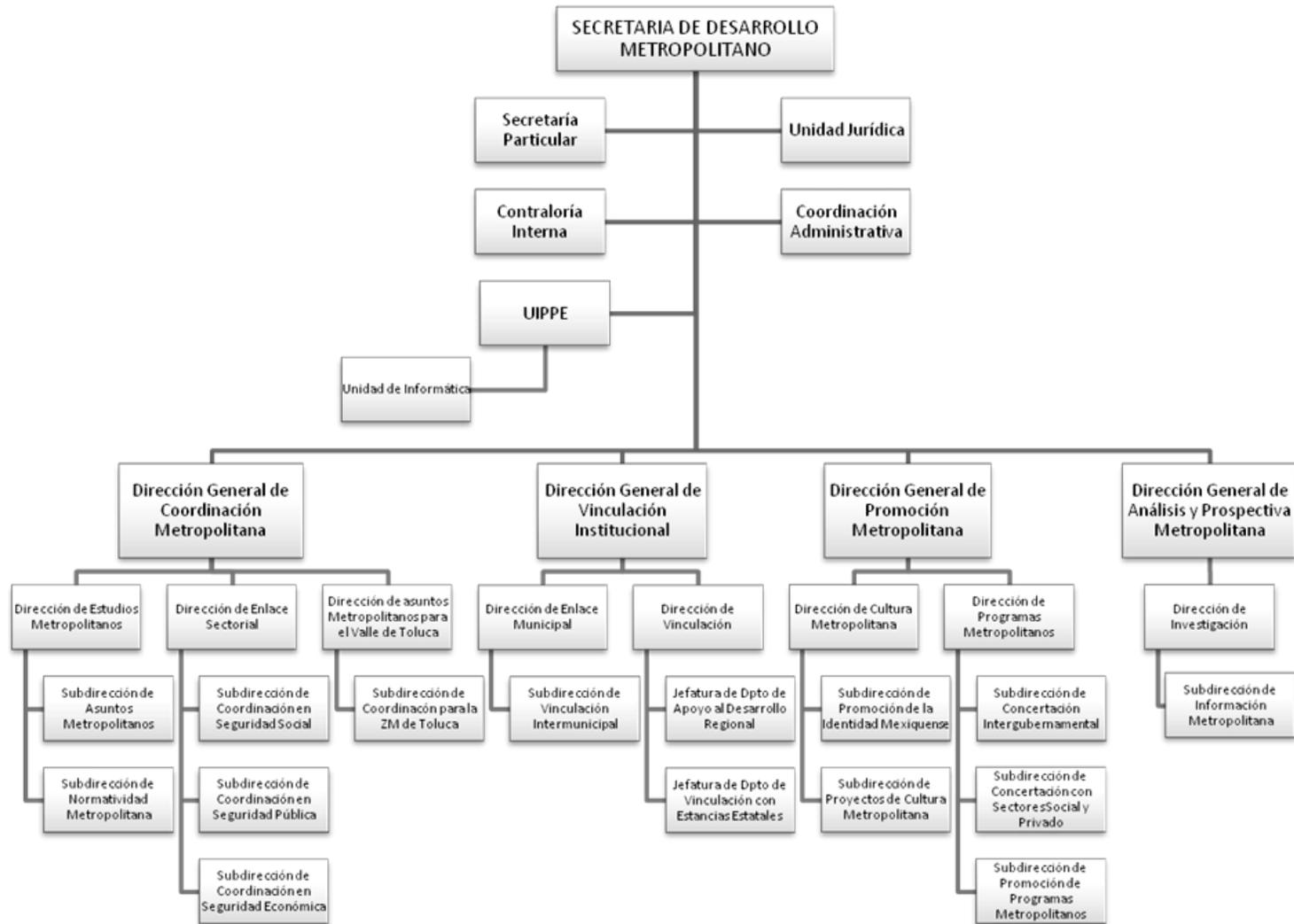
- Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal;
- Realizar investigaciones y estudios para apoyar las actividades que realiza la AP estatal en las zonas metropolitanas de la entidad;
- Asesorar a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano;
- Fomentar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo metropolitano.

En pocas palabras, la SEDEMET es la dependencia encargada de dar congruencia a las acciones de las dependencias del ejecutivo en cuanto al fenómeno metropolitano, es el enlace con los gobiernos de los municipios metropolitanos del estado y es el vínculo con los gobiernos federal, del Distrito Federal y de las entidades vecinas, en los asuntos de coordinación metropolitana. Sus atribuciones le permitirán incidir de manera directa en la planeación del desarrollo metropolitano así como fortalecer la participación de las dependencias estatales en los mecanismos de coordinación, particularmente al ampliar la capacidad de gestión y autonomía técnica de las comisiones metropolitanas.

Además, su naturaleza le impone particularidades que ninguna otra dependencia estatal podría cubrir, pues aunque la mayoría de éstas tienen atribuciones y facultades que impactan en el ámbito y problemas metropolitanos,⁷¹ solamente la SEDEMET puede dar congruencia y coherencia a la intervención de la administración pública estatal en el desarrollo de los asuntos metropolitanos, participando directamente en los mecanismos de coordinación metropolitana vigentes. Por ello resulta necesario conocer el alcance real de su papel en el desarrollo de las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio estatal. Recientemente la SEDEMET fue reestructurada quedando como sigue:

⁷¹ En este sentido todas las dependencias impactan en la zona metropolitana, porque sus actividades se desarrollan en el territorio estatal del cual una parte corresponde al territorio de las zonas metropolitanas de Toluca y del Valle de México; tal es el caso de las Secretarías de Finanzas, Desarrollo Urbano, Agua y Obra Pública, Comunicaciones, Transporte, Medio Ambiente, entre otras.

Figura 3.4 Organograma de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano *



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, publicado en Gaceta de Gobierno del Estado de México el 11 de junio de 2009, e información del Directorio de la SEDEMET en su portal ww.edomex.gob.mx

3.3.2 Reformas constitucionales para el desarrollo metropolitano en la entidad

Si bien, la creación de la SEDEMET concretaba la atención de los trabajos desarrollados por las comisiones metropolitanas, la entidad requería de otro tipo de esfuerzos que fortalecieran el papel que el gobierno estatal tenía que desplegar para hacer frente a los demás requerimientos del desarrollo metropolitano.

3.3.2.1. *Hacia un Sistema de Planeación Metropolitana en la entidad*

Entre esos requerimientos se encontraba indudablemente el reconocimiento formal de las zonas metropolitanas ubicadas en la entidad; fomentar la creación de partidas presupuestales y fondos financieros para obras y servicios de carácter metropolitano, así como fomentar la participación de los diversos actores gubernamentales en la consolidación de políticas y programas metropolitanos para la entidad.

Según el gobierno estatal, estos esfuerzos resultaban impostergables, por lo que lograron “construir el andamiaje institucional que dé soporte a un desafío político, jurídico y administrativo de estos alcances.” Estos requerimientos fueron concretados mediante reformas a la constitución estatal, propuestas por el gobernador y aprobadas por el legislativo en 2003.⁷²

Estas reformas generaron un marco de relaciones intergubernamentales al interior del estado (gobierno de estado y los ayuntamientos) y de éste con otros órdenes de gobierno, principalmente en materia de coordinación y planeación del desarrollo metropolitano, a través de mecanismos como las comisiones metropolitanas al interior del estado, las declaratorias de zonas metropolitanas y la creación de partidas y fondos metropolitanos. En este sentido, el gobierno estatal y los ayuntamientos deberán:

- Participar en la *planeación y ejecución* de acciones coordinadas con la federación y con las entidades federativas colindantes con el estado, en diversas materias a través de comisiones metropolitanas;
- Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el D.F., en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones.

⁷² Gobierno del Estado de México, Decreto no. 172 con el que se reforman los artículos 61 fracción XLIII, 77 fracción VI, 122 tercer párrafo y 139 de la Constitución Política del Estado de México, Gaceta de Gobierno, 1 de septiembre de 2003.

- Posibilidad de crear *Comisiones Metropolitanas* al interior del Estado, entre el gobierno estatal y los ayuntamientos, a través de convenios, para la ejecución de obras, prestación de servicios y realización de acciones.
- Suscribir la *Declaratoria de Zonas Metropolitanas* para la coordinación de los planes, programas y acciones entre municipios y estados.
- Creación *partidas presupuestarias* necesarios para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos, en cada ejercicio, y constituir *fondos financieros* comunes para la ejecución de acciones coordinadas.
- Fomento a la creación y consolidación de un *Sistema de Planeación Metropolitana en la Entidad*.⁷³

Tabla 3.2 Facultades para impulsar el Desarrollo Metropolitano en la entidad, según orden y poder de gobierno

Poder u orden de gobierno	Facultades
Congreso, Art. 61	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aprueba la Asociación y coordinación de municipios del estado, y de éstos con los de otras entidades para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones; ➤ Aprueba la Declaratoria de Zona Metropolitana correspondiente, propuesta por los ayuntamientos y el Ejecutivo estatal. ➤ Aprueba la asignación de las partidas presupuestales para atender las obras y servicios de alcance metropolitano
Gobernador, Art. 77	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Conducirá el Sistema de Planeación del Desarrollo Estatal, del cual formarán parte los planes y programas metropolitanos. ➤ En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos
Ayuntamientos, Art. 122	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ejercerán sus facultades de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos.

Elaboración propia con base en el Decreto no. 172 con el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicado en 2003.

⁷³ Gobierno del Estado de México, Constitución Política del Estado de México, Artículo 139.

Además, dichas reformas tienden a crear en la entidad el Sistema de Planeación Metropolitana en el cual comparten responsabilidades los poderes del estado y los gobiernos municipales para beneficio de la población que habita las zonas metropolitanas de la entidad. Con ello, los poderes públicos de la entidad pueden ahora hacer frente al fenómeno metropolitano, a través de diferentes facultades. Véase la *Tabla 3.1*

Se espera que con estas reformas se logre un verdadero desarrollo sustentable para las zonas metropolitanas de la entidad y el bienestar para la población que habita en ellas.

3.3.2.2. Las Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos

Además de los mecanismos anteriormente descritos en los que participan los gobiernos municipales, atendiendo al principio de libertad municipal, se han creado recientemente las Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos (CMAM), las cuales formalmente se reconoce que son “mecanismos de coordinación conformados para la atención de los asuntos temáticos de interés metropolitano (materia de agua, medio ambiente, desarrollo urbano, transporte, vialidad, seguridad pública y protección civil), en donde a través de proyectos, de obras y acciones, se mejorará la situación de los municipios metropolitanos del estado de México,”⁷⁴ Estas comisiones ordinarias edilicias tienen su origen en la reforma constitucional de 2003 y formalmente se considera que siguen las siguientes actividades:

- a) Constitución y certificación de las CMAM ante las administraciones municipales mediante acta de cabildo
- b) Identificación de obras y acciones de impacto metropolitano
- c) Reuniones con la Sedemet para ratificar, modificar o enriquecer las agendas municipales de asuntos metropolitanos AMAM
- d) Vinculación con las instancias ejecutoras de los tres ámbitos de Gobierno
- e) Vinculación, promoción, gestión y seguimiento de las obras y acciones de impacto metropolitano e intermunicipal, consignadas en las agendas.

⁷⁴ Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, SEDEMET, [URL:<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/compales>]

CAPÍTULO IV

BALANCE DE LA COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO

CAPITULO IV

BALANCE DE LA COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO

Una vez que se han descrito de manera general los diferentes mecanismos e instrumentos que en materia de coordinación han operado los diferentes gobiernos en el territorio de la zona metropolitana, se desarrolla un análisis del contenido de cada uno de los instrumentos que tienen incidencia en la planeación y administración del desarrollo de la metrópoli. Cabe aclarar que no se trató de un análisis exhaustivo, pues analizar cada uno de los mecanismos nos llevaría varias investigaciones independientes, situación que está fuera del alcance y propósito de la presente investigación.

En este sentido, este análisis se podrá considerar como un primer ensayo de evaluación del alcance de las políticas metropolitanas desarrolladas hasta ahora y de cómo estas respuestas institucionales operadas desde los diferentes gobiernos tratan de incidir en el desarrollo de la zona metropolitana del valle de México.

En el primer subcapítulo se analizan los mecanismos de coordinación que han implementado o emitido los gobiernos que comparten el territorio de la ZMVM. Se analizan en primer lugar los planes y programas de los gobiernos federal, estatal y del Distrito Federal, destacándose aquellos en los que se hace mención explícita del desarrollo de la ZMVM y los mecanismos de coordinación. Posteriormente se analiza el funcionamiento y alcance de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana así como de las comisiones metropolitanas sectoriales. Finalmente se analiza muy someramente el trabajo de las unidades administrativas y legislativas que dan seguimiento a los acuerdos metropolitanos para el valle de México.

En el segundo subcapítulo se hace énfasis en el análisis de los mecanismos ideados al interior del Estado de México para hacer frente al desafío que le impone su condición metropolitana. Es decir, se describirá el funcionamiento y alcance de la articulación de la administración pública estatal para el desarrollo metropolitano, donde se resalta el trabajo de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano; también se describen los esfuerzos por crear un nuevo sistema de planeación metropolitana a nivel estatal y por último se describe la

articulación del gobierno estatal con los gobiernos municipales en los ámbitos de planeación y coordinación metropolitana, lográndose así una visión del papel de estos últimos en el desarrollo de las zonas metropolitanas.

Cabe resaltar que el análisis de estos mecanismos ha pasado por muchas dificultades, pues no existe una sistematización del trabajo de todos estos mecanismos. Se considera que gran parte de esta dificultad se debe, como otros investigadores han advertido, a que

“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 ciudad que gobierna.” Además, “participan con distintas lógicas que suelen ser contradictorias, con marcos jurídicos heterogéneos y facultades diversas y de corto alcance, horizontes administrativos traslapados, que hacen poco probable la articulación de consensos.”

Con el presente análisis se estará en condición de analizar el alcance y tipo de intervención pública creado hasta el momento para el desarrollo metropolitano del valle de México.

4.1. BALANCE DE LA PLANEACION Y COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO

4.1.1. Planeación para el desarrollo metropolitano

En este subapartado se describen brevemente las líneas de política para el desarrollo metropolitano consideradas explícitamente en los planes y programas generales de desarrollo del gobierno federal, del Estado de México y del Distrito Federal. Los principales lineamientos contenidos en estos planes nos permitirán conocer el rumbo y la solvencia normativa de la coordinación metropolitana para el valle de México.

4.1.1.1. *La planeación nacional y del desarrollo urbano para la metrópoli*

Sexenio de 1994-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en su último capítulo incluye cuatro programas, uno de los cuales fue el Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas que pretendió apoyar la “consolidación ordenada de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país”, entre ellas la ZMVM, para las cuales se estableció como objetivo la coordinación intermunicipal e interestatal, aspecto que se logró parcialmente con la elaboración del POZMVM en 1998.”¹

Además el Programa de 100 ciudades, 1992, estuvo dirigido a la planeación y administración del uso de suelo e infraestructura urbana de 116 ciudades. En 1999 no se le asignaron recursos pero la Sedesol siguió trabajando en este objetivo como cabeza de sector.²

Sexenio 2000-2006.

El *PND 2001-2006* contempla a la desigualdad regional como uno de los más graves problemas que limitan el desarrollo del país aunque tampoco llega a definir estrategias económicas que traten de revertir esta situación.

Sin embargo, el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT)* en el eje *Política de Desarrollo Urbano y Regional* establece como un objetivo específico reforzar la gobernabilidad y administración de ciudades y zonas metropolitanas. Establece como líneas

¹ Gustavo Garza, *La urbanización de México...*, op. cit., p. 110

² *Ibidem*, 102-104

estratégicas: “promover la cooperación intermunicipal; definir los organismos de gobierno y de administración de la aglomeración urbana; definir el territorio urbano de actuación; fortalecer la hacienda municipal y las finanzas locales; e integrar un sistema de indicadores de desarrollo urbano.”³ Además establece la aplicación del Fondo *Habitat+* a través de los programas Red Ciudad 2025 y Programa Zonas Metropolitanas 2025.

Particularmente, el PNDU-OT plantea cuatro objetivos para lograr el desarrollo de la ZMVM: promover en forma conjunta el establecimiento de una instancia político-administrativa que permita evolucionar la figura de Coordinación Metropolitana; a partir de convenir esta nueva instancia, se promoverá la creación de un Fondo Metropolitano para el Valle de México; se promoverá que el POZMVM sea el instrumento legal que regule y ordene el territorio; y regular y controlar, en forma conjunta y coordinada el crecimiento y la expansión de la ZMVM.⁴

Sexenio 2006-2012

Los lineamientos de política para el desarrollo metropolitano contenidos en el *PND 2007-2012* son escasos y dispersos y ni siquiera existe un Programa sectorial de desarrollo urbano. Sin embargo, en los *Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007-2012* y el *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* se plantea como objetivo 4 “Mejorar la calidad de vida en las ciudades”, particularmente a través de la estrategia 4.3 “Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas.” En éste último se establecen políticas y líneas de acción bastante limitadas, ya que consideran únicamente paliativos de corte urbano como: el rescate de espacios públicos, integrar dispositivos de información e identidad en el mobiliario urbano y brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad, entre otros.

