



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN
URBANISMO



CAMBIO INSTITUCIONAL Y PLANEACIÓN URBANA
EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN URBANISMO
PRESENTA:

Melesio Rivero Hernández

ASESOR
Arq. Francisco Covarrubias Gaitán

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.

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

**CAMBIO INSTITUCIONAL Y PLANEACIÓN URBANA
EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN URBANISMO
PRESENTA:

Melesio Rivero Hernández

ASESOR

Arq. Francisco Covarrubias Gaitán

2012

JURADO

DIRECTOR DE TESIS:

Arq. Francisco Covarrubias Gaitán

SINODALES:

Dr. Eduardo Torres Espinosa

Dr. Manuel Suárez Lastra

Dr. Roberto Moreno Espinosa

Dr. José Antonio Rosique Cañas

Kevin y Romina

AGRADECIMIENTOS

Nuevamente la UNAM me permite encontrar un espacio de reflexión y producción académica, cuyo fruto es esta investigación. Indudablemente que el trabajo no pudo ser posible sin la consideración positiva por parte de la Dra. Carmen Valverde Valverde, que en su momento estableció de manera accesible el camino a seguir.

Del arquitecto Francisco Covarrubias Gaitán agradezco su gentileza por orientar el esfuerzo e integrar al análisis nuevas variables no consideradas en alguna etapa de la investigación. Manuel Suárez Lastra aportó rigor metodológico y una crítica seria y enriquecedora que encauzó convenientemente la tesis. Eduardo Torres Espinosa tuvo un papel central al llamar la atención respecto a la orientación general que se debería tener, en función del uso adecuado de la teoría en el abordaje del objeto de estudio. Roberto Moreno Espinosa y Antonio Rosique Cañas colocaron aspectos conceptuales ausentes y modos de resolver lo pendiente para cerrar con pertinencia.

En términos institucionales, a través del programa de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) se tuvo el respaldo necesario para desarrollar la investigación. Por su parte, la Dirección del Centro Universitario UAEM Texcoco dispuso condiciones propicias para avanzar en cada una de las etapas de la tesis y siempre mantuvo una actitud de apoyo e impulso.

Mis compañeros Alejandro Aguilar, Antonio Inoue y Angélica Franco, del Centro Universitario UAEM Texcoco, revisaron críticamente los avances y también acercaron materiales útiles. Sus aportes contribuyeron a dar sentido a los argumentos, al contenido y a la forma.

Gracias.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO PRIMERO	
EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES Y LAS ORGANIZACIONES.....	6
1.1 LAS INSTITUCIONES.....	7
1.2 CAMBIO INSTITUCIONAL.....	12
1.3 LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES.....	18
1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO.....	34
2.1 GOBIERNO Y PLANEACIÓN DE LAS METRÓPOLIS DEL MUNDO.....	35
2.2 DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO.....	42
2.3 CUATRO PROBLEMAS METROPOLITANOS EN EL VALLE DE MÉXICO...	52
2.3.1 Asentamientos humanos.....	53
2.3.2 Transporte.....	57
2.3.3 Contaminación atmosférica.....	62
2.3.4 Agua.....	66
CAPÍTULO TERCERO	
INSTITUCIONES DE LA PLANEACIÓN URBANA EN LA ZMVM.....	70
3.1 MARCO JURÍDICO.....	71
3.2 PLANES URBANOS Y PROGRAMAS METROPOLITANOS.....	81
3.3 ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LA PLANEACIÓN URBANA EN LA ZMVM.....	94
CAPÍTULO CUARTO	
CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA PLANEACIÓN: LA COORDINACIÓN METROPOLITANA.....	101
4.1. PRIMER PERÍODO: INSTITUCIONALIZACIÓN (1994-2000).....	103
4.2. SEGUNDO PERIODO: DISPUTA POLÍTICA (2000-2005).....	113
4.3. TERCER PERÍODO: CAMBIO INSTITUCIONAL (2005-2008).....	122
4.4. LA COORDINACIÓN Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL.....	133
CONCLUSIONES.....	137
EPÍLOGO.....	140
BIBLIOGRAFÍA.....	147

INTRODUCCIÓN

En esta investigación se parte de la idea de que una de las variables descuidadas en el análisis de la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México, es la relacionada con el diseño y cambio institucional que enmarca la operación de las organizaciones gubernamentales responsables de la planeación de dicho espacio metropolitano.

Este trabajo se inscribe dentro de los esfuerzos tendentes a relacionar el análisis de la planeación urbana con la discusión teórica en torno a las condiciones prevalecientes en la administración pública, desde un enfoque de las instituciones y su cambio a través del tiempo. Mirada ausente en los análisis del devenir de la planeación urbana.

De acuerdo con el arreglo institucional del Estado mexicano, corresponde a las agencias gubernamentales la responsabilidad de atender la agenda pública del desarrollo urbano. Sin embargo, el Estado se halla ante el dilema que representa el intervenir en los procesos de manera intensa como aparato planificador y regulador con iniciativa y eficacia propia, o simplemente mantenerse a la expectativa en torno a la evolución espacial de la metrópoli que la dinámica económica impone.

En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) existe un entramado gubernamental que planifica el desarrollo urbano metropolitano durante el periodo. Opera cotidianamente y permite atender, de alguna manera, los problemas derivados de la aglomeración urbana señalada. Lo que caracteriza a tal entramado es su complejidad, derivada de la multiplicidad de actores que toman decisiones y emprenden acciones.

Las preguntas de investigación que dieron origen a esta presentación de resultados fueron las siguientes: ¿Cuáles son las características del diseño y cambio institucional de la planeación en la ZMVM observadas durante el período 1994-2008? Una vez fijada la interrogante surgió una pregunta complementaria que tiene que ver con escenarios de prospectiva: ¿De qué manera pueden cambiar las instituciones encargadas de la planeación metropolitana en el Valle de

México para establecer un marco amplio de intercambio de información, planeación y realización de acciones de gobierno tendentes al cumplimiento de objetivos y metas del desarrollo urbano y, por tanto, una mejor gestión de la ZMVM?

Como objetivo general se planteó *analizar las instituciones de la planeación en la ZMVM durante el período 1994-2008 y el cambio institucional observado en su diseño y operación, para establecer los principios de un modelo de cambios institucionales necesarios y de conformidad con condiciones predominantes en la planeación del espacio metropolitano.*

Para el cumplimiento del objetivo general se trazaron una serie de actividades de investigación que tuvieron como fin contribuir a alcanzar dicho objetivo planteado. La primera de ellas está relacionada con la descripción de los cambios en la estructura y las formas de operación de las organizaciones gubernamentales encargadas del desarrollo urbano durante el periodo de estudio; esto permitió señalar las transformaciones realizadas en el aparato burocrático en función de los avances jurídicos y sociales observados. La segunda, permitió la revisión del marco jurídico de desarrollo urbano en México durante el período, para estudiar la adecuación entre el marco legal y la distribución de competencias entre ámbitos de gobierno y sus formas concretas de atención del desarrollo urbano.

También se estudiaron los instrumentos de planeación urbana y metropolitana con incidencia en el Valle de México vigentes hasta 2008, para definir alcances y limitantes tanto en el terreno de los fines así como en los medios utilizados para operar convenios y programas metropolitanos. De manera complementaria, se compararon los supuestos teóricos contenidos en cada uno de ellos para establecer rupturas y continuidades entre tales instrumentos. Finalmente, se establecieron líneas generales de los cambios institucionales esperados en la planeación de la ZMVM, para contribuir al debate respecto a los caminos a seguir en el diseño de las nuevas instituciones metropolitanas.

El estudio de las instituciones de la planeación en la ZMVM, de las que se desprenden la estructura y formas de operación de las organizaciones

gubernamentales, ha estado fuera del debate de la planeación urbana. Poco se ha estudiado el mecanismo de coordinación interinstitucional para la atención de la agenda metropolitana por parte de dichas organizaciones. De tal modo que la hipótesis de trabajo de esta investigación se planteó en los siguientes términos:

Las instituciones de planeación en la ZMVM, que operaron bajo el esquema de coordinación metropolitana durante 1994-2008, presentaron inconsistencias en las reglas formales; mientras que los mecanismos informales se han sobrepuesto limitando la actuación pública en el espacio metropolitano, lo que ha determinado un cambio institucional lento y gradual.

Para abordar el objeto de estudio se utilizó *método de la lógica de la situación* que consiste en “analizar la *situación* de los hombres que actúan lo suficiente como para explicar su conducta a partir de la situación misma” (Popper, 2008b:37). El método resulta útil porque “...ha de hacerse cargo de un entorno social en el que figuran otros seres humanos de cuyos objetivos sabemos algo...y, además, hay que contar con instituciones sociales. Estas instituciones sociales determinan el carácter social real de nuestro entorno” (Popper, 2008,39).