Se trata pues de planteamientos aislados en materia de desarrollo urbano que no llegan a las causas económicas y sociales de los problemas que enfrentan nuestras metrópolis, donde prevalece el “dejar hacer” y que por lo tanto no consideran explícitamente el reto del desarrollo metropolitano y mucho menos el imperativo de la coordinación. En concreto, no existe una política coherente de desarrollo urbano y mucho menos, líneas de política que impulsen el desarrollo de las zonas metropolitanas de nuestro país.

³ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Desarrollo Social, *PNDUyOT 2001-2006, op. cit.*, p. 104-106

⁴ *Ibidem*, p. 64

Desde el gobierno federal, al menos en las dos administraciones anteriores y la presente, se ha seguido una política nacional similar de desarrollo urbano, y dentro de ella políticas sobre las conurbaciones o zonas metropolitanas que no han logrado los objetivos planteados en su momento. Se trata de políticas de corte neoliberal que consideran que el desarrollo territorial -y por ende el desarrollo metropolitano- puede y debe darse sin la intervención gubernamental. Algunos autores han considerado esta etapa como:

“la abdicación del Estado mexicano en materia de planeación territorial y el imperio del laissez faire en la organización espacial... delegando a los gobiernos estatales y locales la elaboración de planes en sus respectivas jurisdicciones,... lo cual intensificará la concentración de las actividades económicas y la población en dos o tres regiones policéntricas, bajo la hegemonía de la megalópolis de la Ciudad de México.”⁵

Este pronóstico ha considerado que el fracaso de la planeación se debe a que sus objetivos no son congruentes con sus acciones. Por ejemplo uno de los objetivos comunes de los últimos planes y programas ha sido abatir la desigualdad regional, pero no se proponen acciones concretas en materia económica o de relocalización industrial y de servicios, que son la base de esta desigualdad; en cambio, se mantiene la hiper-concentración económica y demográfica en algunas zonas metropolitanas.

4.1.1.2. La planeación para la metrópoli desde el gobierno del estado de México

Posterior a la creación de las comisiones metropolitanas sectoriales y la Comisión Ejecutiva en 1998 pocas acciones había llevado a cabo el gobierno estatal en materia de desarrollo metropolitano. Fue hasta 1999, con la publicación del *Plan Estatal de Desarrollo*, que se plantearían nuevas líneas de política para hacer frente a los retos que imponían las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio estatal.

Sexenio 1999-2005

El *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, en su Eje Desarrollo Urbano Sustentable integra el programa de Coordinación Metropolitana, cuyo objetivo central es “lograr un desarrollo armónico sustentable entre los municipios metropolitanos y el D.F. mediante el fortalecimiento de un esquema de cooperación.”

⁵ Gustavo Garza, *La urbanización de México...*, op. cit. p. 101.

Este objetivo se lograría a partir de la creación y fortalecimiento de los órganos estatales encargados de la coordinación metropolitana, actualizando y refrendando los acuerdos entre los diversos ámbitos de gobierno, así como consensuando una agenda bilateral con el Distrito Federal. De esta perspectiva se derivó la creación de la SEDEMET en 2001 y el conjunto de reformas constitucionales aprobadas en 2003 que creó un marco institucional para atender el fenómeno metropolitano en la entidad. (véase el capítulo 3)

En cuanto a la planeación del desarrollo urbano y regional, en particular de aquellas políticas para la coordinación metropolitana contenida en estos instrumentos se destaca lo siguiente.

El *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2003* y el *Plan de Desarrollo Urbano de la Región del Valle Cuautitlán-Texcoco (PDURVC-T)*⁶, coinciden en sus principales lineamientos para la coordinación interinstitucional, que son: consolidar la operación de la COMETAH; integrar un fondo metropolitano manejado por la misma comisión o a través de un fideicomiso para llevar a cabo obras, acciones y proyectos metropolitanos; y contribuir al mejoramiento de las administraciones urbanas municipales.

El *Programa para el Desarrollo Integral de la Región Oriente del Estado de México (PRORIENTE)* se propone generar nuevas condiciones para el crecimiento económico y el bienestar social de los habitantes de la región oriente a partir de la creación de macro-desarrollos y diseño de proyectos estratégicos integrales. Considera que solamente bajo una visión integral metropolitana y en la que participen los tres órdenes de gobierno, especialmente el federal, será posible emprender el desarrollo de la región oriente. Cabe resaltar que el PRORIENTE se vinculó a la elaboración del POZMVM y asume sus grandes orientaciones.

Por último, el *Programa Institucional de mediano plazo 2002-2005 SEDEMET* plantea los objetivos, estrategias y proyectos a lograr, entre los que destacan: enlace con municipios metropolitanos, coordinación gubernamental, vinculación social y económica, y dirección de las políticas de coordinación. Se trata de un programa bien estructurado, cuyo contenido correspondería a su verdadero alcance institucional.

⁶ El gobierno del Estado de México considera la Región del Valle Cuautitlán-Texcoco al conjunto de los 59 municipios metropolitanos del Estado de México que forman parte de la ZMVM. El reconocimiento de esta región se refiere, en realidad, a un espacio físico-territorial inexistente pues este conjunto de municipios no conforman propiamente un valle.

Sin embargo, resultan interesantes los planteamientos de estos tres instrumentos, principalmente al comprobar las incongruencias que prevalecen en su diseño. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Urbano estatal propone revisar el Programa de Ordenación (POZMVM) a fin de integrar en éste último los planteamientos del primero. En tanto que PDVC-T propone como objetivo compatibilizarse con el POZMVM en lugar de haberse compatibilizado desde su elaboración. Ambos se consideran a sí mismos congruentes con el POZMVM, pero no lo incorporaron en sus líneas de política.

Parece entonces que el diseño y aprobación de planes y programas de desarrollo es un ejercicio de elaboración de documentos “cuya finalidad es legitimar la tarea del gobierno a través de la planificación”, por lo que debemos considerar que su inaplicabilidad es parte ya de una decisión. Se ha decidido no “hacerles caso” y gobernar mediante programas en curso, grandes obras de relumbrón, y otro tipo de medidas cortoplacistas. Se gobierna entonces sin una planeación efectiva.

Periodo 2005-2011

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 reconoce que la problemática de la ZMVM no se ha atendido debidamente por la falta de coordinación y lo califica como “un nuevo y complejo problema de gobernabilidad metropolitana.” Por ello contempla como acciones inmediatas continuar “promoviendo la reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana”, así como con la “creación del Fondo para Obras Metropolitanas que recibirá aportaciones iguales de los gobiernos federal, estatal y del Distrito Federal.”⁷

En el Eje 3, bajo la vertiente 2 Instituciones y Sociedad, se hacen explícitas las líneas de política referentes al impulso de la coordinación de acciones con el Distrito Federal para el desarrollo metropolitano. Para ello se propone: establecer una agenda metropolitana; impulsar y coordinar el ordenamiento del territorio con base en el planes regionales metropolitanos; apoyar la actualización del POZMVM considerando al PDUVC-T; promover el acercamiento de las tres legislaturas para formular reformas en los marcos jurídicos correspondientes; revisar los acuerdos que crean las comisiones metropolitanas y determinar las nuevas comisiones que se consideren necesarias; establecer que las comisiones cuenten con facultades ejecutivas y

⁷ Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*, p.134

recursos financieros; realizar estudios metropolitanos; y promover la inclusión en el PEF de un ramo para el desarrollo de zonas conurbadas.⁸

A sí mismo, considera al fortalecimiento de la coordinación intergubernamental como una estrategia de desarrollo de las zonas metropolitanas, a través de la articulación de esfuerzos entre el gobierno federal, entidades federativas y municipios. Esto implicará renovar el sistema de coordinación vigente. Por último, el plan contempla en sus líneas de política sectoriales, un fuerte componente de acciones de impacto metropolitano y demanda para su viabilidad una eficaz coordinación metropolitana.

Ahora bien, el *Programa Sectorial de Coordinación Metropolitana 2006-2011*⁹ está elaborado de manera desordenada, incongruente y con muchos errores incluso de lógica y estructura, lo cual indica que fue realizado y publicado sin una revisión mínima. A tal grado es la confusión que causa el programa que resulta mucho más claro, ilustrativo y contundente identificar las tareas a ejecutar por parte de la administración pública estatal en materia de coordinación metropolitana, en las funciones y facultades otorgadas a la SEDEMET en la ley orgánica, que en el mismo programa sectorial. Todo ello comprueba que fue realizado solo con la intención de cumplir con un requisito administrativo.

4.1.1.3. La planeación para la metrópoli desde el Gobierno del Distrito Federal

Periodo 2000-2006

El *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006* destaca en el Eje 1, la política sobre la coordinación metropolitana y regional. Al igual que los planes de desarrollo del Estado de México, este programa destaca la necesidad de establecer un nuevo marco legal que favorezca la ampliación, el cumplimiento y la consolidación de los mecanismos de coordinación existentes. A sí mismo, considera necesario: impulsar una legislación particular que precise e imprima un carácter de obligatoriedad a la coordinación metropolitana; impulsar la creación de un Parlamento Metropolitano; así como promover ante las diferentes legislaturas la homologación de las leyes y reglamentos que tienen impacto en la ZMVM a fin de sentar las bases para crear formas innovadoras de gobierno, administración y planeación metropolitana.¹⁰

⁸ *Ibidem*, p. 148-150

⁹ Gobierno del Estado de México, *Programa Sectorial de Coordinación Metropolitana 2006-2011*, 2007.

¹⁰ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000- 2006*, p. 54.

Para alcanzar esto, el programa establece los siguientes objetivos específicos: promover la ley reglamentaria del artículo 122, apartado G; integrar el Programa de Desarrollo Metropolitano y Regional; fortalecer el marco de la coordinación metropolitana del GDF, a través del área responsable dentro de su administración pública; generar un sistema de información metropolitana; e impulsar proyectos de inversión a través de la creación de un fondo metropolitano.¹¹

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003¹² plantea como indispensable fortalecer la política de coordinación metropolitana e impulsar mecanismos de planeación territorial con una visión regional, pues de ello dependerá el logro de la imagen objetivo para la ciudad. Para lograrlo propone fortalecer las Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, las comisiones sectoriales COMETAH, CAM y COMETRAVI y particularmente, actualizar el POZMVM, el cual considera uno de los puntos culmines de la coordinación y un verdadero esfuerzo por lograr una visión común para la zona metropolitana.

Periodo 2006-2012

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 reconoce el fenómeno metropolitano por lo que considera la dimensión metropolitana en sus estrategias y líneas de política. Su diagnóstico considera como causas del escaso impacto que ha tenido la coordinación metropolitana dos elementos. Por un lado, el mal funcionamiento de las comisiones sectoriales, el cual se debe a su “falta de capacidad ejecutiva y a que sus resoluciones no son obligatorias” y por otro lado, el estatus político del Distrito Federal, pues su “limitado ámbito de competencias dificulta la operación de la coordinación.”¹³

Las líneas de política para la coordinación metropolitana son: instaurar una visión metropolitana; fortalecer los espacios de coordinación y colaboración existentes; reforzar las instancias de coordinación metropolitana como órganos colegiados de planeación y decisión ejecutiva y dar carácter obligatorio a sus resoluciones; y avanzar en el proyecto homologación de la normatividad en la ZMVM.¹⁴

¹¹ *Ibidem*, p. 56

¹² Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2003.

¹³ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, p. 17

¹⁴ *Ibidem*, p. 20

Estas propuestas para el desarrollo y fortalecimiento de la coordinación metropolitana se basan en el impulso a la reforma política del D.F. Además contempla dentro de sus ejes sectoriales acciones de impacto metropolitano que requieren de una eficaz coordinación. Estas acciones están contempladas particularmente en el Eje 7, Nuevo orden urbano.

Del análisis del conjunto de planes y programas con alguna mención sobre los mecanismos para el desarrollo metropolitano del valle de México se han encontrado muchas coincidencias. De estas destacan: la necesidad de mejorar la coordinación metropolitana; mejorar el marco normativo; planear y ordenar el territorio de manera conjunta y coordinada; crear un fondo metropolitano para obras y servicios; así como actualizar, volver obligatorio e incorporar en las políticas de desarrollo al POZMVM.

Esta coincidencia, sin embargo, parece no rebasar la formalidad de los planes, ya que en la práctica resultaron excepcionales aquellas iniciativas para llevar a cabo y en conjunto alguna de estas soluciones. El funcionamiento precario de las comisiones metropolitanas y la operación del fondo metropolitano nos dan cuenta de ello. Otras coincidencias, como la incorporación del POZMVM a los planes de cada gobierno, resultaron verdaderos imposibles.

4.1.2. Trabajo de las comisiones metropolitanas sectoriales

A continuación se describen brevemente los trabajos realizados por las comisiones metropolitanas sectoriales, señalando las dificultades que han enfrentado cada una de ellas a fin de presentar un somero balance general de su actuación.

4.1.2.1. Avance de las comisiones metropolitanas sectoriales o temáticas

Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)

La COMETRAVI es la más longeva y una de las que más resultados ha ofrecido, si consideramos como parte de sus trabajos los realizados por el COTAM¹⁵ creado en 1991, Entre las acciones desarrolladas por la COMETRAVI destacan:

¹⁵ Consejo de Transporte del Área Metropolitana

- Programa de Placa Metropolitana,¹⁶ para la ordenación de los transportistas que prestan servicio público de transporte de pasajeros y de carga en el área metropolitana, en 2005 se acordó su terminación;
- Propuesta de Reglamento de Transporte de Carga;
- Apoyo a la SCT para la realización del Proyecto del Ferrocarril Suburbano Cuautitlán-Buena Vista;
- Estrategia Integral de Transporte y Calidad del Aire; y
- Acuerdo de acciones para fijar las bases que fortalezcan los Acuerdos Metropolitanos para el Transporte, dentro de un marco de colaboración.¹⁷

Algunas de las recientes actividades logradas por la COMETRAVI y que han contado con recursos del fondo metropolitano¹⁸ son:

- Elaboración del estudio para resolver la vialidad de las zonas poniente y norte del Distrito Federal;
- Elaboración de la Encuesta de Origen y Destino 2007 de los viajes de los residentes del AMVM, encargada al INEGI;
- Construcción del Distribuidor Vial Zaragoza-Los Reyes, mejor conocido como Puente de la Concordia;
- Mantenimiento del Puente Vehicular Monte Líbano;¹⁹ y
- Proyectos de los Corredores Metropolitanos Norte (Indios Verdes-Tecamac) y Oriente (La Paz-Ixtapaluca);

Entre las acciones pendientes de la comisión se encuentra la coordinación de acciones en la puesta en marcha de grandes proyectos viales y de transporte público, entre los que se encuentran: los trenes suburbanos, sistemas BRT²⁰, corredores metropolitanos, nuevas líneas del metro, rehabilitación y mantenimiento de centros de transferencia modal (CETRAM), entre otras.

¹⁶ El Programa de Placa Metropolitana fue puesto en operación mediante un convenio de coordinación de acciones firmado el 12 de septiembre de 1993.

¹⁷ El Colegio Mexiquense, *op. cit.*, p. 18

¹⁸ Se puede considerar que la mayoría de los avances recientes propuestos, validados o relacionados de alguna manera con la COMETRAVI, se debe a la utilización de recursos del fondo metropolitano, que comenzó a operar en 2006.

¹⁹ Fue la primer obra concluida y financiada con recursos exclusivos del fondo metropolitano.

²⁰ Los Sistemas BRT (*Bus Rapid Transit*) o sistema de autobús expreso es un término dado a una amplia variedad de soluciones de transporte basada en autobuses. Su propósito es proporcionar infraestructura vial de alta capacidad de pasajeros. Fuente: <http://es.wikipedia.org/> En el Distrito Federal se opera con el nombre de Metrobús y en el Estado de México como Mexibús.

Sin embargo destaca por su importancia e impacto la elaboración y expedición del Programa Rector de Transporte y Vialidad, considerada una de las tareas más importantes a desarrollar por la comisión, asunto que ha sido motivo de conflictos y asaltos mediáticos entre las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México.

Cabe resaltar que recientemente fue incorporado a la COMETRAVI el Gobierno del Estado de Hidalgo, hecho formalizado en octubre de 2009 mediante la actualización y firma del convenio modificadorio de la comisión y sus reglas de operación.²¹

*Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)*²²

La Comisión ambiental Metropolitana (CAM) es la segunda más longeva considerando que su predecesora, la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, comenzó a trabajar en 1992, heredándole su prestigio y principales resultados.

La CAM es una de las que más trabajo concreto ha realizado, cuyo impacto es generalizado y ampliamente conocido, particularmente a través del Programa de Verificación Vehicular y del Programa “Hoy no Circula” que han venido operando con regularidad.

Otros avances de esta comisión son la creación e implementación de los siguientes programas:²³

- Programas para el Mejoramiento de la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000 y 2001-2010; que sientan las bases para la política ambiental;
- Programa de Transporte Público de Pasajeros y de Carga, elaborado por el Instituto de Ingeniería de la UNAM;
- Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas;
- Programa de Uso de Combustibles y Tecnologías Alternas;
- Programa Metropolitano de Recursos Naturales, para la reforestación y cuidado de los bosques;

²¹ Su incorporación a la COMETRAVI forma parte de las acciones derivadas del convenio por el que el gobierno del Estado de Hidalgo se adhiere a la CECM en 2008.

²² Vid. Roccatí, Mirielli, “La Comisión Ambiental Metropolitana, un nuevo esquema de coordinación”, en Emilio O. Rabasa (coord.) *La Constitución y el Medio Ambiente*, IJ-UNAM, 2007, páginas 305-313, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2429/16.pdf>

²³ El Colegio Mexiquense, *op. cit.*, p 25.

Con la finalidad de contar con los recursos necesarios para implementación de acciones contenidos en estos programas fue creado el Fideicomiso Ambiental del Valle de México.²⁴ Otras acciones derivadas de estos programas han sido: la instalación de la Red Atmosférica de Monitoreo Ambiental y acuerdos para otorgar el holograma doble cero a vehículos híbridos, entre muchas otras acciones.

Cabe resaltar que en el seno de esta comisión se ha trabajado para la constitución de una comisión metropolitana encargada de las acciones en materia de residuos sólidos. Sin embargo hasta la fecha no se ha logrado su creación.

Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) creada en 1995 y reactivada en marzo de 2005, cuenta entre sus principales logros: la definición de programas específicos para el desarrollo de las franjas de integración metropolitana; propuestas para la homologación la normatividad urbana; propuesta de programa metropolitano de reserva territorial y regularización de la tenencia de la tierra; y análisis de los equipamientos estratégicos metropolitanos.

En cuanto a otras actividades la COMETAH tiene pendientes: redefinir las franjas de integración; avanzar en la homologación de la normatividad urbana; elaborar y promover un Programa Metropolitano de Vivienda; establecer un Sistema de Información Geográfica (SIG) para la zona metropolitana; así como analizar la ubicación e impactos de equipamientos de cobertura regional necesarios.²⁵

Sin embargo, el mayor logro de la COMETAH, y a la vez el mayor fracaso ha sido el acuerdo para la elaboración y publicación del *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM)* en 1998.

²⁴ Constituido en 1993, mediante contrato suscrito por la SHCP y BANOBRAS, con el objeto destinar los recursos provenientes del sobreprecio de las gasolinas para el financiamiento de los programas y proyectos de la CAM fue suspendido en 1998 por la SHCP.

²⁵ Estos son aeropuertos, centrales de abasto; terminales de transporte; Centros de Transferencia Modal (CETRAM); centros culturales y universitarios; centros de espectáculos y deportivos; parques metropolitanos, centros hospitalarios de primer nivel; centrales de distribución de energía y de comunicaciones; vasos de almacenamiento de agua, plantas de tratamiento de aguas y de desechos sólidos, entre otros.

Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM)

El POZMVM es un instrumento intermedio entre las disposiciones en materia de desarrollo urbano establecidas por el gobierno federal y los gobiernos del D.F. y del Estado de México. Tiene como propósito establecer los cursos generales de acción para definir la estrategia de ordenación territorial en el valle de México a partir del compromiso de las entidades involucradas en su formulación, con respeto absoluto a su soberanía. El Programa se centra espacialmente en la ZMVM como unidad funcional; considera indispensable una visión de largo plazo para construir un proyecto de ciudad; cuenta con líneas estratégicas claras que integran los aspectos económico, social, ambiental y territorial; y propone cursos de acción y obras prioritarias.²⁶

Más allá de los obstáculos como su inviabilidad financiera o su limitación metodológica²⁷, existe una “situación particular” que ha impedido lograr su ejecución. El programa “carece de sanción legal por los órganos legislativos de las dos entidades, quedando su aplicación en manos de la voluntad de los gobiernos respectivos”.²⁸ Nos referimos al problema “congénito” de las comisiones metropolitanas, que pone a merced de la voluntad o capricho de las dependencias centrales, la ejecución de sus resoluciones y acuerdos.

Esta situación propició que, no obstante que el POZMVM se autorizó desde 1998, los planes y programas de desarrollo urbano emitidos posteriormente por ambos gobiernos no integraron sus principales propuestas. Más aun, han elaborado sus propios planes y programas al margen de la opinión del otro. Consecuencia de ello han sido: el Bando 2, los segundos pisos de periférico y la propuesta de localización del aeropuerto, entre muchos otros.²⁹

De igual manera, el programa ha sido ignorado por las demás comisiones metropolitanas, que bajo una lógica sectorial siguen cada una sus propias políticas por materia, sin asumir las estrategias aprobadas en el POZMVM.³⁰ Recientemente la COMETAH encargó su actualización al PUEC-UNAM, pero la

²⁶ GDF, GEM y Sedesol, *POZMVM, op. cit.*, Introducción p. 8.

²⁷ Su inviabilidad financiera se debe a que, según cálculos del propio programa, se requerirían cerca de 16 mmdp anuales para la construcción de infraestructuras; la limitación metodológica se refiere a la estrategia económica, ya que no existe un diagnóstico riguroso de la estructura macroeconómica que identifique escenarios posibles y los criterios locacionales correspondientes. Además se requiere de una activa participación del gobierno federal para poder aspirar a lograr sus objetivos. Gustavo Garza, *La Ciudad de México... op. cit.*, p.751-752.

²⁸ Gobierno del Distrito Federal, *PGDUDF 2003, op. cit.*

²⁹ Alfonso Iracheta, *La otra cara...*, *op. cit.*, pag. 591-596.

³⁰ Roberto Eibenschutz, *Modelos...*, *op. cit.*, p. 5

dificultad para llegar a acuerdos ha impedido que hasta el momento haya sido sancionado legalmente.³¹

Por todo ello se considera que la firma del POZMVM “parece obedecer solamente a la intención política de manifestar la voluntad de coordinación entre las partes,”³² y como medio de legitimación³³ de los gobiernos y actores involucrados. El fracaso del POZMVM refleja el impacto y resultados del trabajo de la COMETAH.

Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)

A pesar de que el tema del agua en la metrópoli ha adquirido un rango de suma importancia, los acuerdos metropolitanos en esta materia han sido limitados. En este sentido los principales resultados de la CADAM son: la elaboración del inventario de la infraestructura hidráulica del Valle de México, incluyendo sus características físicas y condiciones actuales de operación; y la promoción de programas para el uso racional del agua en sus consumos agrícola, industrial, de servicios y doméstico.³⁴

Se prevé dar continuidad al Programa Integral de Saneamiento de Agua y Drenaje del Valle de México y llevar a cabo varias obras hidráulicas como: plantas de bombeo, lagunas de regulación, limpieza de cuerpos de agua, sistemas de agua potable, construcción y mantenimiento de túneles como el Emisor Central, entre otras. Muchas de estas obras han sido consideradas en el catálogo de obras del Fondo Metropolitano.

Cabe resaltar que uno de los proyectos planteados por la comisión fue fortalecer la concertación de acciones para la ejecución del Fideicomiso 1928

³¹ La COMETAH encargó a la UAM la formulación de una propuesta y finalmente su integración técnica en 1998. En el año 2000 el Colegio Mexiquense elabora el estudio “Bases que permiten la revisión y evaluación del POZMVM”. A principios de 2002 la COMETAH encargó al PUEC-UNAM la elaboración de la primera fase de revisión y actualización del programa y en 2005 acordó encargar a la misma institución la conclusión de la segunda fase. Dicho estudio se entregó en 2006, sin embargo no hubo una ratificación formal por parte de los gobiernos involucrados, lo que convirtió dicho estudio en un documento inservible y prácticamente desconocido.

³² Recordemos que el programa se aprueba en el contexto de creación de la Comisión Ejecutiva el 23 de marzo de 1998 y lo firman el Gobernador César Camacho (PRI) y el Jefe de gobierno Cuauhtémoc Cárdenas (PRD). Roberto Eibenschutz, “Modelos... *op. cit.*, p.5.

³³ “En la medida que los planes solo sirvan como medio de legitimación, y no como un intento para lograr un cambio social, la planificación perderá cada vez más esa legitimidad.” Enrique Daniel Pérez Torres, “Instrumentos de coordinación en la ZMVM”, en Guillermo Beristain (coord.), *Instrumentos para el Desarrollo urbano, Memoria del curso*, PUEC-UNAM, p. 58)

³⁴ El Colegio Mexiquense, *op. cit.*,

que es un mecanismo independiente de la CADAM. Su funcionamiento permitirá realizar obras prioritarias de agua potable, drenaje y saneamiento.³⁵

Los resultados de la coordinación son limitados. Algunos autores sugieren que la “guerra por el agua” es una realidad inminente por lo que debemos construir un nuevo pacto hidráulico. Por ello se requieren, además de obras hidráulicas, medidas y acciones que permitan asegurar la sustentabilidad de la metrópoli.

Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyPJ)

La Comisión ha logrado avances como la construcción y operación de Agencias del Ministerio Público Metropolitanas (la primera de ellas en el metro Cuatro Caminos, Naucalpan³⁶); operativos conjuntos y coordinados en zonas limítrofes o Centros de Transferencia Modal (CETRAMS); campañas de prevención al delito; así como la elaboración y publicación del Reglamento de Transito Metropolitano.

Sin embargo son muchas las acciones por concluir como: la construcción de un base de bases de datos, llevar a cabo coordinada y permanentemente operativos policiacos; fortalecer el CAT metropolitano y el frente común contra la inseguridad; adquirir e instalar cámaras de videograbación para la identificación de placas o vehículos con reporte de robo; garantizar el intercambio de información delictiva; establecer el número 066 para toda la zona metropolitana, entre otras.

El mayor reto de la comisión es lograr llevar a cabo acciones coordinadas permanentemente a fin de abatir los altos índices de inseguridad registrados en la zona metropolitana. En pocas palabras, lograr que la ciudadanía perciba

³⁵.El Fideicomiso 1928, de BANOBRAS, es un instrumento de coordinación que se opera independientemente de la CADAM y funciona bajo la iniciativa del gobierno federal a través de la Conagua. Tiene como propósito asumir de manera coordinada entre la Conagua, el Gobierno del Estado de México y el Gobierno del D.F., la administración de los proyectos de drenaje y de saneamiento de la ZMVM, conviniéndose créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC). Algunas obras prioritarias del fideicomiso son: interceptor Río de los Remedios, Rectificación del Emisor del Poniente, Laguna de Regulación el Fusible, Túnel Dren General del Valle, Túnel Emisor del Poniente y Cuatro Plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras. En 2008 se modificó su operación y en 2009 se aprobó una inversión de 9 mil 103 millones de pesos para el periodo 2009-2012. *Conagua, comunicados de prensa No. 211-08 y No 101-09, e Informe Anual 2001, Secretaría de Obras y Servicios, Gobierno del Distrito Federal.* <http://www.obras.df.gob.mx/sos/informes/1erinf2001.html>.

³⁶ Austin Salgado, “En marcha, primera agencia del Ministerio Público Metropolitana” en *Capital, La Jornada*, Sábado 3 de noviembre de 2007.

efectivamente un esfuerzo conjunto y coordinado en materia de seguridad pública y procuración de justicia para la metrópoli.

Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC).

Esta comisión, creada en 2000 a iniciativa de la Comisión Ejecutiva, es la más joven y tiene como principal tarea elaborar el Atlas de Riesgos para la Zona Metropolitana mismo que servirá para efectuar programas específicos y acciones coordinadas para la prevención de desastres naturales y otras contingencias que pongan en riesgo la vida de los habitantes de la ZMVM.

Su labor ha sido prácticamente nula pues no ha logrado concluir el Atlas de Riesgos y aun tiene como proyectos: fortalecer los programas de protección civil en operación, así como instrumentar el protocolo de atención a siniestros entre el Estado de México y el Distrito Federal.

4.1.2.2. Balance general del trabajo de las comisiones metropolitanas

Si bien debemos reconocer la voluntad de los gobiernos involucrados en la creación de las comisiones metropolitanas también es cierto que sus logros en conjunto han sido limitados y muchos asuntos aun no han sido resueltos. Por ello se hace un balance general dónde se han identificado algunos elementos que dificultan e impiden una efectiva coordinación metropolitana, entre los que destacan:

- *La actuación de los gobiernos involucrados es voluntarista y contractual, por lo que su responsabilidad pudiera ser limitada, si no es que nula. Las comisiones metropolitanas se basan en un esquema contractual y voluntarista, tanto en su integración como en el diseño, discusión, acuerdo y ejecución de las medidas acordadas. “Con excepción de la CAM, sus determinaciones no son obligatorias para quienes las suscriben ni para los gobiernos municipales y delegacionales, ni tienen carácter vinculatorio con los particulares.”³⁷*
- *No cuentan con recursos económicos para el funcionamiento de las comisiones ni para financiar obras de infraestructura metropolitana. A pesar de que en los convenios se establece que los recursos necesarios para la operación y funcionamiento de las comisiones se aportaran de manera proporcional y equitativa, esto no ocurre. “El diseño de este*

³⁷ Roberto Eibenschutz, *El Desarrollo Urbano...*, op. cit., p. 243

principio de corresponsabilidad financiera no establece ninguna obligatoriedad por lo cual, cada gobierno, al asumir la presidencia asume también el costo de mantener la estructura del personal y el funcionamiento de la comisión.”³⁸

Además, no se aseguran mecanismos claros para contar con los recursos económicos que permitan ejecutar las acciones y proyectos que resultasen de los trabajos de las comisiones, como lo fue el fideicomiso ambiental de la CAM. Cabe resaltar, que si bien el fondo metropolitano que opera desde hace cuatro años ha permitido la realización de varias obras y acciones metropolitanas, estos recursos aun son insuficientes.³⁹

- *Falta de instrumentos normativos comunes que dificultan la operatividad.* Sus trabajos no siempre se han visto concretados en acciones, debido a la falta de instrumentos normativos comunes que dificultan la operatividad.⁴⁰
- *No cuentan con un organismo u estructura de soporte técnico para la elaboración de proyectos integrales con enfoque metropolitano.* La mayoría de los estudios realizados han sido encargados por las comisiones a diferentes institutos y centros de investigación, sin que exista una base de datos o un respaldo de la información generada. Un Instituto de Planeación Metropolitano podría cubrir esta carencia.
- *No están involucrados los gobiernos municipales en la representación y toma de decisiones al interior de las comisiones metropolitanas.* Este asunto que nos parece particularmente grave, considerando que el Municipio como institución demanda su impostergablemente reconocimiento por los otros órdenes de gobierno.

Para el caso del Estado de México se ha tratado de paliar esta situación a través de la creación de las Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos al interior de los Ayuntamientos, con escasos resultados⁴¹; en tanto que las delegaciones del D.F. al ser órganos político-administrativos y no propiamente gobiernos, dependen casi exclusivamente de su gobierno central.

³⁸ Rocatti Mireilli, *op. cit.*, pags. 305-313

³⁹ Para ejecutar la cartera de proyectos para la zona metropolitana, los gobiernos del estado de México y del D.F. estiman necesario contar con 44 mil millones de pesos, cantidad que no podrá cubrir el fondo metropolitano, al menos en los próximos 10 años.

⁴⁰ Gobierno del Distrito Federal, *PGDUDF 2003, op. cit.*

⁴¹ Este asunto es tratado en el subcapítulo 4.2.

- *Poca o nula participación efectiva del gobierno federal.*⁴² Esta situación lo exime de comprometerse con apoyos logísticos y recursos fiscales, por lo que más allá de permitir el fortalecimiento de los gobiernos estatales, en realidad se considera como un retroceso pues muchos especialistas reconocen el papel preponderante que tienen los gobiernos nacionales en el desarrollo de las zonas metropolitanas.
- *Cultura política patrimonialista y con visión localista.* Las relaciones entre funcionarios que participan en las comisiones metropolitanas se desenvuelven bajo: la visión local y patrimonial del trabajo, el conflicto partidista, la cooperación casi forzada, el perfil decisorio o no del personal, la atención contingente de los problemas y la incertidumbre.⁴³

4.1.2.3. *Propuestas para mejorar el trabajo de las comisiones metropolitanas*

Por todo ello se han propuesto, desde diferentes espacios, diferentes acciones para mejorar el funcionamiento y los resultados de las comisiones metropolitanas sectoriales, entre las que destacan: dotarlas de atribuciones que las hagan más ejecutivas; establecer mecanismos claros y obligatorios de financiamiento de las comisiones, considerando como opción la asignación de partidas presupuestales específicas; establecer presidencias y secretariados técnicos conjuntos, que mantengan la equidad y corresponsabilidad; y que los gobiernos asignen o comisionen personal técnico especializado para las tareas de la comisiones.

También se ha propuesto constituir un organismo con gran soporte técnico en la investigación, someter sus acciones al proceso de evaluación y rendición de cuentas y fortalecer el trabajo del consejo consultivo fomentando la participación de los sectores público, social, privado y de los cuerpos legislativos.⁴⁴

Además, el esquema de coordinación debe ser fortalecido mediante la promoción de una participación efectiva del gobierno federal así como la integración en los mecanismos de coordinación metropolitana de los gobiernos municipales y delegacionales.

⁴² Resulta ilustrativa la cancelación por parte de la SHCP del fideicomiso ambiental, a pesar de ser el único mecanismo que permitía el desarrollo de las acciones definidas por una comisión metropolitana, que en este caso fue la CAM.

⁴³ Umaña identifica que los problemas de coordinación metropolitana van más allá del diseño formal de las instituciones y de su marco político y administrativo. Nidia María Umaña, *op. cit.*

⁴⁴ *Vid. Mirielli Roccati, op. cit. pag. 305-313; Roberto Eibenschutz y Ligia González (coords), El legislativo ante la gestión metropolitana, Cámara de Diputados, UAM-X, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.*

Todas estas acciones tienen como objetivo fortalecer los mecanismos de coordinación que actualmente operan, contando con una efectiva participación de los diferentes actores gubernamentales, públicos, sociales y privados en el desarrollo de la ZMVM.