Como parte de la investigación documental se recurrió a fuentes bibliográficas, cartográficas, bases de datos, informes, planes y hemerográficas. La información de estas últimas se utilizó para dar cuenta del rol de los actores e identificar las diferentes etapas de la coordinación metropolitana, a través del seguimiento del debate público y las acciones desprendidas de los acuerdos. De manera complementaria se realizaron entrevistas estructuradas a funcionarios públicos del gobierno de la Ciudad de México, del Estado de México y del Senado de la República vinculados con la temática. Así se reunieron datos que permitieron compilar lo conducente a los arreglos informales a través de los cuales se construyen acuerdos, se determinan acciones y se distribuyen responsabilidades entre las organizaciones gubernamentales.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primero de ellos se abordan tres planteamientos teóricos que, si bien cada uno tiene su propia racionalidad, resultan complementarios para el abordaje del objeto de estudio. En el capítulo se definen las instituciones y el cambio institucional a la luz de los

planteamientos del nuevo institucionalismo, en sus vertientes normativa y económica. También se retoma la teoría de las organizaciones porque son las estructuras operativas a través de las cuales se concretan las instituciones. En el apartado final se plantean los elementos centrales del estudio de las políticas pública, privilegiando la etapa de implementación, ya que de esa manera se cierra el ciclo de análisis institucional; es decir, las instituciones son el marco de acción de las organizaciones y las políticas públicas son los cursos de acción efectivamente seguidos.

En el segundo capítulo se describe el área de estudio que es la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). En el desarrollo del capítulo se identifican cuatro aspectos considerados como “problemas metropolitanos” del Valle de México que han dado pie a la construcción de la agenda en la materia: asentamientos humanos, transporte, calidad del aire y desalojo de agua.

El tercer capítulo describe el marco jurídico vigente en 2008, a partir del cual las organizaciones gubernamentales atendieron la planeación urbana en la ZMVM. Se analizan las facultades y atribuciones que el marco legal establecía para cada ámbito de gobierno y se destacan sus insuficiencias, vacíos o contradicciones. En el segundo apartado del capítulo, se revisan las diferentes organizaciones gubernamentales que, a través de la historia, han sido responsables de la planeación urbana en la ZMVM para determinar el grado de importancia que el tema ha tenido en los diferentes períodos gubernamentales.

Adicionalmente, en el capítulo tercero, se ofrece una revisión puntual de los planes y programas metropolitanos vigentes en 2008. Se presentan comparaciones entre dichos instrumentos para encontrar similitudes o diferencias en el modelo de ciudad. En la parte final del capítulo tercero se da cuenta de las primeras experiencias de coordinación metropolitana, como única posibilidad que ofrecía el marco institucional de la planeación en el Valle de México en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado.

De esa manera, el cuarto capítulo se dedica al análisis de la coordinación metropolitana, como forma institucionalizada de planeación en la ZMVM durante 1994-2008. El resultado de dicho ejercicio permitió la identificación de tres

períodos: el primero, de 1994 a 2000, se denomina *institucionalización de la coordinación*; el segundo período, 2000-2005, se caracteriza por el abierto conflicto entre los gobiernos que casi paralizó los trabajos de las comisiones existentes y se ha designado *periodo de disputa política*; el tercer período (2006-2008) se distingue por la aparición de nuevas reglas que dieron pauta a la creación de nuevos escenarios de coordinación y que se ha señalado como periodo de *cambio institucional*, aunque su característica principal haya sido la gradualidad del mismo.

Por último, y a manera de reflexión, se plantean los retos de la planeación en la ZMVM, sobre todo al integrar variables y actores que pudieran contribuir al cambio institucional con mayor rapidez y eficacia. Se sostiene que municipios y legislaturas locales deben tener un papel más activo. Del mismo modo que se argumenta la importancia de institucionalizar la participación social y privada en diversos momentos de las fases de planeación. Lo anterior, en el marco para lograr mejores resultados de la intervención gubernamental, bajo la óptica de políticas públicas de carácter metropolitano.

1. EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES Y LAS ORGANIZACIONES

En el capítulo se abordan, en principio, las instituciones y el cambio institucional como conceptos guías de la investigación. Para tal efecto se retomaron, por un lado, los postulados del neoinstitucionalismo¹ en sus vertientes normativa y económica. Para el primer caso son representativos los trabajos de March y Olsen (1984; 1997) y, por el otro, el planteamiento de North (2006). En ambos casos, los postulados de dichos autores brindan los elementos conceptuales para aproximarse de manera más completa al estudio de las instituciones de la planeación en la ZMVM.

En el segundo apartado se da cuenta de las organizaciones gubernamentales como estructuras que operan en un marco institucional que impone restricciones para su accionar. Para tal efecto, Powell y Dimaggio (2001) aportan conocimiento sobre el marco de la época que permite entender las razones por las cuales existen organizaciones y realizan determinadas tareas y persiguen determinados fines. Mientras que, por su parte, Rose (1998) traza las características y tipología de las organizaciones gubernamentales. Lo anterior dará pauta para identificar a qué tipo y qué funciones tienen las organizaciones participantes en el proceso de planeación urbana en el Valle de México.

En el tercer apartado se plantean los elementos centrales del análisis de políticas públicas, en particular los estudios de implementación (Pressman y Wildavsky, 1998; Stoker, 2003; Aguilar, 2003; Lowi, 2007) para contar con un marco explicativo más amplio de los cursos de acción derivados de la etapa de formulación en la planeación urbana. Sobre todo, el proceso de implementación

¹ Se denomina nuevo institucionalismo a los planteamientos surgidos a raíz del trabajo fundacional de James March y Johan P. Olsen, publicado en 1984 en la *American Political Science Review*, denominado The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, y que rescata el análisis de las instituciones como objeto central de la reflexión. El nuevo institucionalismo, adquiere tal denominación porque en las ciencias sociales se identifica la existencia del “viejo institucionalismo,” dominante en la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. En su estudio acerca del neoinstitucionalismo, Guy Peters identifica siete corrientes: normativo, de la elección racional o económico, histórico, empírico, sociológico, de representación de intereses y finalmente, institucionalismo internacional. Vid. Peters (2003).

refiere complejidad por la multiplicidad de actores y lógicas organizacionales encauzadas por instituciones formales e informales.

North (2006), señaló que en el tránsito de las instituciones a las políticas, debe observarse que, en principio, los modelos y las reglas, reflejan ideologías y creencias, refinadas y mejoradas parcialmente por medio de la información y la retroalimentación. “Las consecuencias de las políticas específicas no solamente son inciertas, sino en un grado considerable impredecibles” (:136). Por ello, es importante rescatar la idea de que el estudio de la factibilidad política es una de las vías para entender cómo se une lo deseable con lo posible; “...sin embargo, uno de los motivos por los que los analistas no han prestado atención en sus estudios a la factibilidad política es la ausencia de una metodología adecuada” (Meltsner, 2007:367).

De ahí que para el caso de la planeación urbana en la ZMVM sea necesario abordar el estudio de las instituciones, ya que desde esta perspectiva se puede conocer otra arista del problema que permita encontrar nuevos caminos para elevar la calidad de la gestión metropolitana. El aporte del neoinstitucionalismo, como nueva forma de abordaje en el estudio de las instituciones que intervienen en el Valle de México, radica en que permite estudiar con una óptica más completa el fenómeno de la planeación urbana en la ZMVM, en su fase de instrumentación, la cual ha adoptado la forma de coordinación metropolitana a través de comisiones de trabajo.

1.1. Las instituciones

Las instituciones “son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 2006:13). Las instituciones no son resultado de la fuerza o impuestas por grupos u organizaciones, sino fruto de la propia naturaleza y evolución de las sociedades, de los resultados de la interacción y negociación propias de la existencia social.

Para March y Olsen (1997), las instituciones son:

...un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones... Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación...las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones (March y Olsen, 1997:263).

Para March y Olsen (1997) las instituciones poseen un repertorio de procedimientos, y se recurre a las reglas para escoger entre ellos. Las reglas se pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada aprendida e interiorizada a través de las prácticas culturales. Desde la perspectiva de estos autores, las reglas son rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías. Son resultado de la interacción y la negociación.

North (2006) señaló que las instituciones reducen la incertidumbre en la acción humana. Las instituciones derivan de la urgencia y heterogeneidad de problemas que han de resolverse para aliviar los profundos contrastes materiales y culturales entre grupos sociales. Sobre todo, porque las capacidades de los individuos y sus organizaciones para procesar información e idear acciones rápidas y consistentes son limitadas y, generalmente, aparecen a destiempo.

Las instituciones modernas son:

...los derechos del hombre y el ciudadano, las libertades civiles y políticas, la división y colaboración de poderes, la distinción y conexión de lo privado y lo público, el intercambio económico, los mercados, la propiedad privada, los derechos de propiedad, el derecho positivo, la opinión pública, el debate, la crítica, la persuasión y el argumento [...] los gobiernos representativos, las administraciones públicas, la función de los parlamentos, del poder ejecutivo, del poder judicial, las instituciones de participación y representación, la voluntad ciudadana, la administración de la justicia (Uvalle, 2006:146)

North (2006) resaltó el término *limitaciones*, ya que las instituciones marcan límites y posibilidades, disminuyen la incertidumbre, proporcionando estructura y forma a la acción social. Son referencia común en la interacción entre individuos u

organizaciones. Las limitaciones son formales e informales y pueden ser una, otra o ambas cosas.

De acuerdo con North:

En nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Debajo de estas limitaciones informales se encuentran reglas formales, que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias (North, 2006:54).

Las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos. La jerarquía de tales reglas, constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales (p. ej. planes) y, finalmente, contactos individuales, "... (definen) limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares" (North, 2006:67). De tal modo que tales reglas formales serán referente de la acción cotidiana, aunque no necesariamente se cumplan, sino limitaciones que sirven como punto de partida para la interacción entre individuos, entre individuos y organizaciones o entre organizaciones propiamente dichas. Como resultado de dicha interacción los actores obtendrán más o menos ventajas o beneficios.

Las reglas informales², sutiles y poderosas, también establecen los cauces, alternativas y posibilidades para la elección racional de los individuos. Estos últimos no deciden en función de su egoísmo o interés particular, sino en función de lo permitido y lo prohibido, de lo fugaz o permanente, de lo consistente o difuso, pero siempre en los márgenes de las instituciones.

La estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía, donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior... [las instituciones] permiten a la gente seguir su proceso diario de realizar intercambios sin tener que pensar o medir cuáles son los términos de un intercambio en cada punto y en cada instante. Rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones son palabras que usamos para denotar la persistencia de limitaciones informales, y es precisamente la interacción compleja de reglas formales y limitaciones informales junto con el modo en que se

² Las limitaciones informales proceden de "información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura...La cultura proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar e interpretar la información que los sentidos están proporcionando al cerebro" (Uvalle, 2006:55).

hacen cumplir, lo que determina nuestro diario vivir y nos dirige en las actividades ordinarias que dominan nuestras vidas (North, 2006:110).

La acción de los individuos y organizaciones deriva de la elección entre diversas influencias y de la interpretación del significado de sus compromisos institucionales. Los actores de ningún modo reflejan su constitución psicológica, más bien reflejan los valores institucionales que les enmarcan, ya que "...las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política, y en un sentido más amplio, en la vida social" (March y Olsen, 1997:68).

Según March y Olsen (1984) el nuevo institucionalismo puede ser presentado y discutido como una perspectiva epistemológica de profunda importancia para el conocimiento de las ciencias sociales, y como pequeño cajón de ideas técnicas de interés primario para los estudios profesionales de la vida pública, entre los que se encuentra la planeación³ metropolitana.

Los dos autores señalaron que:

Las instituciones políticas (no sólo políticas, subrayado mío) simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones de significado, creando una estructura para interpretar la historia y anticipando el futuro; y asimismo simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes (March y Olsen, 1997: 268).

Desde esta perspectiva el objetivo no es analizar el conflicto "sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas de la sociedad" (Vergara, 1997:9). Por ello, los individuos (y las organizaciones) no son permanentemente aliados o enemigos, sino entidades que en un tiempo y espacio convergen portando identidades culturales y limitados por un marco institucional. Por ello, la unidad de análisis son las reglas, las normas y tradiciones en las que coexisten individuos y organizaciones.

³ El documento técnico elaborado por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (1985) la planeación comprende cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación. Por ello, en esta presentación se entenderá la planeación como un proceso derivado de un conjunto de etapas que requieren articulación y no, meramente, como documento normativo.

Los estudiosos de las instituciones han analizado porqué se escoge cierta definición de sus intereses y no alguna otra alternativa plausible (Immergut, 2006; Bruce y Pineda, 2006), cuestión que se puede aplicar al estudio de la planeación urbana en la ZMVM. Por un lado existen intereses “potenciales” y, por otro, la manifestación efectiva de los mismos a través de conductas públicas acotadas por instituciones. De ahí que los resultados de la interacción entre los diversos actores en la metrópoli del Valle de México en algunos momentos sean deficitarios o quizá adecuados para la resolución de los problemas públicos.

En suma, las instituciones proveen caminos y trayectorias definidas para la atención de las demandas sociales y permiten la formulación de “políticas públicas cuyo éxito y eficacia dependen en buena parte de su relación con las expectativas y capacidades de los actores sociales” (Sota, 1997:45). Las instituciones establecen cauces para la gobernabilidad y la administración eficiente, como intención, de los recursos de la sociedad⁴; a través de ellas se regula el conflicto y se construyen los consensos mínimos de la vida comunitaria (Uvalle, 2006:145).

En esta investigación, son de utilidad dos aspectos. El primero es la distinción entre institución y organización, ya que a lo largo del trabajo se recurre a ambas en el entendido que habla de dos aspectos distintos pero en estrecha interdependencia. El segundo, se refiere al agente y el principal, que nos permitirá identificar a los individuos que, en cada organización en lo particular o en las comisiones metropolitanas, asumen los roles señalados. En esta investigación se estudian situaciones y hechos empíricos que a la luz de su análisis se formularán conclusiones, respecto a la pertinencia y consistencia institucional de las formas y mecanismos de acción pública de atención a la agenda metropolitana de la Zona Metropolitana del Valle de México.

⁴ José Ayala (2003) propone instituciones para mejorar el estado de derecho, para mejorar el sistema tributario, para mejorar el federalismo, para mejorar la competencia, para mejorar el sistema bancario, para mejorar la banca de desarrollo, para mejorar la industria y, para mejorar el desarrollo rural.

1.2. Cambio Institucional

Según North (2006) las instituciones cambian, generalmente, de un modo incremental, no de un modo discontinuo (entendiendo por esto revoluciones y/o conquistas). “Marginalmente los cambios pueden ser tan lentos y glaciales en cuanto a carácter, que debemos echarnos hacia atrás como historiadores para percibirlos, aunque vivimos en un mundo en que la rapidez del cambio institucional es innegable” (North, 2006:16-17).

Uvalle (2006:148-149) señala que en el nivel de los Estados, en el de las limitaciones formales, el cambio institucional significa creación de nuevas reglas – disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias- en materia económica, política y social que tienen como meta su transformación y mejoramiento y; al mismo tiempo, es un proceso de apoyos y restricciones, lo cual indica que los procesos incrementales son la tendencia más sobresaliente para entender la calidad e impacto del cambio.

Los cambios institucionales son procesos inducidos que tienen como objetivo modificar modos y pautas de vida para dar paso a reformas o a la innovación en un tipo determinado. Una y otra generan expectativas, pero también estimulan reacciones contrarias para que fructifiquen. La naturaleza, el ritmo y el alcance de los cambios dependen de la correlación de fuerzas que hay en las instituciones (Uvalle, 2006:148).

El factor que determina el carácter incremental y continuo de los cambios institucionales se encuentra en los “contextos institucionales que permiten nuevas negociaciones y compromisos entre los jugadores” (North, 2006:118). Si bien las normas formales pueden cambiar rápidamente, como resultado de decisiones políticas o judiciales, “las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables” (North, 2006:17).

North (2006) señaló que en lo más profundo de las motivaciones de la acción de los individuos y organizaciones se encuentran los valores, las identidades, la cultura y, esta última, requiere un largo proceso de maduración para transformarse. De ahí que el cambio en el largo plazo pueda entenderse

como incremental y permanente, alejado de los aluviones de movimientos sociales radicales, invasiones y/o revoluciones. Las reglas informales son la fuente de *dependencia de la trayectoria del cambio institucional*⁵.

El cambio institucional resulta:

...exógeno para un modelo en el que el propósito fundamental es explicar los resultados. Por lo tanto, el cambio es generalmente ignorado, excepto como un nuevo problema de diseño una vez que el cambio se ha producido...es un evento discreto y no un proceso permanente de ajuste y aprendizaje. Así el cambio ocurriría cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó (Peters, 2003:90).