4.1.3. Comisión ejecutiva: encuentros y desencuentros de voluntades políticas

La creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana en 1998, puede verse como “el inicio de nuevas y más flexibles fórmulas de coordinación metropolitana”, que cuenta con la voluntad expresa del gobernador del Estado de México y del jefe de gobierno del D.F. por mejorar los mecanismos de coordinación y transitar hacia un verdadero desarrollo metropolitano.

Sin embargo, el funcionamiento de la comisión ejecutiva ha dependido en gran medida de la coyuntura político electoral y la orientación partidista de los ejecutivos del estado de México y del Distrito Federal. La relación entre ambos, y por ende el trabajo de la comisión, ha pasado por varias etapas, diferenciadas principalmente por la relación de los ejecutivos –gobernador y jefe de gobierno– así como el contexto político-electoral de esa relación.

En los siguientes párrafos se describen los principales acontecimientos de la comisión ejecutiva así como aquellos momentos de mayor algidez política que han puesto en jaque las políticas de coordinación metropolitana.

4.1.3.1. Trabajo de la comisión ejecutiva

A la fecha (2010) la comisión ejecutiva ha realizado seis sesiones plenarias y un mayor número de encuentros para definir ciertos asuntos que les conciernen a ambos gobiernos. Dichos acuerdos, de naturaleza variada, cubren una amplia gama de acciones entre las que se encuentran: la reactivación de las comisiones metropolitanas, la elaboración de planes, programas, estudios y proyectos metropolitanos, la gestión de recursos, la realización conjunta de infraestructura y la creación de comités o grupos de trabajo especializados.

La relación existente entre las acciones o logros alcanzados por la comisión y la coincidencia temporal de las administraciones –estado de México y del Distrito Federal– permite esbozar tres etapas del trabajo desarrollado por la comisión ejecutiva. Esta relación, aunque escueta y carente de mayores elementos, nos permite resaltar el carácter voluntarista de esta comisión, y por ende, la fragilidad con que operan este tipo de mecanismos.

La primera etapa comienza con la cohesión y orientación de las voluntades políticas que operaban a favor de las comisiones metropolitanas sectoriales y que permitió la creación de la comisión ejecutiva en 1998, siendo gobernador del estado de México César Camacho Quiroz y jefe de gobierno del Distrito Federal Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (posteriormente Rosario Robles).

De 1998 a 2000 se llevaron a cabo las primeras tres sesiones plenarias con escasos resultados.⁴⁵ Esto se explica porque los trabajos de la comisión a nivel de interlocución y desarrollo de las relaciones institucionales mostró ciertas dificultades, debido a:

“falta de claridad en las atribuciones de ambos gobiernos para atender la metrópoli, sobre todo en su zona limítrofe; el desconocimiento de los nuevos funcionarios de la realidad metropolitana, la falta de especialistas para negociaciones y acuerdos y la falta de planeación en programas y proyectos de largo plazo.”⁴⁶

La segunda etapa, que va de 2000 a 2005, es el periodo en que coinciden las administraciones de Arturo Montiel y López Obrador, parecen reactivarse los trabajos, al menos en voluntad, pero lo cierto es que los mecanismos de coordinación permanecieron inmóviles, literalmente detenidos. Una posible razón de esta inmovilidad fue la coyuntura político electoral, pues ambos buscaban la postulación de su partido para la candidatura presidencial en 2006.

Otra razón es la visión que ambos tenían sobre los asuntos metropolitanos, pues mientras que la administración de Arturo Montiel le dio un fuerte impulso a las políticas de desarrollo metropolitano al interior de la entidad, López Obrador, por su parte, circunscribió la visión del problema metropolitano a la ciudad de México y redujo la estructura de la coordinación. Así, las “diferencias políticas e ideológicas, así como su visión distinta de la metrópoli, limitaron la atención y coordinación de la problemática común.”⁴⁷

⁴⁵ En las fechas 4 de Agosto y 17 de diciembre de 1998 y 6 de marzo de 2000, la CECM llevó a cabo tres Sesiones Plenarias en las que se adoptaron 30 Acuerdos de la Presidencia Conjunta destacando: impulsar la creación del Fondo de Obras y Servicios Metropolitanos; llevar a cabo la revisión y actualización del POZMVM y reactivar la Comisión Bilateral de Límites.

⁴⁶ Felipe de Alba, “Geopolítica Metropolitana del Valle de México: ¿Crisis o reconfiguración institucional?”, en Ligia González (comp), *Desafío Metropolitano*, México, PUEC-UNAM, ALDF. II Legislatura, 2004, p. 145

⁴⁷ *Idídem*.

Por ello no es casual que durante las administraciones de Arturo Montiel Rojas (1999-2005) y Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), no se haya logrado un acuerdo relevante en el ámbito metropolitano.⁴⁸

La tercer etapa comienza a finales de 2005, cuando se reactiva la comisión ejecutiva a partir de la voluntad de los nuevos actores políticos. Así, el 7 octubre de 2005 el gobernador Enrique Peña Nieto y el jefe de gobierno Alejandro Encinas Rodríguez reinstalaron la comisión ejecutiva “refrendándose sus trabajos y logrando a la fecha grandes resultados.”⁴⁹ A dicho evento asistió como testigo de honor el presidente de la República. Con la reinstalación de la comisión ejecutiva se impulsó la conformación del fondo metropolitano aprobado dentro del PEF 2006.

Poco después, el 22 diciembre de 2005 se celebró la cuarta sesión plenaria, misma que detonó varios procesos, entre los que destacan la firma de la Declaratoria de la ZMVM y la Agenda Metropolitana.

- La *Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México*, como se ha descrito con anterioridad, representa un consenso único sobre la delimitación de la ZMVM -59 municipios del Estado de México y las 16 delegaciones del D.F.- y constituye un instrumento invaluable que permite promover la adecuada planeación del territorio, orientar recursos para la ejecución de obras y acciones, así como homologar el ámbito de actuación territorial de las comisiones metropolitanas.⁵⁰
- La *Agenda Metropolitana* acordada por la CECM es un documento que prioriza las actividades a desarrollar por ambos gobiernos en el marco de actuación de las comisiones metropolitanas.⁵¹
- Además, se reactivaron y reestructuran las comisiones metropolitanas a través de reuniones plenarias, realizadas en febrero de 2006.

⁴⁸ Durante los 5 años en que coincidieron ambas administraciones (2000 a 2005) la CECM no sesionó una sola vez, lo cual se refleja en que ninguno de los principales acuerdos logrados de las primeras tres sesiones plenarias fuera concretado.

⁴⁹ Gobierno del Estado de México y Gobierno del Distrito Federal, *Acta por la que se ratifican y refrendan los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, firmada el 7 de octubre de 2005. Gaceta de Gobierno, Estado de México.

⁵⁰ Gobierno del Estado de México y Gobierno del Distrito Federal, *Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México*, firmada el 22 de diciembre de 2005. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

⁵¹ El establecimiento de la Agenda Metropolitana, consistente en 30 puntos medulares relacionados con los temas que atienden las comisiones metropolitanas, es producto de más de 15 reuniones intersecretariales entre ambas entidades.

Dos años más tarde, ya con Marcelo Ebrard Casaubón como jefe de gobierno, el 12 de marzo de 2008 se llevó a cabo la quinta Sesión Plenaria, en donde se dieron a conocer dos acuerdos integrales: el primero en materia de medio ambiente, donde resalta el programa “Hoy no circula sabatino”, y el segundo fue un programa de vialidad para la zona poniente, que incluye entre otras obras la vialidad Barranca de Hueyetlaco.⁵²

En dicha sesión plenaria se acordó también la creación de las Comisiones Metropolitanas de Finanzas y Desarrollo Económico, que se sumarían a las seis ya existentes. Además se anunció la incorporación del estado de Hidalgo y 29 municipios más a los trabajos de coordinación. Esta incorporación sería formalizada y validada en la siguiente sesión ordinaria.⁵³

Tabla 4.1 Etapas de la Comisión Ejecutiva y su relación con los periodos de gobierno GDF y GEM

Etapas de la CECM	Gobernador GEM	Año	Jefe de Gobierno DF
-----	Eruviel Ávila Villegas 2011-2017	2012*	Marcelo Ebrard Casaubón 2006-2012
3ª Etapa Trabajo en competencia	Enrique Peña Nieto 2005-2011	2011	Alejandro Encinas Rodríguez [2005-2006]
		2010	
		2009	
		2008	
		2007	
		2006*	
2ª Etapa Voluntades aparentes	Arturo Montiel Rojas 1999-2005	2005	Andrés Manuel López Obrador 2000-2006
		2004	
		2003	
		2002	
		2001	
		2000*	Rosario Robles Berlanga [2000]
1ª Etapa Creación CECM	César Camacho Quiroz 1997-1999	1999	Cuauhtémoc Cárdenas S. 1997-2000
		1998	
Sin necesidad Mismo partido	Emilio Chuayffet Chemor 1993-1997	1997	Oscar Espinosa Villarreal Jefe DDF o Regente 1994-1997
		1996	
		1995	
		1994	

Elaboración Propia, * Elecciones federales

⁵² El puente sobre la Barranca de Hueyetlaco, que conectaría Huixquilucan con Cuajimalpa fue iniciada en 2006 y contaba ya con un avance considerable. Sin embargo fue clausurada por la CONAGUA, según el organismo, por carecer de los estudios de impacto ambiental correspondientes. Ello dio pie a un sinnúmero de acusaciones y controversias legales y la incorporación a la discusión de varios actores políticos. “*Seguimiento periodístico Barranca de Hueyetlaco*”, Enero 2007. Elaboración propia.

⁵³ Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, “5a Sesión Plenaria de la CECM”, Boletín 218, 12 de marzo de 2008.

4.1.3.2. Fondo Metropolitano para el Valle de México

En diciembre de 2005 se publicó el PEF 2006, con la autorización de mil millones de pesos para el Fondo Metropolitano incluido como actividad prioritaria en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.⁵⁴ Para poder utilizar estos recursos, el 20 de febrero de 2006, los gobiernos del D.F y del Estado de México, firmaron el contrato por el cual se constituyó el fideicomiso para el "Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México", como el mecanismo financiero para el desarrollo de las acciones coordinadas.⁵⁵

Entre las obras realizadas e iniciadas en 2006 con esos recursos destacan: la rehabilitación del Puente Monte Líbano, la construcción del distribuidor Vial Zaragoza-los Reyes (Puente de la Concordia), el saneamiento de la Presa de Guadalupe y el Estudio de Origen-Destino de la Zona Metropolitana.

En el PEF 2007, la Cámara de Diputados destinó 3 mil mdp para el fondo metropolitano,⁵⁶ lo que representó un incremento del 196.3 por ciento. Los recursos fueron utilizados para concluir los proyectos inconclusos de 2006 e iniciar nuevos proyectos en 2007, principalmente viales y de transporte.⁵⁷ El fondo metropolitano de 2006 y 2007 fue otorgado únicamente para la ZMVM. Sin embargo en los siguientes años el fondo se incremento y fue distribuido también a otras zonas metropolitanas.

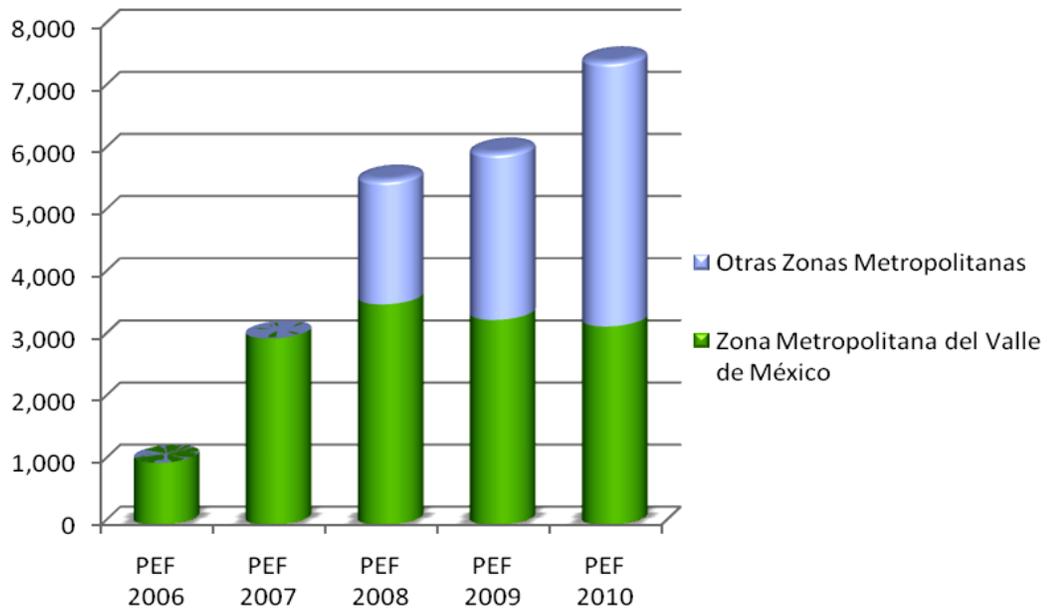
⁵⁴ Desde 2006 el Fondo Metropolitano se ha incluido en el Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas", siendo la Unidad de Política y Control Presupuestario la encargada de ejercer estos recursos. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFEP, Nota informativa No. 54, *Desarrollo metropolitano: recursos del fondo metropolitano*, 15 de octubre de 2007.

⁵⁵ El fideicomiso fue firmado por el G.D.F., por conducto de las secretarías de Finanzas y de Gobierno y de la Coord. Gral. de Programas Metropolitanos; y por el G.E.M., por conducto de las secretarías de Finanzas, General de Gobierno y de Desarrollo Metropolitano, como fideicomitentes, así como por el Banco Interacciones, S.A., (sustituido en 2007 por IXE Banco S.A.) como fiduciario. <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/fondometropolitano/>

⁵⁶ "Los recursos del Fondo Metropolitano se asignarán a los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que acrediten su beneficio económico y social, así como la evaluación de su impacto metropolitano y ambiental; los recursos se administrarán en las Entidades Federativas a través de fondos concursables, mediante un fideicomiso de administración e inversión. *Presupuesto de Egresos de la Federación, Ejercicio fiscal 2007*, Artículo 40.

⁵⁷ El fondo se distribuyó de la siguiente manera: el 56.8 % vialidades y comunicaciones; el 25.6% a proyectos hidráulicos; 11.6 % a proyectos ambientales y 6.0 % a proyectos de Desarrollo Social. Gobierno del Estado de México y Gobierno del Distrito Federal, *Programas del Fondo Metropolitano 2006 y 2007*.

Grafico 4.1 Evolución histórica del Fondo Metropolitano 2006 a 2010

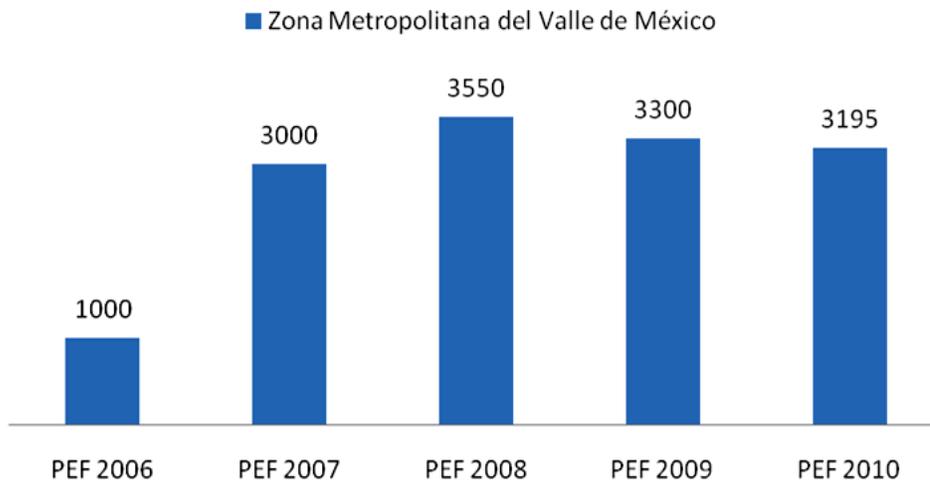


Elaboración propia con base en: SHCP, PEF 2006-2010 y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyecto de PEF-2010: Fondo Metropolitano*, Documento 092, 2009.

En el PEF 2008 se asignaron recursos al fondo por 5 mil 550 mdp, de los cuales corresponden al Valle de México 3 mil 550 mdp, que en términos relativos, representan el 64% del fondo para ese año. En el PEF 2009 se asignaron 5 mil 985 mdp de los cuales 3 mil 300 mdp corresponden al Valle de México, que representa el 55% del total. Por último, para 2010 el PEF contempla la cantidad de 7 mil mdpm de los cuales 3 mil 195 mdp corresponden a la ZMVM, y el resto es distribuido a 31 zonas metropolitanas más.

Esto significa que el fondo metropolitano en total se ha incrementado considerablemente, en tanto que el recurso para la ZMVM después del incremento de 200% de 2006 a 2007, y del 18% de 2007 a 2008, los recursos asignados para 2009 y 2010 han decrecido en -7% y -3% entre uno y otro año.