Básicamente, el cambio institucional se manifiesta como adaptaciones marginales, sobre todo en aquellos escenarios en que la urgencia y complejidad de los problemas requieren solución. Dicha salida estará determinada por la capacidad y poder de negociación de los individuos u organizaciones, fruto de su capacidad y evolución en un marco de instituciones.

Las organizaciones se crean para aprovechar las oportunidades y evolucionar, esto último altera las instituciones. Las organizaciones son capaces de modificar las reglas, formales e informales; lo que permite posicionarse a algunas en el escenario institucional de manera privilegiada. De tal modo que es posible prever organizaciones más consolidadas y organizaciones con serias muestras de debilidad que actúan de manera accesoria y circunstancial presentando serias dificultades de adaptación y supervivencia (North, 2006).

...la vía resultante del cambio institucional está conformada por: 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas

⁵ “en el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas correspondientes. En consecuencia, los esquemas federales latinoamericanos y los esfuerzos de descentralización no funcionaron recién declarada la independencia. La reversión gradual, país por país, al control centralizado burocrático caracterizó a Hispanoamérica en los siglos XIX y XX. La persistencia de la pauta institucional que había sido impuesta por España y Portugal siguió desempeñando un papel fundamental en la evolución de las políticas latinoamericanas y en sus percepciones, así como en cuanto a distinguir y diferenciar la historia de este continente, a pesar de la imposición después de la independencia de un conjunto de normas similares a las de la tradición institucional inglesa que dieron forma a la vía de los Estados Unidos” (North, 2006:133-135).

instituciones; 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades (North, 2006:19).

North (2006) advirtió que la línea que separa las reglas informales de las formales es demasiado tenue como para determinar cuando empiezan unas y concluyen las otras. Planteó que existe un *continuum*, donde tradiciones, costumbres, tabúes y valores dan origen y se representan en el contenido de las reglas formales. Aunque no es un prerrequisito de inherencia tal relación profunda, porque a través del tiempo y en distintas sociedades, se puede observar un choque, a veces frontal, entre unas y otras.

En el análisis del cambio institucional se debe considerar el grado de complejidad alcanzado por las sociedades, que encierran un “entramado múltiple de actividades, especialización y división del trabajo cuyo flujo lo marcan instituciones simples o complejas, según sea el caso” (2006:66). Existe una relación de ida y vuelta entre las reglas políticas y las reglas económicas. La trayectoria del cambio en la esfera de poder modifica y establece los cauces para la actividad económica y viceversa (North, 2006:72).

La perspectiva de North permite identificar cuáles son las reglas que disminuyen los costos de transacción, así como determinar los mecanismos a través de los cuales disminuyen tales costos, es decir, identificar cauces y arreglos institucionales adecuados a la complejidad social, económica y política de las sociedades.

El grado de la diversidad de los intereses económicos y políticos, dada la fuerza de negociación relativa, influirá en la estructura de las reglas. La razón inmediata es que mientras más numerosos sean los intereses, menos probable será que la simple mayoría (en la política) triunfe y más grande será la probabilidad de que el intercambio se estructure para facilitar formas complejas de intercambio (parcialmente formal pero también parcialmente informal) y otras formas de resolver problemas mediante la formación de coaliciones. Es importante observar, sin embargo, que la función de las reglas formales es promover ciertos tipos de intercambio, pero no todo el intercambio (North, 2006:67-68).

Este marco de análisis permite señalar los incentivos que los actores del espacio metropolitano requieren para tomar mejores decisiones en un marco de mayor certidumbre e incremento en los niveles de eficiencia institucional. Además,

ayuda a entender que las propias organizaciones gubernamentales son resultado de procesos históricos, herederas de la cultura y valores, que experimentan modas y presiones; además, están reguladas por reglas formales que delimitan los alcances de su acción.

Por otra parte, desde la perspectiva de March y Olsen (1997), el cambio institucional puede entenderse como un proceso de adaptación resultante de las interacciones entre el ambiente e institución:

Por una parte, existe una inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad; por otra parte, las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie. Esta tensión genera una situación parecida a un modelo de botes de basura: la institución tratará de adaptarse a las demandas del medio ambiente, y para lograrlo echará mano de las soluciones que encuentren disponibles en su repertorio organizacional. Mientras más rápido se encuentre una solución presente en la agenda de soluciones posibles, más posibilidades tendrá de ser utilizada y eventualmente influir en el desarrollo de la organización (March y Olsen, 1997).

El cambio y la adaptación son el resultado del método de decisiones llamado “*del cubo de la basura*” (March y Olsen, 1997). El enfoque se fundamenta en la idea de que las instituciones poseen una serie de respuestas que aplican rutinariamente ante los problemas que enfrentan, sean estos previstos o no, antes que modificar patrones y valores organizacionales.

La lógica del “*cubo de basura*”, induce procesos lejos de la proactividad o de la planificación. La propia intención del cambio, y el cambio mismo, se entienden como el producto de la confluencia de varias corrientes de actividad que se presentan en los márgenes institucionales. El resultado puede ser una modificación sustancial, en principio, en las reglas formales, las cuales serán filtradas por el conjunto de “constreñimientos informales que constituyen parte del bagaje cultural de una sociedad, pero que a su vez influirá en la transformación de éste y modificará las rutinas de reproducción” (Romero, 2001:27).

March y Olsen (1997) resaltan la idea del aprendizaje, a través del cual las instituciones reconocen e interiorizan las presiones del ambiente, examinando oportunidades y amenazas a su estabilidad y existencia misma, detonando procesos de adaptación en ritmos y formas lógicamente adecuadas. El cambio

institucional no es necesariamente funcional. Las instituciones públicas pueden “leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional. No obstante, teniendo en cuenta el modelo adaptativo propuesto, las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento” (Peters, 2003:57).

Para March y Olsen (1997) las reglas del juego, en algún grado, son endógenas y, por tanto, modificables. La transformación intencional de las instituciones complejas puede ocurrir típicamente de tres maneras: por medio de la explotación de los procesos estables, por la explotación de las imperfecciones de los procesos estables y, mediante procesos de conmoción radical.

En la primera forma de transformación, las señales de éxito o de fracaso son importantes para el cambio ya que inducen a los actores a modificar patrones o mecanismos de organización y desarrollo. En el segundo tipo, la “conciencia” o la “ideología” constituyen factores importantes en la conformación de las instituciones políticas. Finalmente, el tercer tipo deriva de un procedimiento revolucionario donde los cambios estructurales se hacen con la idea de desestabilizar los arreglos políticos y revisar permanentemente el sistema existente (March y Olsen, 1997:110-129).

Sánchez (2006) sostiene que una forma de garantizar transformaciones, con un sentido de equidad y de mejores oportunidades, es el cambio institucional, entendido como búsqueda y orientación para los nuevos procesos, rutinas y acciones, “siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos” (2006:110). Con el cambio institucional se busca evitar contrasentidos entre las reglas, principalmente formales, y las prácticas cotidianas de los actores, que en algún momento niegan por la vía de los hechos la posibilidad de fortalecer la vida institucional, disminuyendo los niveles de certidumbre y sembrando zozobra y desconfianza en las instituciones.⁶

⁶ José Ayala, coincide al sostener que: “la reforma podría quedar reducida a unas instituciones sin credibilidad, y podría afianzarse la vieja y conocida máxima de ‘obedézcase pero no se cumpla’ con sus secuelas de ineficiencia económica y social” (2004:363).

Existe una relación de ida y vuelta entre las reglas políticas y las reglas económicas. La trayectoria del cambio en la esfera de poder modifica y establece los cauces para la actividad económica y viceversa (North, 2006:72). La perspectiva del nuevo institucionalismo económico en el estudio de la administración pública y sus programas, permite identificar cuáles son las reglas que disminuyen los costos de transacción, así como determinar los mecanismos a través de los cuales disminuyen tales costos; es decir, identificar cauces y arreglos institucionales adecuados a la complejidad social, económica y política de las sociedades.

Este marco de análisis permite señalar los incentivos que los actores del espacio metropolitano requieren para tomar mejores decisiones en un marco de mayor certidumbre e incremento en los niveles de eficiencia institucional. Para Ayala la creación de instituciones eficientes, es una tarea difícil, “porque se trata de una negociación compleja de demandas conflictivas, entre agentes con intereses diversos y contradictorios” (2004:362). Además, es un largo proceso que involucra aspectos técnicos, administrativos y, sobre todo, políticos. Considera que los cambios institucionales afectan de manera desigual a los grupos e individuos y que necesariamente, como resultado, es posible identificar ganadores y perdedores.