Grafico 4.2 Evolución del Fondo Metropolitano para el Valle de México 2006 a 2010



Elaboración propia con base en: SHCP, PEF 2006-2010 y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyecto de PEF-2010: Fondo Metropolitano*, Documento 092, 2009.

El monto presupuestado en 2008 ha sido el más alto para la ZMVM en los cinco años que lleva operando dicho fondo. Proporcionalmente con el total de recursos del fondo, los correspondientes a la ZMVM han decrecido durante los últimos dos años, contrariamente a lo que ocurre con los recursos asignados a las otras zonas metropolitanas.

Ello indica que el fondo metropolitano es considerado ya como un instrumento importante para el desarrollo de las zonas metropolitanas y, por otro lado, el gobierno federal y la cámara de diputados tratan de compensar a las otras zonas metropolitanas a costa de la ZMVM que ha visto reducidos los recursos de este fondo.⁵⁸

⁵⁸ La Cámara de Diputados, ha externado su intención de: seguir incorporando a otras zonas metropolitanas a este fondo, puesto que ya registran los mismos problemas que hoy atañen a la ZMVM; proponen etiquetar los recursos con el único fin de ejercerlos en proyectos de carácter estrictamente metropolitano -no considerarlo como recursos adicionales para la entidad- y será indispensable seguir manteniendo la transparencia y la rendición de cuentas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Nota informativa No. 69, *PEF 2008: Fondo Metropolitano*, 26 de noviembre de 2007.

Un aspecto importante que resulta del Fondo Metropolitano es el manejo político del que ha sido objeto, lo que ha provocado conflictos entre los ejecutivos estatales (D.F. y Estado de México) y entre ellos con la legislatura federal, a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano. Esta situación alcanzó un tono mediático muy agresivo en marzo de 2008 a partir de la publicación de sus reglas de operación.⁵⁹

Dichas reglas estipulan la creación de un Comité de Desarrollo Metropolitano⁶⁰, el cual se convirtió en condición para acceder a los recursos del fondo. Sin embargo, funcionarios del ejecutivo local del D.F. y en menor medida del GEM reviraron y acusaron al gobierno federal de frenar las obras metropolitanas y denunciaron a la SHCP de excederse en sus atribuciones al plantear la creación ese Comité “cuya naturaleza viola las disposiciones constitucionales.”

Como respuesta, el diputado federal Obdulio Ávila, presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano y miembro del PAN, acusó al G.D.F. de actuar con total discrecionalidad y opacidad en el manejo de estos recursos. Esta situación demoró la entrega de los recursos federales hasta que, finalmente, los gobiernos del estado de México y del D.F. dimitieron en su intención y crearon dicho órgano colegiado dos meses después de la publicación de las reglas de operación.⁶¹

Otro conflicto mediático se suscitó con motivo de los recursos para el fondo metropolitano que se incluirían en el PEF 2009. Los gobiernos del DF y del estado de México se pronunciaron, en diferentes momentos, por su incremento; en tanto que los legisladores federales declararon no aprobar dicha propuesta

⁵⁹ Las reglas de operación, emitidas por la SHCP, definen los criterios que se deben atender para la aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, los cuales tienen el carácter de subsidio federal. Secretaria de Hacienda y Crédito Público SHCP, *Reglas de Operación del Fondo Metropolitano*, DOF, 28 de marzo de 2008.

⁶⁰ El Comité de Desarrollo Metropolitano es un órgano colegiado, constituido por los gobiernos estatales y municipales que conforman la zona metropolitana, y que tiene por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana. SHCP, *Ibidem*. Esta figura la cubriría, con algunas adecuaciones, la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. Sin embargo, la principal diferencia entre ambas es la participación con atribuciones plenas de funcionarios del ejecutivo federal, además de que se permite a los miembros de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de diputados federal asistir a sus sesiones y participar directamente en el control del uso de los recursos federales.

⁶¹ “Critican reparto del Fondo Metropolitano”, *Milenio Diario*, 20 Noviembre de 2008; “Inviabile, aumentar el Fondo Metropolitano: Ávila”, *La Jornada*, 10 Noviembre de 2008; “Recortan fondo metropolitano”, *Reforma*, 22 septiembre de 2008.

hasta que no se transparentara y aclarara el uso y destino de los recursos otorgados de los ejercicios fiscales anteriores.⁶²

Este conflicto probablemente haya trascendido en el decrecimiento de los recursos otorgados a la ZMVM y que, comparativamente con otras zonas metropolitanas, esté recibiendo cada vez menos recursos, sin una clara justificación.

4.1.3.3. Incorporación del Estado de Hidalgo a los mecanismos de coordinación y a la ZMVM

Como se había anunciado en la quinta sesión plenaria, el 17 de junio de 2008 en el marco de la primera sesión plenaria de la Comisión Ejecutiva, Nueva Época, fue incorporado formalmente el gobierno del estado de Hidalgo a la comisión ejecutiva y a las comisiones sectoriales existentes.⁶³

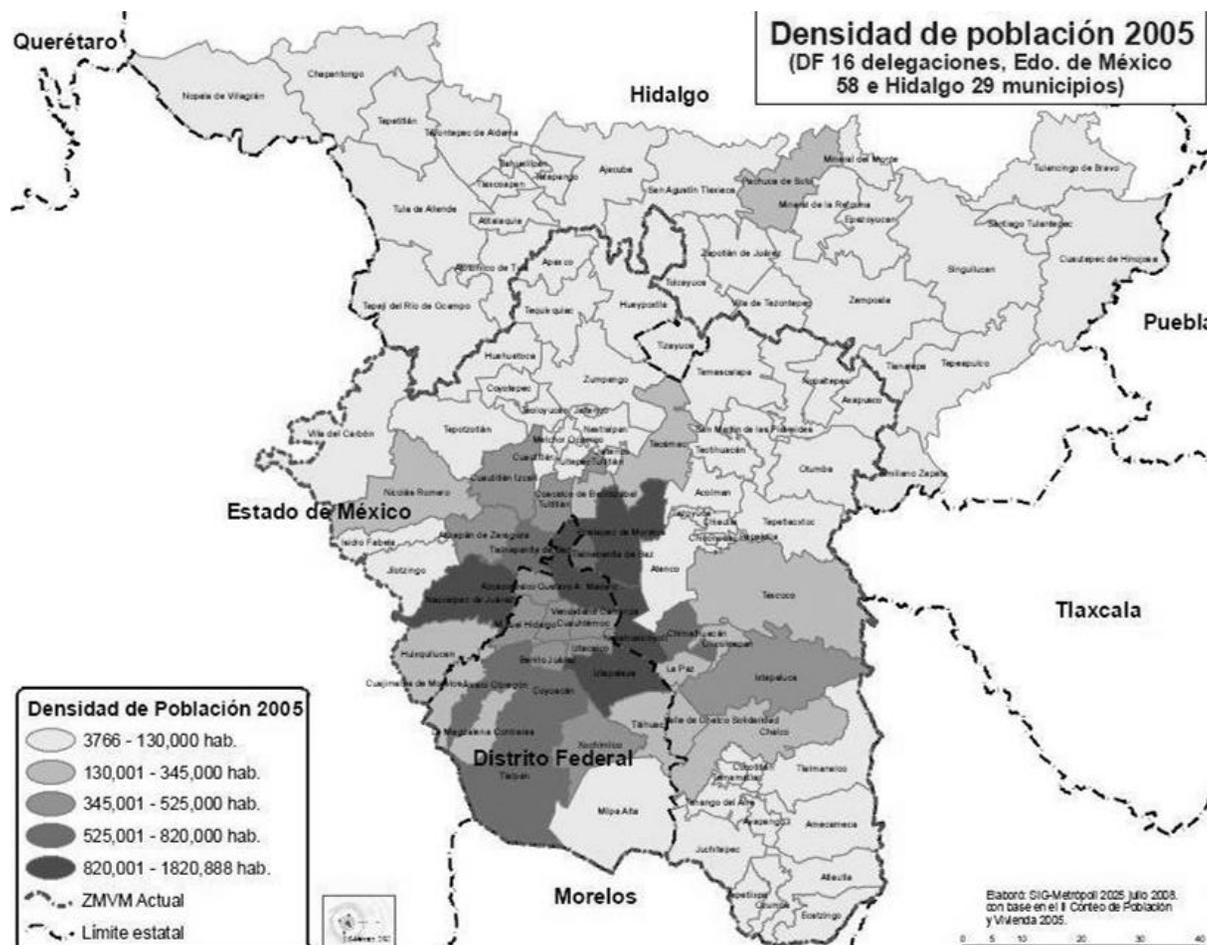
Esta sesión plenaria marca un cambio sustancial en la coordinación de la ZMVM al incorporar en todos los mecanismos de coordinación al Estado de Hidalgo. En dicha sesión también se firmó la nueva Declaratoria de Zona Metropolitana en la que se incorporan 29 municipios de Hidalgo. Con esta inclusión, el gobierno del Estado de Hidalgo estará facultado para sumarse a los mecanismos de coordinación y planeación metropolitanas.

Los 29 municipios del Estado de Hidalgo son: Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan, Tula de Allende, Tepeji del Río, Tezontepec de Aldama, Tetepango, Tepetitlan, Ajacuba, Chapantongo, Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán, Zempoala, Tizayuca, Tolcayuca, Villa de Tezontepec, Cuautepec, Santiago Tulantepec, Tulancingo, Emiliano Zapata, Tlanalapa, Tepeapulco, Singuilucan y Nopala de Villagrán.

⁶² “Hacienda frena Fondo Metropolitano: GDF”, *El Universal*, 4 septiembre de 2008; “Instala metrópoli Consejo”, *Reforma* 06 junio de 2008; “Se dobllega GDF ante Hacienda: creará consejo” *El Universal*, miércoles 14 mayo de 2008.

⁶³ Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Primer Convenio modificadorio al convenio por el que se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y Primera Declaratoria de ampliación de la ZMVM*, el *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de junio de 2008.

Mapa 4.1 La Zona Metropolitana del Valle de México con la incorporación de 29 municipios del estado de Hidalgo, 2009



Fuente: SIG- Metrópoli 2025, julio 2008, con base en el II Censo de población y vivienda, INEGI 2005.

Sin embargo, más allá de las declaraciones y las buenas intenciones, varios son los elementos que nos permiten dudar de los criterios “de previsión y planeación metropolitana”⁶⁴ con que fueron incorporados esos 29 municipios.

En primer lugar, no existe una sola justificación, basada en estudios científicos, sobre la necesidad de incorporar estos 29 municipios.⁶⁵ Con excepción del municipio de Tizayuca, considerado por varios ejercicios de delimitación como parte funcional de la ZMVM, los otros 28 municipios hidalguenses ya forman parte de otras zonas metropolitanas.⁶⁶

Los documentos que tratan de justificar la incorporación de los 29 municipios, no hacen más que presentar datos y elementos de juicio sin una metodología, criterios o indicadores que permitan comprender las relaciones funcionales y de dependencia económica, social o demográfica entre éstos y la ZMVM.⁶⁷

Más aún, si fuese auténtica la necesidad de incorporar al ejercicio de planeación otros centros urbanos que muestren una evidente conurbación y relación funcional con la ZMVM, se hubiese incorporado desde hace ya mucho tiempo a la Zona Metropolitana de Toluca, cuya relación y dependencia funcional con el valle de México es mucho más estrecha y evidente.

Incluso diversos estudios demuestran que Toluca será la primera zona metropolitana en conurbarse a la ZMVM, formando así la megalópolis del centro del país.⁶⁸

Por ello, la incorporación del gobierno del estado de Hidalgo parece obedecer a una estrategia política coyuntural, que buscaría “equilibrar” la fuerza que

⁶⁴ “El objetivo de la planeación metropolitana en su sentido más eficiente es tomar medidas de previsión de las expectativas y efectos del crecimiento demográfico en términos de las mejores condiciones de infraestructura y capacidad de desarrollo de la región.” GEM, GDF y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Primera Declaratoria de Ampliación...*, *op.cit.*

⁶⁵ Esta situación fue percibida por el PUEC-UNAM durante las reuniones previas a la incorporación de Hidalgo a los mecanismos de coordinación, la cual manifestó “la necesidad de que la justificación expuesta por los funcionarios de esa entidad (Hidalgo) sea sustentada con diversos estudios que definan puntualmente el número de municipios susceptibles de incorporarse al Valle de México”. “Sin embargo y con el propósito de no interferir en el proceso de incorporación, se acordó continuar considerando a los 29 municipios en tanto se ejecuten los estudios necesarios.” Secretaría de Desarrollo Metropolitano, *Proceso de incorporación del Estado de Hidalgo a los órganos de coordinación metropolitana del Valle de México, Sedemet, documento interno, 5 diciembre de 2007.*

⁶⁶ Los 28 municipios conforman las zonas metropolitanas de Pachuca, Tula y Tulancingo, todas al interior de la entidad. *SEDESOL, CONAPO e INEGI, Delimitación...*, *op. cit.*

⁶⁷ Algunos de estos estudios son: “Propuesta para la incorporación de Hidalgo a la ZMVM”, *Metrópoli 2025, Boletín semanal*, 17 diciembre de 2007 y “ZMVM, Criterio CECM, Nueva Época”, en *Conformación de las zonas metropolitanas...*, *COESPO*, 2009.

⁶⁸ Gustavo Garza, “La megalópolis de la Ciudad de México, según escenario tendencial, 2020”, en Gustavo Garza, (coord.) *La Ciudad de México...op. cit.*, pags. 753-762; y Rafael Arias Valdés, *La delimitación de una megalópolis*, 1990.

representa el Distrito Federal en la planeación y ejecución de políticas de desarrollo metropolitano. Es decir, al formar parte de la zona metropolitana tres entidades federativas, dos de ellas (Hidalgo y estado de México) gobernadas por ejecutivos provenientes del PRI, pueden lograrse acuerdos de “partido” entre estos dos actores.

Además, y desde el punto de vista pragmático, su inclusión les permite a las tres entidades usar los recursos del fondo metropolitano y presionar a la cámara de diputados para que aumente el monto aprobado cada año. Esta situación merma el verdadero sentido y la visión del desarrollo metropolitano.

Sin embargo, y pese a las razones esbozadas anteriormente, la nueva delimitación tiene el alcance legal suficiente para que los 29 municipios hidalguenses sean reconocidos como parte de la ZMVM, incrementándose de 76 a 104 las unidades político-administrativas que la conforman.

Esta situación no hace más que confundir el sentido del desarrollo metropolitano con el de desarrollo regional, el cual no ha sido aclarado. La incorporación de Hidalgo parece atender a una estrategia de planeación regional, la cual difiere sustancialmente de la escala metropolitana.⁶⁹ Ello nos obliga a iniciar estudios que nos permitan comprender esta “nueva zona metropolitana”, más compleja, más grande, más distante en su interior y cada vez más difícil de gobernar.

4.1.3.4 Principales dificultades en el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva

Considerando que gran parte de la eficiencia y eficacia del funcionamiento de la comisión ejecutiva depende de las relaciones de poder⁷⁰ entre ambas entidades, particularmente entre sus ejecutivos, se pueden distinguir a manera enunciativa las siguientes dificultades o problemas que enfrenta dicha comisión:

- *Camarillas entre ambos gobiernos.* Se sabe que únicamente durante la administración del regente Hank González se produjo una transferencia

⁶⁹ Alfonso Iracheta, “Territorio en crisis: hacia una política de estado para el desarrollo de regiones y ciudades” ponencia presentada en el XIX Seminario de economía urbana y regional, IIEC-UNAM, 10-13 de agosto 2009.

⁷⁰ Como bien se refiere Juan Carlos Zentella, “pocos son los estudios que abordan las relaciones de poder o real politik y su incidencia en el éxito o fracaso en la eficiencia, eficacia y democratización de los órganos ejecutivos, legislativos e instancias operativas de una zona metropolitana.” Para la ZMVM pocos estudios se centran en explicar los motivos o razones políticas que dificultan la instrumentación o limitan enormemente la operación de las comisiones metropolitanas, cuyas facultades son ínfimas. Los estudios que sí abordan el tema en México son: Ward, 1997; Pradilla Cobos, 2001; Bedolla y Moya, 2003; De Alba, 2004; entre otros. *Vid.* Juan Carlos Zentella, *Vías para consolidar...op. cit.*

de funcionarios del estado de México hacia el D.F., lo que permitió una cooperación de personal y profesional muy estrecha.

Esta posibilidad, sin embargo, es poco probable de repetirse, ya que en general, “las camarillas, las trayectorias profesionales y la falta de voluntad para conceder poder político han conspirado para agudizar la división entre las dos entidades políticas”⁷¹

- *Asociación obra-gobernante.* Se refiere al privilegio de la ejecución de grandes obras públicas que simbolizan una administración, haciendo de éstas grandes monumentos hacia un gobernante, que al término de su mandato pierden continuidad “por la carencia de un proyecto compartido, consensuado con todas las fuerzas políticas, con visión de largo plazo y legalmente aprobado”.⁷²

La reciente competencia mediática por demostrar quién inaugura más segundos pisos, sistemas BRT, carreteras, supervías, etc., dan muestra de esta asociación.

- *Falta de coordinación en acciones que impactan en el entorno metropolitano.* Ejemplos como la construcción de los segundos pisos de periférico, la construcción del aeropuerto en el ex-lago de Texcoco, la operación del Bando 2, entre otras, muestran que cada una de las entidades ha procedido sin declarar la necesidad de una acción coordinada sobre ciertas obras o servicios que inevitablemente impactan a la zona metropolitana en su conjunto.

Esta situación puede tener varias razones, sin embargo prevalece el interés de una de las partes por “abanderar” u ostentar el alcance “positivo” de una obra u acción para sí misma, con tintes político-electorales futuros, en detrimento de la metrópoli.⁷³

- *Limitaciones de la planeación, privilegio de la coyuntura.* La planeación está dirigida desde cada una de las partes que gobiernan el “fragmento” que les corresponde de la zona metropolitana; a pesar de existir programas y proyectos derivados de acuerdos metropolitanos estos son ignorados por las propias autoridades responsables de su ejecución,

⁷¹ Peter Ward, *op. cit.*, p. 195.

⁷² Tal como sucedió con “el metro-Corona del Rosal, circuito interior-Ernesto Senties, periférico-Ramón Aguirre, ejes viales-Hank González, etc.”. Roberto Eibenschutz, “Modelos... *op.cit.*”, p. 9. A los que se podría añadir: segundos pisos-López Obrador.

⁷³ *Vid. Ibídem*; Roberto Eibenschutz y Ligia González (coords), *op. cit.*

manifestando su nulo interés por planear y ejecutar con sentido metropolitano.

- *Falta de un interés genuino por resolver los problemas de la metrópolis.* La política local, privilegia los asuntos coyunturales y desdeña lo estratégico; las decisiones se conducen basadas en consideraciones político – electorales; prevalecen las visiones diferentes de cada uno de los gobiernos para satisfacer los requerimientos de la “parte” de la ciudad que gobierna, que se manifiesta en un alto nivel de competitividad entre las instancias de gobierno.

En pocas palabras, se trata de visiones que priorizan aspectos coyunturales y político-electorales sobre visiones de alcance metropolitano.

Muchos otros problemas podrían explicar los ínfimos resultados producto de la coordinación metropolitana, sin embargo se requieren nuevos estudios basados en los enfoques de *real politik* que nos acerquen más al entendimiento de las relaciones de poder y operación entre equipos de gobierno; esto nos permitirá entender por qué las deficiencias operativas no dependen únicamente de las estructuras administrativas.

En este sentido, se puede advertir que la comisión ejecutiva viene arrastrando desde su conformación, diversas deficiencias o vicios, algunos de ellos, estructurales, otros mas, problemas completamente previsibles que nos indican que este mecanismo de coordinación ha pretendido administrar el conflicto, antes que resolverlo.

4.1.4. Papel de las unidades administrativas y las comisiones legislativas para el desarrollo metropolitano

A continuación se hará una brevísima caracterización del tipo de trabajo realizado por las unidades administrativas del estado de México y del Distrito Federal que se han establecido para dar seguimiento a los trabajos de coordinación metropolitana. Así mismo se describe brevemente el alcance y tipo de trabajo realizado por las comisiones legislativas de asuntos metropolitanos.

4.1.4.1. Trabajo de las unidades administrativas para la coordinación y seguimiento de los acuerdos metropolitanos

La Secretaría de Desarrollo Metropolitano

Como se ha mencionado en el tercer capítulo, en 2003 se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano con el objetivo de coordinar y dar seguimiento a todos los trabajos de coordinación entre el gobierno estatal y los gobiernos de las entidades vecinas. En este sentido la SEDEMET habría desempeñado un papel protagónico en los actos de coordinación metropolitana con el gobierno del Distrito Federal, las dependencias del ejecutivo federal, así como con el congreso estatal, la cámara de diputados federal y la asamblea legislativa.

Sin embargo, la falta de interés genuino por atender los asuntos metropolitanos ha hecho que la coordinación metropolitana se oriente más a “ponerse de acuerdo” sobre asuntos poco trascendentes, como los eventos de inauguración de obras o arranques de programas en los que han de participar los principales actores políticos (el gobernador y el jefe de gobierno). Así, la coordinación se vuelve una lucha mediática, sobre quién se muestra “más metropolitano” que el otro, quién aparece más en los medios de comunicación, todo a costa de una coordinación metropolitana efectiva y trascendente.

Respecto a la relación de la SEDEMET con el gobierno federal, ésta es aun más débil. La mayoría de los trabajos de coordinación se producen a nivel operativo, es decir, al trabajar sobre asuntos muy particulares como la definición de los lineamientos para ejecutar cierto programa, o reuniones para darle seguimiento a un convenio de coordinación. Tal fue el caso de las reuniones con funcionarios del INEGI para acordar los términos de referencia de la Encuesta Origen Destino 2007. Más grave aún resulta la nula comunicación que tiene la SEDESOL, dependencia cabeza de sector en materia de políticas de desarrollo metropolitano en el país, con la SEDEMET.

Respecto a la coordinación con el distrito federal, esta se lleva acabo principalmente con su contraparte, la Subsecretaria de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental.

La Subsecretaria de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental

Para el Distrito Federal, la cuestión metropolitana es sinónimo de Distrito Federal, por lo que la coordinación metropolitana se da únicamente al interior del mismo, es decir, entre el ejecutivo del Distrito Federal con sus delegaciones y con la asamblea legislativa. La Subsecretaria de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, de la Secretaria de Gobierno, articula los esfuerzos de coordinación desde la administración pública del Distrito Federal.

La relación con el estado de México es más bien discursiva y mediática. En la práctica se limita a dar seguimiento a las acciones metropolitanas realizadas por las dependencias del Distrito Federal y a las realizadas por las comisiones metropolitanas. Funciona como la contraparte de la Sedemet.

En esencia, ambas unidades administrativas apoyan en la coordinación de acciones metropolitanas a las dependencias ejecutoras y dan seguimiento a los acuerdos logrados en el seno de las comisiones sectoriales y de la comisión ejecutiva; también dan seguimiento a los avances de las obras y acciones realizadas con el fondo metropolitano.

Al interior de sus respectivas administraciones publicas

De igual manera, la diferencia entre ambas en cuanto a su nivel administrativo, siendo una de ellas secretaria y la otra una subsecretaria, repercute en la valoración que cada uno de los titulares del gobierno central le da a su trabajo.

Sin embargo, el principal problema de ambas unidades administrativas es que, al ser unidades articuladoras o normativas, cuyo deber es promover y vigilar la actuación de las secretarías ejecutoras o sectoriales, dependen de éstas para el logro y efectividad de los acuerdos metropolitanos. Es decir, tanto la Sedemet como la Subsecretaria de Coordinación Metropolitana no tienen el poder suficiente para obligarlas a actuar con prontitud y con sentido metropolitano.

Además, al interior de ambos gobiernos, cada dependencia tiene un poder sectorial, que difícilmente puede ser “tocado” por otra dependencia, pues “no le tienen que decir lo que tiene que hacer”, y mucho menos si la secretaria en cuestión es de menor “rango” que la ejecutora de los acuerdos metropolitanos sectoriales.

4.1.4.2. Trabajo de las comisiones legislativas de asuntos metropolitanos

Aunque no es el objeto de la presente investigación hacer un análisis exhaustivo de la integración, funcionamiento y trabajo de las comisiones legislativas de asuntos metropolitanos, se muestran algunos de sus logros a fin de resaltar su transcendencia.

Comisión de asuntos metropolitanos, Congreso del Estado de México

Esta comisión estuvo particularmente activa durante el sexenio de Arturo Montiel, en 2001 momento en que se emitió el decreto que creó la SEDEMÉT, y durante 2002 y 2003, cuando el ejecutivo estatal envía la iniciativa de reformas a la constitución que permite incorporar los asuntos metropolitanos en el

sistema estatal de planeación. Recientemente participó en el decreto de zonas metropolitanas de Toluca y del Valle Cuautitlán-Texcoco.

Comisión de desarrollo metropolitano, Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Una de las principales acciones o resultados de la comisión fue la reciente aprobación y publicación de la Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal, el 3 de enero de 2008.⁷⁴ En dicha ley se establecen las bases de la coordinación y planeación metropolitana al interior del Distrito Federal. En realidad esta ley únicamente confirma las atribuciones y facultades de la Secretaría de Gobierno a través de la Subsecretaría de Coordinación y Enlace Gubernamental, en materia de coordinación metropolitana, pero no fomenta otros mecanismos de planeación, financiamiento o coordinación en los que puedan participar, con mayor incidencia, el poder legislativo, las delegaciones territoriales y demás actores interesados en el desarrollo metropolitano.

Comisión de desarrollo metropolitano, Cámara de Diputados Federal

La comisión, creada en la LIX legislatura (2003-2006) y presidida por Fernando Fernández García (PRI), tuvo como objetivos: promover el análisis de reformas constitucionales en la materia; desarrollar acciones que permitan el financiamiento del desarrollo metropolitano; promover la discusión sobre los temas del fenómeno metropolitano; conocer y difundir experiencias exitosas y promover la vinculación con otras legislaturas para intercambiar opiniones y opciones legislativas.

Realizó tres foros de consulta y le fueron turnadas tres iniciativas de ley: una iniciativa adiciona diversas disposiciones a la LCF a fin de crear un fondo metropolitano; otra reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la LGAH; y una última que adiciona al artículo 115 en materia de participación municipal en los procesos de planeación nacional y metropolitana.

Finalmente el presidente de la comisión presentó una iniciativa con proyecto de LGAH que fue turnada para dictamen a la comisión de desarrollo social. Al comenzar la siguiente legislatura, ninguna de estas iniciativas se había dictaminado.⁷⁵ No obstante, uno de los principales logros en la LIX legislatura fue la aprobación, en el proyecto de PEF 2006, de mil millones de pesos para la creación de un fondo metropolitano.

⁷⁴ Gobierno del Distrito Federal, *Ley de Desarrollo Metropolitano*, Gaceta Oficial, 3 de enero de 2008.

⁷⁵ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Impacto del trabajo legislativo", en *Desarrollo Metropolitano* [Actualización: 31 Agosto de 2009], en www.diputados.gob.mx/cesop/

En la LX legislatura (2006-2009) la comisión, presidida por Obdulio Ávila Mayo (PAN), recibió ocho iniciativas de ley más. De las cuatro iniciativas heredadas de la legislatura LIX, una se dictaminó en sentido negativo, en otra se emitió la opinión solicitada y dos quedaron pendientes; la que trata sobre el fondo metropolitano y la que pretende reformar la LGAH. De las ocho iniciativas turnadas en la LX legislatura, tres se dictaminaron en sentido negativo, en dos se emitió la opinión solicitada y tres quedaron pendientes. Las iniciativas pendientes abordan aspectos relacionados con: asociaciones metropolitanas, presupuestos multianuales y la creación en los municipios de instancias técnicas especializadas con la participación ciudadana para la gestión urbana.⁷⁶

Sin embargo, según la propia comisión, su mayor logro fue la permanencia e incremento de los recursos del fondo metropolitano para los siguientes ejercicios fiscales, así como el incremento de zonas metropolitanas beneficiadas. Además, su presidente fue centro de la discusión cuando la SHCP publicó en 2008 las reglas de operación del fondo metropolitano, entrando en franca oposición con las autoridades del Distrito Federal. En la actualidad una de las tareas de la comisión consiste en vigilar la correcta aplicación de estos recursos.⁷⁷

En la actual LXI legislatura (2009-2012), presidida por Alma Carolina Viggiano Austria (PRI), la comisión ha priorizado el impulso de reformas al marco jurídico que permita el pleno desarrollo de las zonas metropolitanas en el país, a partir de reformas a las leyes vigentes o en su caso de la creación de una ley específica en la materia.

También se ha planteado verificar y evaluar los proyectos financiados con recursos del fondo, así como impulsar el incremento de los recursos y el número de zonas metropolitanas beneficiadas. Por último tiene como objetivo promover la interlocución con los sectores social y privado para tratar asuntos de orden metropolitano.⁷⁸

Encuentros interparlamentarios

Cabe resaltar que dentro de los esfuerzos de coordinación metropolitana tienen particular relevancia aquellos realizados por los cuerpos legislativos del estado de México y del Distrito Federal, a través de los llamados encuentros o

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Comisión de Desarrollo Metropolitano, *Programa de Trabajo 2009 - 2010*, p. 15 – 18, en [URL:http://archivos.diputados.gob.mx/Programas_anuales/programas_trabajo/LXI/programa_trabajo_de_sarrollo_metropolitano_2009_2010.pdf]

reuniones interparlamentarias. Éstas son reuniones de trabajo entre miembros de ambos poderes legislativos y tienen como finalidad compartir puntos de vista sobre la problemática, así como llegar a acuerdos y compromisos que redunden en una mejor gestión metropolitana.

En la década de los 90s se realizaron tres encuentros interparlamentarios, los cuales, “aunque no generaron acuerdos o acciones espectaculares, han resultado útiles para generar conciencia sobre la problemática de la coordinación metropolitana y explorar vías de solución en términos legislativos.”⁷⁹ Destaca, sin embargo, el primer encuentro interparlamentario realizado en 2001 entre la II asamblea legislativa y la LIV legislatura del estado de México, del cual se derivó una declaración conjunta en la que se comprometieron, entre otras cosas a: impulsar la creación de comisiones ordinarias de desarrollo metropolitano en las cámaras federales e impulsar la creación de dependencias de desarrollo metropolitano en ambas entidades.⁸⁰

Aunque “resulta central involucrar al poder legislativo para la construcción de un proyecto metropolitano”, de las reuniones interparlamentarias no se ha logrado ninguna acción relevante, lo que confirma las limitaciones de la coordinación metropolitana en el valle de México.⁸¹ Incluso la reunión interparlamentaria más reciente, realizada en 2007 en Ixtapan de la Sal, a tres años de distancia ha tenido el mismo fin.⁸²

⁷⁹ El Colegio Mexiquense, *op. cit.*, p. 33 - 34

⁸⁰ Instituto de Estudios Legislativos, “Foro Legislativo: Primer Encuentro Interparlamentario entre la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la LIV Legislatura del Estado de México. 6 y 7 de abril de 2001, México, D.F., en *Revista Iniciativa #11*, Toluca, Estado de México. [Dirección URL: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa11/articulo5.htm>]

⁸¹ Alfonso Iracheta, “La otra cara... *op. cit.*, p. 589.

⁸² “A un año, sigue sin frutos reunión legislativa metropolitana”, Milenio Toluca, 27 de mayo de 2008, en [Dirección URL: <http://www.ciudadanosenred.org.mx/node/4041>]

4.2. MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO EN EL TERRITORIO ESTATAL

En este apartado se describen tres elementos que operan recientemente para promover el desarrollo metropolitano en el estado de México, a saber: la articulación de la administración pública y el papel de la secretaría de desarrollo metropolitano; el naciente sistema de planeación metropolitana en la entidad; y el papel de los gobiernos municipales en el desarrollo metropolitano. Un acercamiento a cada uno de ellos nos dará elementos suficientes para ilustrarnos acerca de su alcance, particularmente sobre el éxito de sus planteamientos iniciales.

4.2.1 La Secretaría de Desarrollo Metropolitano y la articulación de la administración pública estatal

La Secretaría de Desarrollo Metropolitano

Como se ha mencionado en el tercer capítulo, el ejecutivo del estado de México creó en 2003 la Secretaría de Desarrollo Metropolitano con el objetivo de coordinar al interior de la administración pública estatal los esfuerzos para el desarrollo metropolitano y dar seguimiento a todos los trabajos de coordinación entre el gobierno estatal y los gobiernos de las entidades vecinas. En este sentido la Sedemet habría desempeñado un papel protagónico en los actos de coordinación metropolitana con los órganos ejecutivos y legislativos de los gobiernos federal, del D.F. y del propio estado de México.

Sin embargo en la práctica su alcance es muy limitado, por ejemplo, comparando su capacidad de acción ante las demás dependencias, la Sedemet al ser una dependencia sin facultades ejecutivas sectoriales más que las de “coordinación”,⁸³ las negociaciones sobre obras, montos y orientaciones de planeación pasan necesariamente por otras secretarías (comunicaciones, transportes, finanzas, desarrollo urbano, comisión de agua, etc.) mucho antes que por la Sedemet, haciendo de ésta una secretaria de seguimiento de las acciones ya acordadas o ejecutadas por las demás dependencias.

⁸³ “La SEDEMÉT no cuenta con recursos para obras y programa, solamente realiza acciones de coordinación y gestión, lo cual limita los avances en materia de desarrollo metropolitano pues este depende de otras instancias.” Jaqueline Meza Urías, “La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Estado de México: el caso de la ZMVM” ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004, p.9

La SEDEMÉT únicamente recopila esta información y le da coherencia “metropolitana” a pesar de que sea resultado de decisiones sectorizadas o parciales ya concretadas.

Además, al momento de la coordinación y resolución de conflictos políticos o sociales derivados de la condición metropolitana, su peso específico resulta muy bajo. Por ejemplo, ante un conflicto suscitado por la construcción de una obra metropolitana en algún municipio, pesa más la capacidad de negociación y mediación la secretaria general de gobierno a través de sus delegaciones, que la propia SEDEMÉT, incluso ante los representantes de otras dependencias.

Ante las evidentes debilidades de la dependencia se requiere, entre otras cosas, consolidarla como unidad de congruencia entre las dependencias del ejecutivo estatal y de enlace entre éstas con los ayuntamientos para lograr la completa articulación de los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano al interior de la entidad.