Para Ma. Del Carmen Pardo (1997) uno de los problemas del desarrollo de las sociedades es ir más allá, en términos de superación, de las paradojas de la modernidad⁷. Una de ellas es la parálisis que acarrear los múltiples conflictos

⁷ De acuerdo con Cervantes (1993), la modernidad implica una transformación persistente y extensiva de los límites de la acción humana sobre su entorno natural y sobre el propio conglomerado humano, creando procesos y sistemas de procesos de especialidad y diversidad crecientes y que tienden a abarcar prácticamente todos los órdenes de la vida y las formas de relación social o interindividual. Para Ortega y Gasset (cit. Por Cervantes, 1993) son dos las peculiaridades que distinguen a la modernidad de cualquier otra época: la técnica y la democracia. La primera es una parte consustancial del proyecto de la humanidad, una forma de ser de la modernidad; mientras que la segunda convoca a la participación de todos en los asuntos públicos en un grado y de una manera que no registra antecedentes en la historia anterior. Los elementos teóricos que permiten definir la modernidad desde el punto de vista político son cuatro, a saber: el

entre los grupos económicos, sociales y de poder que, en el marco de las instituciones, pugnan por adecuarlas a sus muy particulares cosmovisiones e intereses. Los grupos de interés pugnan por adecuar el funcionamiento de las organizaciones, en particular las gubernamentales. En sentido contrario, la propia modernidad privilegia el que “los aparatos administrativos (generen) políticas que resulten equitativas y justas para el conjunto de la sociedad” (Pardo, 1997:58). He ahí la paradoja.

En este punto, se puede reflexionar acerca de la importancia de abordar el estudio de la planeación urbana en la zona metropolitana del Valle de México, desde la óptica de las instituciones, porque es posible identificar las reglas, los actores y el sentido del cambio en relación a tal actividad pública. Sobre todo introducir en el debate la necesidad de fortalecer las instituciones de la planeación urbana o, si se quiere, metropolitana.

La perspectiva del nuevo institucionalismo permite identificar cuáles son las reglas que disminuyen los costos de transacción, así como determinar los mecanismos a través de los cuales disminuyen tales costos; es decir, identificar cauces y arreglos institucionales adecuados a la complejidad social, económica y política propia de la zona metropolitana del valle de México. También permite señalar los incentivos que los actores del espacio metropolitano requieren para tomar mejores decisiones en un marco de mayor certidumbre e incremento en los niveles de eficiencia institucional.

1.3 Las organizaciones gubernamentales

La aparición de la Teoría de las organizaciones “resulta sumamente útil como cuerpo analítico en los procesos de cambio de las organizaciones gubernamentales” (Ramírez, 2003: 71). En esta teoría se concibe al aparato público como un conjunto de organizaciones que establecen relaciones intra e interorganizacionales.

factor del individuo, la democracia, la separación formal del Estado y la sociedad y, la neutralización de las tensiones políticas. Véase: Cervantes (1993:8-10).

Las organizaciones son:

espacios de acción colectiva y como constructos artificiales y creados y recreados intencionalmente por los individuos a fin de dar soluciones específicas a problemas concretos, implicando múltiples complejidades en donde habría de incluir tanto las especificidades contextuales de cada una de ellas como sus espacios de actuación concreta (Ramírez, 2003: 72).

Para Powell y Dimaggio, en esencia, la “sociedad moderna es una sociedad de organizaciones” (2001:263). Al mismo tiempo, señalaron que “la organización moderna” es una creación de la autoridad pública definida conforme a los procesos institucionalizados de delegación de autoridad y representación política. El fundamento se halla en procedimientos legales y de legitimidad democrática, con metas de progreso y justicia. “La organización política moderna es una ideología socialmente obligatoria que toma la forma de una teoría funcional” (Powell y Dimaggio, 2001:264).

Las organizaciones modernas incluyen al Estado, pero no únicamente se constriñen a él; también consideran a organismos y agentes que intervienen en la esfera de lo “público”, pero formalmente pertenecen a la esfera de lo “privado”. La organización política moderna “proporciona muchas oportunidades, facultades, recursos y legitimidad y permite así a la organización formal toda clase de actividades en términos del buscado bien colectivo” (Powell y Dimaggio 2001:265).

Para Rose el gobierno es “un conjunto de organizaciones formales, que dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales” (1998:63). Define a las organizaciones gubernamentales como estructuras administrativas formales establecidas por las leyes, generales o particulares. Dirigidas por funcionarios elegidos a través de procesos políticos reglamentados y a través del voto de los ciudadanos; o dirigidas por funcionarios designados a su vez por los primeros. Todas ellas financiadas principalmente por impuestos recabados a través de mecanismos legales del Estado.

El gobierno no es sólo una organización, sino un complejo de ellas (Rose, 1998). “En el gobierno central hay divisiones funcionales en los ministerios...a su vez cada ministerio se subdivide en diversas agencias y oficinas de operación” (1998:70). Según Rose (1998) la construcción de consensos en las sociedades

occidentales es base de la legitimidad requerida para la acción gubernamental. La ausencia de consenso tiende a disminuir la eficacia gubernamental o generar coyunturas de ingobernabilidad. “Las organizaciones son fundamentales para el gobierno, ya que le ofrecen estructura y continuidad a sus actividades” (1998:232).

Rose (1998) identificó tres cosas que las organizaciones gubernamentales realizan:

- a) Movilizan recursos (leyes, ingresos fiscales y empleados públicos)
- b) Combinan recursos en programas (implica voluntad política del gobernante, marco jurídico propiciatorio y acción administrativa)
- c) Entregan resultados de los programas (como justificación ante el ciudadano).

Los compromisos inerciales de los programas públicos son sostenidos por organizaciones gubernamentales que institucionalizan efectivamente las actividades del gobierno. En el cotidiano accionar de las organizaciones se mezclan una multiplicidad de saberes, visiones, competencias y habilidades que arrojan algún resultado según el contexto político, económico, social, jurídico y cultural. Si algo caracteriza al gobierno es su heterogeneidad, por lo que no es recomendable utilizar generalizaciones a partir de los atributos de cualquiera de ellas.

Las organizaciones gubernamentales son numerosas y, cada una de ellas se ocupa de muchos programas al mismo tiempo...El proceso de gobernar es literalmente incesante; todas las partes del modelo son importantes en todo momento. Las partes del modelo están vinculadas inextricablemente. Los recursos no se movilizan en el vacío; se requieren para constituir programas (Rose, 1998:67).

Rose (1998) elaboró una tipología de las organizaciones gubernamentales basada en la identificación de las siguientes variables: a) si los funcionarios son electos o designados; b) el tipo de propiedad y c) las formas de financiamiento de la organización. Las categorías de organizaciones gubernamentales que identifica son:

1. Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos, de propiedad estatal, financiadas principalmente con ingresos fiscales.
2. Organizaciones dirigidas por funcionarios designados y de propiedad estatal, pero no financiadas principalmente con fondos públicos.
3. Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad gubernamental, financiadas con fondos gubernamentales.
4. Organizaciones financiadas principalmente por el gobierno, o de su propiedad, pero dirigidas por funcionarios designados independientemente del gobierno.
5. Organizaciones periféricas

Para el primer caso, Rose (1998) señaló que un ejemplo serían lo que denomina los “ministerios del gobierno central”, que para el caso mexicano corresponde a las diferentes secretarías de la administración pública federal⁸, dependientes del Presidente de la República; este último, adquiere la representación del conjunto como resultado de elecciones institucionalizadas. El Ejecutivo; y sus secretarios, administran recursos públicos y los bienes bajo su responsabilidad son propiedad gubernamental. Los secretarios y sus subalternos cuentan con atribuciones que el marco jurídico les provee para el desempeño de sus diversas tareas. Sus facultades derivan de las que corresponden al poder Ejecutivo en la atención de la agenda nacional, definida en sus líneas generales en el plan nacional de desarrollo correspondiente al periodo gubernamental.

Las organizaciones que se ubican en la segunda categoría se caracterizan porque “son propiedad del gobierno y tienen directores designados por él, pero el mercado es su principal fuente de ingresos (y) los directores de una empresa pública son responsables ante los políticos” (Rose, 1998:243). Para el caso

⁸ De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado son: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura la denominación completa es Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación), Comunicaciones y Transportes, Función Pública Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

mexicano ilustran el tipo Correos de México, Petróleos Mexicanos, Banobras y la Comisión Federal de Electricidad.