Articulación de la administración pública estatal

La articulación de la administración pública estatal se considera una condición para lograr el desarrollo metropolitano, siempre y cuando se considere a este último como un enfoque multidimensional u holístico que requiere de una comprensión y visión más allá de las clásicas consideraciones temáticas o sectoriales. En otras palabras, lo “metropolitano” visto no como un tema o asunto a tratar, sino como un enfoque de desarrollo que debe operar transversalmente en las políticas gubernamentales.

Para el buen desempeño de la Administración pública y su impacto en el territorio metropolitano, incluso antes de lograr una eficaz coordinación metropolitana, se requiere que sus dependencias trabajen con una visión común. La misma ley orgánica obliga a las dependencias a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria cuando el ejercicio de las funciones así lo requiera.⁸⁴

Sin embargo la realidad es otra. La visión sectorial prevaleciente impide el logro de los objetivos del desarrollo metropolitano. Por lo tanto, parece ser que los enunciados indicativos sobre la Sedemet seguirán abundando.

⁸⁴ Gobierno del Estado de México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 14.

4.2.2 Reformas constitucionales para el desarrollo metropolitano: el sistema de planeación y los municipios metropolitanos

Hacia un Sistema de Planeación Metropolitana

A partir de las reformas a la constitución estatal en 2003 se ofrece un conjunto de instrumentos para el desarrollo metropolitano, entre los cuales se incluían, entre otras, la posibilidad de crear comisiones metropolitanas y partidas presupuestales al interior de la entidad. Sin embargo para la ZMVM únicamente se ha logrado en 2009 la declaratoria formal de la zona metropolitana del valle Cuautitlán-Texcoco.⁸⁵

Otra ventaja de estas reformas era la posibilidad de conformar un verdadero sistema de planeación metropolitana, en el que confluyeran las acciones de los dos órdenes de gobierno de la entidad y todos los agentes públicos, privados y sociales involucrados en los procesos de planeación del desarrollo.

En la primera parte del presente capítulo se muestra cómo el ejecutivo estatal, particularmente en las últimas dos administraciones, ha destacado el fenómeno metropolitano y ha impulsado acciones en beneficio de los habitantes de las zonas metropolitanas de la entidad, plasmadas en los planes y programas estatales que hacen referencia explícita a las políticas metropolitanas.⁸⁶

No obstante este reconocimiento formal del fenómeno, el proceso de planeación mantuvo las inercias y vicios de la “planeación” normativa. Es decir, la planeación vista como un deber ser y no como un proceso en acción; como una formalidad administrativa que solo sirve para legitimar la tarea de gobierno. Como ya lo acusaba Iracheta “

“Planes y programas metropolitanos como el Proriente y el POZMVM carecieron de continuidad y voluntad política para convertirlos en acciones concretas. Además no se había logrado la concreción de un verdadero sistema que articulara todos los planes y programas estatales.”⁸⁷

Uno de los motores del sistema de planeación metropolitana lo constituiría la alineación de todos los instrumentos de planeación, cosa que existe en el ámbito formal pero no en la realidad. Así pues, se gobierna sobre la marcha con acciones sin carácter vinculante.

⁸⁵ Para la parte de la ZMVM que corresponde a los municipios metropolitanos del Estado de México, se les denominó Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán-Texcoco. En tanto que para la Zona Metropolitana del Valle de Toluca se ha logrado, además de la declaratoria, avanzar en la creación, entre el ejecutivo y los 22 gobiernos municipales, del Consejo para el Desarrollo Metropolitano.

⁸⁶ *Vid.* 4.1.1.2. La planeación para la metrópoli desde el Gobierno del Estado de México, p. 7.

⁸⁷ Alfonso Iracheta, “La otra cara... *op. cit.*”

Las Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos

Aunque el ejecutivo estatal reconoce a las Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos (CMAM) como “mecanismos de coordinación conformados para la atención de los asuntos temáticos de interés metropolitano”⁸⁸ en realidad se trata de comisiones municipales ordinarias, que estudian y dictaminan los asuntos propios de la administración pública municipal, por lo que su creación y conformación está en manos de los ayuntamientos.⁸⁹ Esta situación es contraria a las declaraciones de algunos funcionarios de la Sedemet, en el sentido de que el gobierno estatal instala dichas comisiones.⁹⁰

Oficialmente se reconoce que de 2006 -2009 se constituyeron CMAM de los 59 municipios mexiquenses que forman parte de la ZMVM. A sí mismo se integraron 57 agendas municipales metropolitanas, con la intención de fortalecer el papel de los municipios en la planeación metropolitana. De los 981 asuntos planteados en dichas agendas 670 asuntos, cerca del 70%, corresponden a temas como transporte y vialidad, agua y drenaje, protección al ambiente, seguridad pública y asentamientos humanos.⁹¹

Su importancia, según la Sedemet, radica en que con la activación de las agendas municipales de asuntos metropolitanos se podrán integrar sus planteamientos a los planes municipales de desarrollo.

Sin embargo las CMAM no son mecanismos de coordinación intergubernamental pues su alcance se circunscribe al estudio y dictamen de los asuntos metropolitanos al interior del ayuntamiento, sin una corresponsabilidad por parte del gobierno estatal.

⁸⁸ Portal Sedemet. [URL:<http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/compales>]

⁸⁹ “Las comisiones del ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo.” Gobierno del Estado de México, *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Art. 66.

⁹⁰ “Nuestro principal interés al instalar las CMAM en los 81 municipios metropolitanos de la entidad, es el apoyar a las administraciones municipales a planificar de manera conjunta y coordinada con el gobierno del estado, el desarrollo armónico de las ciudades con pleno apego a los planes estatal y municipales de desarrollo” Carlos Alberto Cadena Ortiz de Montellano, Secretario de Desarrollo Metropolitano, “Instalan las Comisiones de Asuntos Metropolitanos de Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Villa Nicolás Romero”, en: [<http://www.noticiasdetoluca.com.mx/wordpress/index.php/2009/10/24/instalan-las-comisiones-de-asuntos-metropolitanos-de-tecamac-cuautitlan-izcalli-y-villa-nicolas-romero/>]

⁹¹ Dirección General de Vinculación Institucional, *Numeralia de los 1387 asuntos registrados en 76 agendas municipales de asuntos metropolitanos de los valles de México y Toluca en el estado de México*, Sedemet, 2008.

No existe un convenio de coordinación, por lo que nada obliga a este último a reconocer las obras y proyectos propuestos por estas comisiones edilicias como acuerdos intergubernamentales con validez suficiente como para ejecutarse.

La importancia de estos órganos radica en que ponen a discusión la necesaria incorporación de los gobiernos municipales en las soluciones de los asuntos metropolitanos, y que se materializarían a partir de una efectiva coordinación intergubernamental.

Limitaciones institucionales de los municipios metropolitanos

Además de las comisiones municipales de asuntos metropolitanos, existen varios elementos que manifiestan la debilidad institucional de los municipios en los mecanismos de coordinación y planeación metropolitana.

Actualmente estos mecanismos se proponen y ejecutan desde los gobiernos estatales, sin considerar que las políticas públicas que ellos acuerdan coordinar (transporte, basura, vialidades, agua, etc.), son en su mayoría facultades otorgadas por la constitución a los municipios.⁹² En este sentido los gobiernos municipales no están involucrados en la representación y toma de decisiones al interior de las comisiones metropolitanas sectoriales.

Tampoco tiene injerencia real en el destino de los recursos del fondo metropolitano, tal y como lo estipulan las reglas de operación respecto a los consejos, comités y subcomités para el desarrollo metropolitano, donde “los Municipios y las demarcaciones territoriales participaran cuando se traten proyectos y asuntos de su jurisdicción, competencia e interés, con voz, pero sin voto”⁹³

Una de las facultades constitucionales previstas para los municipios es la coordinación intermunicipal, poco fomentada o incluso desdeñada por los mismos ayuntamientos de los municipios urbanos. El uso de esta facultad le redundaría muchísimos beneficios a los municipios coordinados.

Sin embargo, el esquema de asociación enfrenta un escenario adverso, principalmente por las inercias negativas en el ejercicio del poder público. Entre otras dificultades destacan: el papel secundario que han jugado los municipios en la toma de decisiones a escala metropolitana; la doble centralización que

⁹² Cuauhtémoc Paz, “Desafíos de la Coordinación intermunicipal en la Zona Metropolitana de la ciudad de México”, ponencia presentada en el V Congreso de la Red-IGLOM, 6 octubre 2007

⁹³ SHCP, *Reglas de operación... op. cit.*

padecen los municipios, tanto por el gobierno nacional como por el gobierno estatal; y el desconocimiento o falta de interés por la utilización de esta facultad en zonas metropolitanas.⁹⁴

En este sentido, el escenario para los municipios metropolitanos parece particularmente grave, considerando que el municipio como institución demanda el reconocimiento de sus facultades constitucionales y como espacio para el desarrollo de las zonas metropolitanas de las cuales forman parte.

⁹⁴ Juan Carlos Zentella, “Relaciones intermunicipales...” *op. cit.*, p. 263.

Conclusiones

El presente estudio de los mecanismos de coordinación y planeación metropolitana constituye un balance del alcance y tipo de intervención pública creado hasta el momento para el desarrollo metropolitano del valle de México. El análisis pasó por muchas dificultades, pues no existe una sistematización del avance de todos estos instrumentos, sin embargo logró su propósito de mostrar los mecanismos formales de coordinación para el desarrollo metropolitano del Valle de México y hacer de este estudio un acercamiento comprensivo de la dificultad político-administrativa que representa gobernar en esta megaciudad.

Esta investigación permite apreciar los múltiples factores del fenómeno metropolitano y por qué es necesario que las soluciones político-administrativas planteadas por los gobiernos deban tener un sustento científico; esto último permitiría a los actores involucrados en el desarrollo de la metrópoli tener un entendimiento claro del objeto sobre el cual se pretende actuar. Por ejemplo conocer la utilidad que tienen los ejercicios de delimitación de zonas metropolitanas permitiría a los diferentes ámbitos y niveles gubernamentales encargados de diseñar e instrumentar políticas de desarrollo, contar con una clara identificación del territorio y la población sobre la cual impactará la acción de gobierno.

Una primera conclusión es que se confirma que la característica fundamental y definitoria del fenómeno metropolitano es la fragmentación político-administrativa. Muchos autores coinciden en que esta fragmentación es una asimetría entre el espacio funcional metropolitano y el espacio sobre el cual tienen plena soberanía y jurisdicción los gobiernos locales, llámense estados o municipios y proponen varias soluciones que se agrupan en dos principales enfoques. En este sentido, la revisión de las dos principales corrientes de estudio no agota la discusión sobre los modelos de gestión metropolitana, antes bien, abre un espacio a la reflexión acerca de la complejidad y las posibilidades institucionales para hacer frente a los retos que impone la existencia de las zonas metropolitanas en el mundo.

Por otro lado, encontramos que las ciencias administrativas aportan soluciones “intermedias” al problema de la fragmentación, es decir esquemas y mecanismos administrativos tales como los ejercicios de coordinación y cooperación entre agencias gubernamentales.

El recorrido por estos enfoques ha logrado mostrar las diferentes concepciones del fenómeno y los diferentes elementos para el entendimiento y la acción en el espacio metropolitano. Por tanto no se pretendió adoptar un modelo u enfoque

como el único camino para estudiar los mecanismos de coordinación y planeación metropolitanos, antes bien, se considero prudente retomar los principales conceptos de estos enfoques para la comprensión del caso de la zona metropolitana del valle de México.

Ahora bien, sobre la revisión de los mecanismos de coordinación (comisiones metropolitanas sectoriales, la comisión ejecutiva, el fondo metropolitano, etc.) se concluye que sus principales limitaciones no dependen esencialmente de su estructura o forma organizacional. No se trata en sí mismo de un problema de diseño organizacional. Las respuestas institucionales son claras en su estructura y alcances, sin embargo su labor, salvo insólitas excepciones, ha sido completamente deficiente.

Esto permite asegurar que los actuales mecanismos de coordinación han resultado insuficientes para resolver los retos que impone la condición metropolitana del valle de México, ya que están basados en esquemas contractuales y voluntaristas lo que impide un verdadero compromiso con el desarrollo de la metrópoli. Este voluntarismo está condicionado por visiones sectoriales y patrimoniales así como por intereses coyunturales, económicos, electorales y mediáticos.

Respecto a la planeación del desarrollo nacional con incidencia en el espacio metropolitano del valle de México, se encontró que se trata de planteamientos aislados en materia de desarrollo urbano que no llegan a las causas económicas y sociales de los problemas que enfrentan nuestras metrópolis, donde prevalece el “dejar hacer” y que por lo tanto no consideran explícitamente el reto del desarrollo metropolitano y mucho menos el imperativo de la coordinación intergubernamental. En concreto, no existe una política coherente de desarrollo urbano y mucho menos, líneas de política que impulsen el desarrollo de las zonas metropolitanas de nuestro país. Desde el gobierno federal se trata de políticas de corte neoliberal que consideran que el desarrollo territorial -y por ende el desarrollo metropolitano- puede y debe darse sin la intervención gubernamental.

Del análisis del conjunto de planes y programas con alguna mención sobre los mecanismos para el desarrollo metropolitano del valle de México se han encontrado muchas coincidencias. Estas coincidencias, sin embargo, parecen no rebasar la formalidad de los planes, ya que en la práctica resultaron excepcionales aquellas iniciativas para llevar a cabo y en conjunto alguna de estas soluciones, tal fue el caso del fondo metropolitano. Otras coincidencias, como la incorporación del POZMVM a los planes de cada gobierno, resultaron verdaderos imposibles.

Ahora bien, los logros en conjunto de las comisiones metropolitanas sectoriales han sido limitados y muchos asuntos aun no han sido resueltos. Algunas de sus limitantes son: la actuación voluntarista y contractual de los gobiernos involucrados; falta de instrumentos normativos comunes que dificultan la operatividad; no cuentan con una estructura de soporte técnico para la elaboración de proyectos integrales con enfoque metropolitano; y no están involucrados los gobiernos municipales en la representación y toma de decisiones.

Respecto al funcionamiento de la comisión ejecutiva, este ha dependido en gran medida de la coyuntura político electoral y la identidad partidista de los ejecutivos del estado de México y del Distrito Federal. El carácter voluntarista de la comisión nos corrobora la fragilidad con que operan este tipo de mecanismos. Otras dificultades o problemas que enfrenta dicha comisión son: la competencia entre camarillas de ambos gobierno; asociación obra-gobernante; falta de coordinación en acciones que impactan en el entorno metropolitano; limitaciones de la planeación; privilegio de la coyuntura; y falta de un interés genuino por resolver los problemas de la metrópolis.

En pocas palabras, se trata de visiones que priorizan aspectos coyunturales y político-electorales sobre visiones de alcance metropolitano. Las decisiones se basan en consideraciones cortoplacistas y prevalecen las visiones diferentes de cada uno de los gobiernos para satisfacer los requerimientos de la “parte” de la ciudad que gobierna, que se manifiesta en un alto nivel de competitividad entre las instancias de gobierno.

En este sentido, se puede advertir que la Comisión Ejecutiva viene arrastrando desde su conformación, diversas deficiencias o vicios, algunos de ellos, estructurales, otros más, problemas completamente previsibles que nos indican que este mecanismo de coordinación ha pretendido administrar el conflicto, antes que resolverlo.

Por otro lado, las unidades administrativas para el desarrollo metropolitano, tanto la Sedemet como la Subsecretaria de Coordinación Metropolitana, apoyan en la coordinación de acciones metropolitanas a las dependencias ejecutoras y dan seguimiento a los acuerdos logrados en el seno de las comisiones sectoriales y de la comisión ejecutiva; también dan seguimiento a los avances de las obras y acciones realizadas con el fondo metropolitano.

No obstante, el principal problema de ambas unidades administrativas es que, al ser unidades articuladoras o normativas, cuyo deber es promover y vigilar la actuación de las secretarías ejecutoras o sectoriales, dependen de éstas para el

logro y efectividad de los acuerdos metropolitanos. Además, al interior de ambos gobiernos, cada dependencia tiene un poder sectorial, que difícilmente puede ser “tocado” por otra dependencia y mucho menos si la secretaria en cuestión es de menor “rango”. Es decir, no tienen el poder suficiente para obligarlas a actuar con prontitud y con verdadero sentido metropolitano.

Por su parte, desde el gobierno del Estado de México, los resultados producto de la coordinación metropolitana al interior de la entidad son magros. A pesar del discurso oficial y de la creación de mecanismos de coordinación, no ha podido mejorar el impacto que sus políticas provocan en el ámbito metropolitano y por ello su actuación ha sido deficiente.

En 2003 se creó la Sedemet con el objetivo de coordinar al interior de la administración pública estatal los esfuerzos para el desarrollo metropolitano y dar seguimiento a todos los trabajos de coordinación, función que habría desempeñado con un papel protagónico. Sin embargo, en la práctica, el alcance de su trabajo es muy limitado.

La Sedemet al ser una dependencia sin facultades ejecutivas sectoriales más que las de “coordinación”, las negociaciones sobre obras, montos y orientaciones de planeación pasan necesariamente por otras secretarías (comunicaciones, transportes, finanzas, desarrollo urbano, etc.) mucho antes que por la Sedemet, haciendo de ésta una secretaria de seguimiento de las acciones ya acordadas o ejecutadas por las demás dependencias. La Sedemet únicamente recopila esta información y le da coherencia “metropolitana” a pesar de que sea resultado de decisiones sectorizadas o parciales ya concretadas.