Las de la tercera categoría difieren de las comerciales porque no dependen de los ingresos obtenidos por su participación en el mercado. Como modelos pueden mencionarse compañías televisoras, servicios hospitalarios o de salud de primer contacto y los museos. "Otorgando responsabilidad a funcionarios designados, antes que a otro conjunto de funcionarios elegidos" (Rose, 1998:246). Son ejemplos: los canales de televisión abierta 11 y 22; los Centros de Salud Comunitarios diseminados en territorio nacional; así como los museos públicos existentes en el país.

A la cuarta categoría corresponden las organizaciones gubernamentales financiadas por el gobierno o de su propiedad, pero dirigidas por funcionarios independientes del mismo. Tienen que ver con universidades públicas, escuelas religiosas, hospitales (p.ej. Hospital General de México, Hospital Infantil de México "Federico Gómez", Hospital "Juárez" de México y Hospital "Juárez" del Centro, entre otros), organismos filantrópicos o caritativos tales como la Lotería Nacional y los Centros de Integración Juvenil.

Las organizaciones periféricas constituyen la quinta categoría y en muchos casos no son organizaciones propiamente dichas, ya que se reúnen eventualmente. Son comités asesores o consultivos, los cuales se ocupan de proyectos específicos de alguna organización gubernamental, pero que no permanecen en el tiempo. Su carácter lo adquieren al momento de entrar en contacto con recursos públicos, ya que su labor tenderá a contribuir a la realización de tareas específicas, competencia de las organizaciones gubernamentales. Ejemplos son: el Consejo Consultivo del Agua (cuya interlocución es con la Comisión Nacional del Agua [CONAGUA]); el Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República; el Consejo Consultivo del Cambio Climático (interviene en la agenda de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]), entre otros.

Rose distinguió dos concepciones del gobierno según la permanencia en el tiempo. En la primera se alude al conjunto de funcionarios elegidos y, en la segunda, al conjunto de organizaciones persistentes. “En el primer caso los funcionarios elegidos van y vienen, mientras que en el segundo las organizaciones pueden resistir un cambio de régimen” (1998:232). Es decir, existe una diferencia entre lo efímero y lo perdurable.

Las relaciones de intercambio entre redes de organizaciones gubernamentales ocupa un espacio importante en el análisis (Arellano, 2003), por ello resulta conveniente estudiarlas en un ambiente ecológico. Una organización gubernamental depende de otras, según sus facultades, atribuciones y financiamiento de que es objeto. Son interdependientes, ya que “cada una de ellas necesita de las otras para realizar ciertas actividades necesarias para la ejecución de un programa público” (Rose, 1998:234). Los vínculos entre organizaciones implican inevitablemente una política interorganizativa en la que permea el conflicto por recursos y potestades.

En principio la cantidad de recursos que maneja una organización rebasa con mucho las posibilidades que un actor individual presenta en su intervención pública. Sólo que en la realización de las tareas que les confiere la estructura legal se desprenden formas, estilos, iniciativas particulares, que interactúan en una relación bidireccional para poner en marcha, no sin pérdida de tiempo y energía, programas y proyectos específicos de la organización.

Según Rose (1998), los programas pueden clasificarse en cuatro tipos:

1. Programas intensivos en dinero y en mano de obra (educación, salud, infraestructura, empresas públicas).
2. Programas intensivos en dinero (subsidios, pensiones, asistencia pública).
3. Programas medianos en términos de dinero y de empleo (defensa).
4. Programas intensivos en leyes.

El surgimiento de los programas deriva, en principio, de la agenda pública que determina las actividades a realizar por la actividad gubernamental, detonando la existencia de una determinada estructura y operación de la

organización. Se pueden ubicar dos procesos en función de la eficacia de los programas; el primero es de crecimiento extensivo y el segundo es de crecimiento intensivo.

Cuando se emprende un programa nuevo en un área que no estaba previamente sujeta a la acción de la organización gubernamental, se habla de crecimiento extensivo. Cuando se emprende un programa nuevo en un área ya amparada por muchas medidas, se habla de crecimiento intensivo. La ejecución de programas no garantiza necesariamente el cumplimiento pleno de objetivos sociales:

La producción de programas –acciones gubernamentales- no debe confundirse con sus resultados, o sea, con el impacto de un programa sobre la sociedad. Es posible que un programa no genere el resultado deseado. Los programas gubernamentales o son más que insumos que se inyectan a la sociedad; la eficacia es contingente, no segura (1998:274).

Toda acción gubernamental requiere, en términos políticos, de la enunciación de programas y de intenciones de largo alcance. Ello no implica la consecución de logros. No obstante es una acción ineludible, dado que genera la percepción generalizada de condiciones de gobernabilidad, autoridad y rumbo colectivo (Coronilla y Castillo, 2003).

Las organizaciones gubernamentales enfrentan cada vez desafíos mayores porque la sociedad moderna, sus problemas y paradojas, les reclama cada vez una mayor articulación y racionalidad. Al mismo tiempo las organizaciones se ven compelidas a incrementar la cantidad y calidad de los programas que ofrecen. El aumento de programas dirigidos a un problema dispara exponencialmente la posibilidad de que los nuevos programas desplacen o afecten en cierta medida a los ya establecidos y, lo peor, que emerjan contradicciones importantes entre los mismos programas.

A medida que el espacio de un área dada de las políticas se ocupa más intensamente con programas, la probabilidad de consecuencias no buscadas o no esperadas crece desproporcionadamente, y con ello el potencial de las contradicciones entre los programas...Las contradicciones entre programas son tan probables como las contradicciones en un área programática (Rose, 1998:301).

La teoría de las organizaciones es de utilidad en esta investigación para identificar el tipo de organizaciones gubernamentales implicadas en la planeación urbana de la ZMVM; también para entender la forma de su integración para operar programas y recursos públicos bajo un esquema de coordinación metropolitana. Incluso sirve para estudiar la normatividad que determina facultades y atribuciones para actuar en dichos esquemas. La acción gubernamental dispone de tiempo y recursos limitados para la consecución de objetivos concretos. Para alcanzar la eficacia debe ser capaz de movilizar recursos en tiempo y forma, asignarlos dentro del entramado de organizaciones gubernamentales participantes en la planeación urbana y que, en su caso, pueden operar bajo un enfoque de políticas públicas.

1.4 Políticas Públicas

En este apartado, se dejan las organizaciones gubernamentales (los equipos regulados por instituciones) y se da cuenta de las políticas públicas, en particular se enfatiza la fase de implementación⁹. El análisis de políticas proporciona herramientas conceptuales para complementar el estudio de la planeación urbana, más allá del enfoque técnico-racional que le caracteriza a la última.

De manera típica la planeación se divide en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación (Cabrero y Nava, 2000; Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985). Esta investigación hace referencia al marco institucional y a las organizaciones gubernamentales participantes en la formulación de los planes urbanísticos. También se estudian las políticas públicas derivadas de la participación de tales organizaciones en las comisiones de

⁹ En este último, se parte del conocido trabajo de Pressman y Wildavsky (1984), en el que analizan el caso de la ciudad de Oakland como una experiencia tortuosa o de fracaso en la implementación de políticas, tendientes a revertir condiciones de marginación, violencia y potencial estallido social en tal ciudad norteamericana; se finaliza con la posición de los estudiosos de la implementación que matizan las conclusiones de Wildavsky al señalar vías para una buena implementación de políticas, a través de la Teoría del Régimen.

asuntos metropolitanos, bajo el esquema de coordinación intergubernamental. Por ello, en este trabajo se sostiene que hablar de la coordinación metropolitana es hablar de la planeación urbana en la ZMVM, porque se alude a una de las etapas de la planeación: instrumentación.

Para Martín Landau las políticas son hipótesis que intentan alterar alguna circunstancia o un modo de conducta. “Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición o estado deseada y del conjunto de los medios que prometen realizar esa condición” (2007:278). Las proposiciones de política se construyen en tiempo futuro y tienen por objeto controlar y dirigir “cursos de acción”, sin estar exentas del error. Una propuesta de política es una cuestión de ingeniería que integra la negociación, la noción de conflicto y permanentemente mantiene su carácter de hipótesis.

En primer lugar se requiere una descripción de las condiciones sobre las que se va a actuar. Cualquiera de las descripciones contiene supuestos causales y, por tanto, presupone una explicación...Después sigue la solución del problema, la cual incorpora una explicación que se presume y una declaración relativa a la meta...Tercero, existe el problema de instrumentación: la selección de la metodología apropiada. (Landau, 2007:279-280).

Por su parte, Manuel Canto, definió las políticas públicas como “cursos de acción” que tienden a la resolución de “problemas públicos”. Estos últimos se definen en función de la interacción de sujetos sociales con intereses específicos, “en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder”. A pesar de ello, las políticas públicas surgen con la intención de “utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (1996:52).