Ante sus evidentes debilidades se requiere, entre otras cosas, consolidarla como unidad de congruencia entre las dependencias del ejecutivo estatal y de enlace entre éstas con los ayuntamientos para lograr la completa articulación de los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano al interior de la entidad.

Ahora bien, la articulación de la administración pública estatal se considera una condición para lograr el desarrollo metropolitano, ya que se requiere de un enfoque multidimensional u holístico de los problemas que permita ir más allá de las clásicas consideraciones temáticas o sectoriales. En otras palabras, lo “metropolitano” visto no como un tema o asunto a tratar, sino como un enfoque de desarrollo que debe operar transversalmente en las políticas gubernamentales. Sin embargo esto no se logra pues prevalece la visión sectorial sobre la visión comprensiva del fenómeno.

Otro elemento sustancial es la formación de un sistema de Planeación Metropolitana. A pesar de las reformas a la constitución estatal en 2003 únicamente se ha logrado, después de seis años, la declaratoria formal de la zona metropolitana del valle Cuautitlán-Texcoco.

En cuanto a la posibilidad de constituir una planeación metropolitana ésta mantuvo las inercias y vicios de la “planeación” normativa. Es decir, la planeación vista como un deber ser y no como un proceso en acción; como una formalidad administrativa que solo sirve para legitimar la tarea de gobierno. Uno de los motores del sistema de planeación metropolitana lo constituiría la alineación de todos los instrumentos de planeación, cosa que existe en el ámbito formal pero no en la realidad. Así pues, se gobierna sobre la marcha con acciones sin carácter vinculante.

Para los municipios metropolitanos existen además varios elementos que manifiestan su debilidad institucional en los mecanismos de coordinación y planeación metropolitana, los cuales se proponen y ejecutan desde los gobiernos estatales, sin considerar que las políticas públicas que ellos acuerdan coordinar (basura, vialidades, agua, etc.), son facultades, al menos, otorgadas por la constitución a los municipios del estado de México.

Los ayuntamientos no están involucrados en la representación y toma de decisiones al interior de las comisiones metropolitanas sectoriales. Tampoco tiene injerencia real en el uso y control de los recursos del fondo metropolitano. Por si fuera poco, una de las facultades constitucionales previstas para los municipios es la coordinación intermunicipal, poco fomentada o incluso desdeñada por los mismos ayuntamientos de los municipios metropolitanos.

Además las comisiones municipales de asuntos metropolitanos no son mecanismos de coordinación intergubernamental pues su alcance se circunscribe al estudio y dictamen de los asuntos metropolitanos al interior del ayuntamiento, sin una corresponsabilidad por parte del gobierno estatal. Nada obliga a este último a reconocer las obras y proyectos propuestos por estas comisiones edilicias como acuerdos intergubernamentales. A pesar de esto, su importancia radica en que ponen a discusión la necesaria incorporación de los ayuntamientos en las soluciones metropolitanas.

En este sentido, el escenario para los municipios metropolitanos parece particularmente grave, considerando que el municipio como institución demanda el reconocimiento de sus facultades constitucionales y como espacio para el desarrollo de las zonas metropolitanas de las cuales forman parte.

El presente estudio demuestra lo que otras investigaciones ya señalaban: “los problemas de coordinación metropolitana van más allá del diseño formal de las instituciones y de su marco político y administrativo” (Umaña:2001). A su vez muchos otros problemas podrían explicar los ínfimos resultados producto de la coordinación metropolitana, sin embargo se requieren nuevos estudios basados en los enfoques de *real politik*, *gestión urbana* y *gobernanza metropolitana* que nos acerquen más al entendimiento de las relaciones de poder, la operación entre equipos de gobierno y la incidencia de los actores sociales y privados en el espacio metropolitano; esto nos permitirá entender, entre otras cosas, por qué las deficiencias operativas no dependen únicamente de las estructuras administrativas.

Además, como se ha mencionado, la gobernabilidad depende en gran medida de la capacidad que tengan las agencias que gobiernan en la zmvn para producir y satisfacer metas metropolitanas por medios metropolitanos. Esto es, legalidad y legitimidad aplicadas a un espacio fragmentado. No obstante, la persistencia de apropiaciones de fragmentos del espacio y la falta de visión del mismo han impedido formarnos una idea de ciudad, idea estratégica y de largo plazo consensuada por todos los actores metropolitanos que oriente las acciones gubernamentales, sociales y privadas hacia un desarrollo integral de la metrópoli.

En este sentido, la gobernabilidad del espacio metropolitano se erige como el gran reto de principios de siglo XXI para el valle de México, en el entendido que por gobernabilidad no se refiere a la automática necesidad de un gobierno metropolitano, sino más bien a la capacidad de todos los actores políticos, sociales y económicos de construir los arreglos institucionales suficientes que permitan a la zona metropolitana, y por ende a la población que la habita, contar con un mínimo de seguridad respecto a la sustentabilidad y mantenimiento de la vida en esta zona metropolitana.

FUENTES

BIBLIOGRAFIA

- Agranoff, Robert, *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, Papeles de trabajo, Gobierno y Administración Pública. No. 0191, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- Aguilar, Adrián Guillermo (coord.), *Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, UNAM, Instituto de Geografía, CRIM. PUEC, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- _____ (coord.), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la Región Centro de México*, México, Instituto de Geografía - UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Arias Valdés, Rafael, *La delimitación de una megalópolis*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México, 1990.
- Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar (coords); Javier Delgadillo Macías (comp), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político*, México, Departamento del Distrito Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1993.
- _____, Ángel, *México. Formación de Regiones Económicas*, México, IIEC, UNAM, 1987.
- Bedolla, Francisco y Antonio Moya, "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México", POZMVM, UNAM, PUEC, 2003, pp. 481-511.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, España, Taurus, 1997, 418 pp.
- _____, *El gobierno del territorio y la urbanización en los desafíos de la urbanización latinoamericana*, Barcelona, España, 2000, p. 4.
- Cabrero, Enrique, Alicia Ziccardi e Isela Orihuela, *Ciudades competitivas - ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*, Documento de Trabajo 139, División de Administración Pública, México, CIDE, 2003.
- Consejo Nacional de Población (coord.), *La Delimitación de Zonas Metropolitanas*, CONAPO, 2003.
- Eibenschutz, Roberto y Alberto Rébora Togno (coords.), *El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000*, México, Seduvi-GDF, 2000, 339pp.

- _____y Ligia González de Alba (coords), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados, UAM-X, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.
- El Colegio Mexiquense, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México: evaluación y perspectivas. Anexos*, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, 2001.
- Garza Villarreal, Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México, 2003, 208 pp.
- _____, (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989, 482 pp.
- _____, (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, 2000, 768. pp.
- González de Alba, Ligia (comp), *Desafío Metropolitano*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. II Legislatura, 2004, 237 pp.
- Hiernaux, Daniel, et. al. (coords.), *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial*. México, UAM-X, 2003, p. 61.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México*, Zinacantepec, Estado de México, el Colegio Mexiquense.
- Lezama, José Luis, *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*, El Colegio de México, México, 2006.
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc, *Las Asociaciones Municipales: nuevos actores reconstruyendo el Federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos - IGLOM, México, 2005.
- Perló Cohen, Manuel, (compilador), *La modernización de las ciudades en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, D.F., 1990.
- Pírez, Pedro, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina-CENTRO, Buenos Aires, 1994.
- Roccati, Mirielli, "La Comisión Ambiental Metropolitana, un nuevo esquema de coordinación", en Emilio O. Rabasa (coord.) *La Constitución y el Medio Ambiente*, IIJ-UNAM, 2007, pags. 305-313.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo, *Gestión urbana y gobierno en áreas metropolitanas*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, Serie I Medio Ambiente y Desarrollo Número 34, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2001.

- Rosique Cañas, José Antonio, *Delegaciones del Distrito Federal: una reforma pendiente*, UAM-X.
- Santín, Leticia (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, INDESOL, FLACSO, México, 2002.
- Sassen, Saskia, *The Global City. New York, London, Tokyo*, New Jersey, Princeton University Press, 1991.
- Sobrino, Jaime, *Desarrollo urbano y calidad de vida*, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, Colección Documentos de Investigación, 1998.
- Umaña, Nidia María, *Relaciones intergubernamentales, coordinación y gestión urbana en la ZMCM: el caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad*, México, El Colegio de México, Tesis de Maestría en Estudios Urbanos, Promoción 1995-1997, 2001.
- Unikel Spector, Luis, en colaboración con Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza, *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, México, 1978.
- Ward, Peter, *México, megaciudad: desarrollo y política 1970-2002. Anexo sobre los municipios conurbados por Alfonso Iracheta*, México, El Colegio Mexiquense A.C. y Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 658.
- Wright, Deil S., *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997, 704 pp.
- Ziccardi, Alicia, Héctor Castillo y Bernardo Navarro (coords), *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, UAM-X, PUEC-UNAM 1995, 177 pp.

REVISTAS

- González Oropeza, Manuel, "México, el orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?", IJ-UNAM, México, p. 478.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel, (1999) "Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la Ciudad de México", en Revista EURE, volumen XXV, num. 76, Santiago de Chile,. 27 pp.

- _____, “La economía de la Ciudad de México en la perspectiva de la globalización”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol.1, número 004, julio-diciembre, Toluca, México, El Colegio Mexiquense A.C., 1998, p. 683.
- Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar, “Zonas Metropolitanas en México, 1980”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 1, Num. 1, México, El Colegio de México, 1986, pp. 97-124.
- Pírez, Pedro, “Para (re)pensar la gestión metropolitana desde lo político”, en *Revista Territorios Metropolitanos*, UAM-Xochimilco, Año 01 / núm. 01 / Diciembre, 2007. págs. 20-21.
- Saskia Sassen, “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, en revista EURE, Santiago de Chile, vol. 24, no. 71, marzo, 1998.
- Sobrino, Jaime, “Zonas metropolitanas en México 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, septiembre / diciembre, México, El Colegio de México, 2003, páginas 461-507.
- Ugalde, Vicente, “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, México, El Colegio de México, 2007, p. 448.
- Zentella, Juan Carlos, “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en zonas metropolitanas en México. El caso de la Zona Metropolitana de Xalapa, Veracruz” en *Estudios Demográficos y Urbanos*. No. 59. Vol. XX. mayo/agosto, El Colegio de México, 2005, p. 234.

PONENCIAS

- Iracheta Cenecorta, Alfonso, “Desarrollo metropolitano y retos para la planeación” ponencia presentada en el *XI Seminario de Economía Urbana y Regional, 2001*, IIEc- UNAM, 2001, p. 18
- _____, “Territorio en crisis: hacia una política de estado para el desarrollo de regiones y ciudades” ponencia presentada en el *XIX Seminario de economía urbana y regional*, IIEc-UNAM, 10-13 de agosto 2009.
- Meza Urías, Jaqueline, “La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Edomex: el caso de la ZMVM” ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD Madrid*, España, 2-5 Nov. 2004.
- Navarro, Bernardo, “Movilidad y Transporte en el AMCM”, ponencia presentada en la *Urban Age, México City Conference*, México, 2006.

Pérez Torres, Enrique Daniel, "Administración y gestión metropolitanas" ponencia presentada en el *Taller de zonas metropolitanas en sistemas federales*, organizada por el COLMEX y SEGOB, 6 marzo 2007.

Sobrino, Jaime, "Estructura física y etapas de metropolitanismo de la Ciudad de México", ponencia presentada en el X Seminario de Economía Urbana y Regional, *La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional*, IIEc - UNAM, México, 2000.

_____, "Perspectiva demográfica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000-2020", Ponencia presentada en el seminario *La política de población en la metrópoli, siglo XXI*, México, Comisión de Población y Desarrollo de la ALDF y el Consejo de Población del D.F., 21 de julio de 2004.

Zentella, Juan Carlos, "Vías para lograr una planeación metropolitana en México a la luz de experiencias internacionales", Ponencia Presentada en el *Foro Nacional de Zonas Metropolitanas*, México, Tlalnepantla, 24 de mayo de 2005.

DOCUMENTOS

Consejo Nacional de Población, *Escenarios demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis*, México, Distrito Federal, CONAPO, 1998.

El Colegio Mexiquense, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México: evaluación y perspectivas. Anexos*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense, 2001.

Metropoli 2025 / Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A.C. *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México. Tomos I-V y Síntesis ejecutiva*. México, Metrópoli 2025, 2006.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Segundo Diplomado a Distancia: El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión*, México, PUEC-UNAM, 2003.

Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Las Metrópolis mexicanas*, H. Cámara de Diputados, 1997.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México 2005*, México, SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2007.

NORMATIVIDAD

Gobierno del Distrito Federal

- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*
- *Ley de Desarrollo Metropolitano, Gaceta Oficial, 3 de enero de 2008.*
- *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.*
- *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000- 2006.*
- *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003.*
- *Decreto por el que se modifica el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial, 11 de enero del 2008.*
- *Secretaría de Obras y Servicios, Informe Anual 2001, Gobierno del Distrito Federal,*

Gobierno del Estado de México

- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.*
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.*
- *Ley Orgánica Municipal del Estado de México.*
- *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005.*
- *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.*
- *Decreto del Ejecutivo Estatal, Gaceta de Gobierno el 26 de octubre de 1994.*
- *Decreto no. 172 con el que se reforman los artículos 61 fracción XLIII, 77 fracción VI, 122 tercer párrafo y 139 de la Constitución Política del Estado de México, Gaceta de Gobierno, 1 de septiembre de 2003.*
- *Decreto No. 43 con el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Gaceta de Gobierno, 20 de diciembre del 2001.*
- *Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, Gaceta de Gobierno, 11 de septiembre de 1997.*
- *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, Gaceta de Gobierno, 5 de junio de 2005. Reformado el 6 de septiembre de 2006.*

- *Manual General de Organización de la SEDEMET*, Gaceta de Gobierno, 26 de septiembre de 2006.
- Sedemet, *Programa Sectorial de Coordinación Metropolitana 2006-2011*, 2006.
- Sedemet, *Proceso de incorporación del Estado de Hidalgo a los órganos de coordinación metropolitana del Valle de México*, Sedemet, documento interno, 5 diciembre de 2007.
- Sedemet, *Numeralia de los 1387 asuntos registrados en 76 agendas municipales de asuntos metropolitanos de los valles de México y Toluca*, 2008.

Coordinación metropolitana

- GEM, GDF y Ejecutivo federal, *Convenios por los que se crean las comisiones metropolitanas sectoriales*, Gaceta de Gobierno, Estado de México, 1994-200.
- GEM y GDF, *Convenio de Creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, CECM, 13 de marzo de 1998.
- GEM, GDF y Sedesol, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 1998. p. 34.
- GEM y GDF, *Acta por la que se ratifican y refrendan los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, 7 de octubre de 2005.
- GEM y GDF, *Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México*, 22 de diciembre de 2005.
- GEM, GDF y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Primer Convenio modificadorio al convenio por el que se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y Primera Declaratoria de ampliación de la ZMVM*, 18 de junio de 2008.

Leyes federales

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- *Ley General de Asentamientos Humanos*, 1993.

Ejecutivo Federal

- Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, 2001, p. 60-63.

- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación, Ejercicios fiscales 2006-2010*.
- SHCP, *Reglas de Operación del Fondo Metropolitano*, DOF, 28 de marzo de 2008.

Cámara de Diputados

- *Acuerdo de la LIX legislatura por el que se aprueba la creación e integración de la Comisión de Desarrollo Metropolitano*, 2 de octubre de 2003,
- Comisión de Desarrollo Metropolitano, *Programa de Trabajo 2009 – 2010*.

BOLETINES Y NOTAS PERIODISTICAS

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP), Nota informativa No. 54, *Desarrollo metropolitano: recursos del fondo metropolitano*, Cámara de diputados, 15 de octubre de 2007.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP), Nota informativa No. 69, *PEF 2008: Fondo Metropolitano*, 26 de noviembre de 2007.

Comisión Nacional del Agua, (CONAGUA), *Comunicados de prensa No. 211-08 y No 101-09*.

“A un año, sigue sin frutos reunión legislativa metropolitana”, *Milenio Toluca*, 27 de mayo de 2008, en [Dirección URL: <http://www.ciudadanosenred.org.mx/node/4041>]

“Critican reparto del Fondo Metropolitano”, *Milenio Diario*, 20 Noviembre de 2008

“Hacienda frena Fondo Metropolitano: GDF”, *El Universal*, 4 septiembre de 2008

“Instala metrópoli Consejo”, *Reforma* 06 junio de 2008

“Se dobllega GDF ante Hacienda: creará consejo” *El Universal*, miércoles 14 mayo de 2008

“Seguimiento periodístico Barranca de Hueyetlaco”, Enero 2007. Elaboración propia.

PORTALES WEB

Metrópolis 2025/Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A.C
www.metropoli.org.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
www.puec.unam.mx

Gobierno del Estado de México
<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/inicio/index.htm>

Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México
www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/

Fondo Metropolitano
www.edomexico.gob.mx/fondometropolitano/

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
www.inegi.gob.mx

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados
www.diputados.gob.mx/cesop/

Comisión de Desarrollo Metropolitano, Cámara de diputados
www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_dmetropolitano.htm

Metrópolis / Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis
www.metropolis.org