Myriam Cardozo señaló que las políticas públicas son ante todo un fenómeno social, al tiempo que administrativo y político, específico resultado de tomas de posición por parte de los actores públicos y privados. Se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, “mismas que se traducen, en un lugar y período determinado en la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil” (Cardozo, 2006:25-26). Los gobiernos son actores principales

porque disponen de recursos para ofrecer bienes y servicios. Desde este enfoque la participación ciudadana es deseable, pero no imprescindible.

Para Cardozo el concepto de políticas públicas alude a problemas públicos que por su relevancia, para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de resolverse en el ámbito privado y que requieren del concurso de las organizaciones gubernamentales. Tales organizaciones se caracterizan por actuar sin coordinación y, a veces de manera contradictoria.

Canto y Cardozo coincidieron en señalar el carácter público de las políticas, en entenderlas como cursos de acción y resaltar el papel central que tienen las organizaciones gubernamentales. La diferencia entre ellos estriba en la importancia que otorgan a la participación de los ciudadanos. En este trabajo, se retoma la posición de Cardozo.

Las políticas públicas pueden ser tan diversas, a decir de Luis Aguilar, que se concretan en:

...una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos (Aguilar, 2007:32).

El concepto teórico de política sirve para distinguir las políticas (*policies*) de la política (*politics*). Las actividades de las *politics* se arman según las *policies*. “La política se juega toda en torno de las políticas.” La competencia institucionalizada a través de procesos electorales y la subsecuente victoria y/o derrota, persigue el objetivo de poseer o aumentar el provecho que tal posición acarrea. En efecto, “tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política” (Aguilar, 2007:30). *Policy* es la vieja *politics* de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlación de fuerzas.

Meltsner (2007), identificó el espacio de la política (*policy space*) y el área de acción de la política (*policy issue area*):

Un espacio de la política es más inclusivo que un área de acción, y contiene aquellos ingredientes políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas, como pueden ser la salud o la educación.

Todo sistema político contiene un número determinado de espacios de políticas que se superponen unos a otros. Existe un espacio de las políticas relacionado con la salud, un espacio correspondiente a la educación y un espacio concerniente al transporte, por ejemplo. El espacio se caracteriza por un conjunto estable de actores cuyas preferencias específicas por una determinada política son ambiguas (Meltzer, 2007:37).

Los actores dentro del área de acción de una política se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a las políticas. Un actor puede ser un individuo, un grupo, un comité, un equipo burocrático o una coalición. Cada uno de los actores tiene motivaciones, creencias y recursos y actúan en determinados nichos.

Derivado de las formas de conflicto generadas por los actores de las políticas, estas últimas se clasifican en tres tipos: distributivas, regulatorias y redistributivas (Aguilar, 2007b). Las políticas distributivas se caracterizan porque el nivel de conflicto entre los actores tiende a ser bajo, y los actores se mueven en un área relativamente estable, sin que se manifiesten grandes rivalidades; también les es particular la existencia de acuerdos específicos de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, con liderazgos y capacidad de gestoría pero poco durables en el tiempo. Básicamente están enfocados a la gestión de bienes y servicios gubernamentales ordinarios que cotidianamente se programan.

Las políticas regulatorias se corresponden con una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder; es relativamente una arena turbulenta de intereses exclusivos y contrapuestos que se disputan, a veces en un esquema de todo o nada, el lugar de privilegio en los beneficios de las políticas. De ese modo, el curso de acción desprendido de la política puede no satisfacer a una o algunas de las partes; a pesar de lo anterior, existen resquicios para que los actores alcancen algunos acuerdos. Estas políticas tienen que ver con la toma de decisiones para el corto, mediano y largo plazo, tales como la aprobación de un presupuesto, la decisión de invertir recursos públicos en algún problema público, en obras de infraestructura de largo aliento o para la gestión de un espacio metropolitano.

Por su parte, el tercer tipo de política, la redistributiva, tiende a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva. En ella, las transacciones son improbables o tienen resultados poco significativos; se habla de lucha de clases sociales y de élites. “Las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (Lowi, 2007:101).

De tal modo que en este trabajo la utilidad de la clasificación de los tres tipos de políticas será para ubicar el tipo de política pública predominante en la planeación y gestión de la ZMVM en el periodo de estudio. Así se podrán establecer las motivaciones, creencias y recursos que ponen en juego los actores de la metrópoli del Valle de México; al mismo tiempo, identificar las arenas reales de poder en que se toman las decisiones de política pública para la metrópoli.

Otro aspecto del análisis de políticas públicas que es de utilidad en la investigación es el correspondiente al momento de la implementación¹⁰. Pressman y Wildavsky (1998), en su obra fundacional de los estudios de implementación, realizaron una crítica a “los planeadores de programas”. Para tales autores los planeadores mantienen sus esfuerzos en la mera formulación de planes y programas, evadiendo el fuego cruzado que significa enfrentarse a los actores, a cotos de poder, a intereses concretos de grupos e individuos; así como a la parálisis organizacional, a sus resistencias e incluso a la apatía ciudadana.

La planeación es acción en el presente para asegurar consecuencias futuras... significa realizar un análisis como construcción intelectual... la política [en cambio] se refiere a las preferencias, es un análisis, producto de la interacción social, de la cual la racionalidad es sólo una parte [por lo tanto], el análisis de las políticas es un híbrido que mezcla planeación y política de tal forma que el intelecto, o sea la planeación, coadyuva a guiar más que a reemplazar la interacción social (Wildavski, 1984, cit pos. Buendía, 1997:38).

La posición de Pressman y Wildavsky (1998) deriva de los resultados considerados como fracaso en la implementación de políticas de fomento al empleo, la seguridad social y el desarrollo en la ciudad de Oakland, California. En

¹⁰ De acuerdo con Aguilar (2007) el proceso de las políticas públicas se puede fraccionar en tres momentos: diseño, implementación y evaluación. De ahí que para comprender y explicar cada uno de los momentos exista una vasta literatura.

el origen las políticas públicas diseñadas para atender los problemas de dicha ciudad, parecían contar con las condiciones necesarias, los recursos, disposición de las organizaciones gubernamentales, consenso respecto a los fines y un entorno favorable; sin embargo, el programa fue un fracaso.

Pressman y Wildavsky estudiaron los factores ocultos tras la frustración del programa: dificultades para transformar los acuerdos en acciones coherentes con los objetivos. Por un lado, encontraron una vasta gama de agentes, diversas perspectivas, que en su momento bloquearon o demoraron, voluntaria o involuntariamente el proceso. Por el otro, identificaron una multiplicidad de puntos de decisión que era necesario destrabar y que desgastó la implementación (1998:67).

Una primera conclusión que obtuvieron fue que los detalles técnicos de la implementación “se combinaron para demorar el programa y frustrar las esperanzas de sus patrocinadores” (Pressman y Wildavsky, 1998:102). No fueron suficientes la voluntad política y el enunciado de las grandes metas para doblegar oposiciones, disponer de manera coordinada de los esfuerzos y sumar en automático a los diversos participantes y decisores en el programa.

Con base en los resultados obtenidos Pressman y Wildavsky (1998) propusieron una lista de razones por las cuales los participantes pueden estar de acuerdo con los fines, pero paralizarse ante los medios de lograrlo:

1. Incompatibilidad directa con otros compromisos.
2. No hay ninguna incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas.
3. Compromisos simultáneos con otros proyectos.
4. Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto.
5. Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización.
6. Diferencias legales y de procedimiento.
7. Acuerdo junto con falta de poder.

Otra conclusión que obtuvieron Pressman y Wildavsky es que cuando un programa requiere del concurso de una diversidad de actores, normas contradictorias, relaciones antagónicas entre los participantes y un alto nivel de incertidumbre resulta fácil explicar las razones del fracaso. “Cuando un programa depende de tantos protagonistas, son muchas las posibilidades de que surjan desacuerdos y demoras” (1998:189)¹¹. En la implementación es posible identificar diversos tipos de participantes: los que contribuyen al éxito del programa porque son actores de “mínimo retraso” y los que contribuyen al fracaso del programa porque son actores de “máximo retraso”.

Pressman y Wildavsky (1998) identificaron los *puntos de decisión* (conlleven decisiones de acción colectiva) y los *claros* (conlleve la aprobación de varios actores que pueden vetar la forma, el contenido y el tiempo). Por ello, consideraron importante que en la toma de decisiones conjuntas haya consenso y buenas negociaciones; porque, de otro modo, el curso de acción tenderá a desviarse, estancarse o retrasarse.

Por su propia naturaleza el proceso de implementación resulta conflictivo. Al despertar expectativas, forzar el quehacer de organizaciones y actores, al obligar a la toma de decisiones, al destinar recursos necesarios en tiempo y forma, al afectar o beneficiar intereses, la implementación se vuelve elusiva y, obviamente, conflictiva. “Más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos (Aguilar, 2003:35).

Finalmente, la lección que dejan Pressman y Wildavsky (1998) es que resulta impostergable considerar las dificultades de la implementación como parte del estudio de diagnóstico y en la formulación de la política o plan de acción, si estos elementos no se consideran seguramente las dificultades para concretar acciones y proyectos serán muchas y muy complejas de destrabar. En lo particular

¹¹ Por ejemplo, en el caso mexicano la Comisión de Conurbación de la Región Centro del País (CCRCP) tuvo como objetivos reunir al titular del ejecutivo federal, a los gobernadores y a todos los presidentes municipales del “Centro del País”, situación que nunca lograron.

para lo que este tema aborda que es la planeación urbana en la ZMVM y su forma concreta de operar que es la coordinación metropolitana.

Con un enfoque distinto, Robert Stocker (2003) sostuvo que en un régimen de gobierno federal “lograr la implementación de políticas significa superar una competencia entre valores. Esta contienda entre valores se refleja en las concepciones actuales acerca del proceso de la implementación” (:373). Planteó que aún con las delicadas contradicciones que representa un régimen federal es mejor que adoptar un punto de vista vertical, cercano al autoritarismo, que ahoga voces y domeña voluntades. Stocker (2003) otorgó mayor importancia a la imaginación de la negociación y la construcción de consensos, aun con los márgenes de ineficiencia e ineficacia que conllevan, que a la imposición de arriba-debajo.

Valorar la dispersión la dispersión de la autoridad implica examinar la implementación partiendo de la base inicial a la cúspide. En este caso, el conocimiento es particular y se circunscribe a las situaciones específicas; la tarea del análisis consiste en comprender los problemas, los puntos de vista y la interacción de quienes participan en la implementación, situándose en el momento y lugar precisos en los que los programas públicos hacen contacto con los ciudadanos (Stocker, 2003:374).

La postura de Stocker se denomina la *teoría del régimen de implementación*; en ella introduce el tema de los valores políticos, las preferencias en torno al régimen político (centralista vs. federalista). Reconoce al federalismo como régimen abierto y plural, que requiere fortalecerse a la luz del reconocimiento de sus limitantes y paradojas. Una condición necesaria de la implementación es habituarse a la cohabitación política y la división de poderes, así como reconocer el papel de las múltiples unidades político administrativas, llámense estados o municipios, en el proceso.

Un régimen de implementación es aquel que regula las actividades del proceso (Stocker, 2003). Un régimen es un ordenamiento político que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas; pero un régimen es, también, un ordenamiento organizativo, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes.

El propósito del análisis del régimen consiste en determinar en qué medida un contexto dado tiene posibilidades de promover la cooperación. En caso de no existir posibilidad ninguna, el análisis procurará identificar las prácticas específicas que puedan ampliar la factibilidad de la cooperación. Así pues, el marco de análisis del régimen evalúa la probabilidad del éxito de la implementación y propone estrategias para que los participantes en el proceso puedan avizorar mejores perspectivas (Stocker, 2003:391-392).

El marco de análisis del régimen reconoce que el aumento en la cantidad de participantes complica el proceso de implementación. Pero también señala que con una menor cantidad de participantes no necesariamente se garantiza el éxito o la calidad. Los participantes adicionales “pueden ayudar a ampliar las posibilidades de éxito en la implementación cuando contribuyen a mejorar los mecanismos de promoción de la cooperación” (Stocker, 2003:399).

De manera complementaria con Stocker, O’Toole (2003) señaló que inherentemente toda implementación requiere y contiene en sí misma la acción conjunta de diversas organizaciones. Aunque una sola agencia gubernamental se haga responsable de un programa requiere del concurso, ya sea por la necesidad de recursos financieros o cuestiones de logística, de otras organizaciones gubernamentales. Los problemas analíticos y prácticos más interesantes de la implementación surgen cuando esta tiene lugar en contextos que involucran a diversos actores y, habitualmente, a distintas organizaciones y no los que se refieren a una única entidad responsable de la implementación.

En los espacios políticos densos, la regla es que participen en la implementación múltiples organizaciones. O’ Toole señaló que:

Se deben hacer esfuerzos por desarrollar sistemática y acumulativamente investigaciones sobre las características de las políticas, los recursos, la estructura de la implementación, las actitudes de los responsables, las relaciones entre los responsables de la implementación y sus beneficiarios, y el sentido del tiempo con el que se llevan a cabo los procesos (O’Toole, 2003:456).

Además, y en concordancia con esta última expresión, se necesita saber cuál ha sido el lugar que han ocupado las políticas metropolitanas dentro de la agenda institucional y “qué tanto recorrido institucional y programático tienen al momento y cuáles tendrían que ser los pasos para avanzar en la gobernabilidad de la ZMVM” (Rosique, 2006:70).

2. LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

De acuerdo con Aguilar (2004), desde fin de siglo anterior, se puede hablar de un nuevo orden espacial en el mundo dada la existencia de metrópolis. Estas últimas derivan de la propia evolución de las economías, el incremento poblacional y su asentamiento en franjas específicas de los territorios y la conformación de periferias; si bien, esos son algunos indicadores, también se deben tomar en cuenta aspectos culturales y políticos. Las megaciudades se han convertido en polos económicos concentradores de una buena parte de las funciones de alto nivel decisonal político y corporativo, prestación especializada de servicios, así como de generación y difusión del conocimiento.

En las metrópolis es común la existencia de multiplicidad de gobiernos independientemente de que sea un régimen federalista o departamental. Esta característica política, tiende a generar la posibilidad de que cada entidad implicada en el fenómeno metropolitano defina o no sus propias políticas, actuando sesgadamente en la gestión de las grandes ciudades. Uno de los aspectos que pueden complicarse bajo el esquema descrito es la intervención pública en el territorio metropolitano, donde por lo general existen sistemas autónomos de planeación, criterios y formas de operación diferenciada.

Hasta el momento las megaciudades se caracterizan por la centralización, económica, política y social; sin embargo muchas de sus instituciones se han diseñado bajo un esquema de descentralización (Vid, Mattos, 2005). Ante tales direcciones opuestas, se suceden una serie de problemas metropolitanos que rebasan las posibilidades de intervención efectiva en la resolución de los problemas surgidos a raíz de la existencia de grandes aglomeraciones.

La condición actual de complejidad que se presenta en la ZMVM, abre la oportunidad para continuar el debate acerca de la posibilidad de crear gobiernos metropolitanos, como una entidad encargada de la gestión y administración de las zonas metropolitanas en el país. Sin embargo, debe señalarse que tal esquema no concuerda con el diseño de las instituciones del Estado mexicano que tienden

hacia la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías. Es decir, repensar la capacidad gubernamental para la eficiencia, la eficacia y la gobernanza metropolitana (Rosique, 2006: 164).

Para abordar la problemática planteada, en este capítulo se describen las instituciones para el gobierno o administración de las zonas metropolitanas en diversos países, como referentes comparativos del caso mexicano. En el segundo tema se pone especial atención en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), entendida como el espacio geográfico en que actúan las organizaciones gubernamentales bajo el esquema de coordinación. En el tercer tema se abordan cuatro de los problemas característicos de tal metrópoli: asentamientos humanos, transporte, medio ambiente y, abasto y desalojo de agua.

2.1 Gobierno y planeación de las metrópolis en el mundo

Las megaciudades son, desde fin de siglo anterior, la característica principal del fenómeno urbano. Son resultado de la evolución de los Estados capitalistas (Offe, 1990) y el incremento poblacional; este último, con formas específicas de asentamiento en franjas territoriales concentradas o periféricas. Las megaciudades se caracterizan por la centralización económica, política y social en un contexto de globalización (Aguilar, 2004)¹.

En 1985 existían 271 metrópolis con más de un millón de habitantes en el mundo. En 2005 la cantidad ascendía a 430 metrópolis. La población asentada en ellas era, aproximadamente, de 1,200 millones de habitantes; es decir, el 38% de la población mundial. Del total de metrópolis existían 20 megalópolis con más de 10 millones de habitantes cada una y el 72% se ubicaban en países en desarrollo (Iracheta, 2009:93).

¹ La globalización se ha significado por un “cambio, vasto y profundo, del concepto, roles, procedimientos y legitimidad del Estado que conocemos...el concepto de globalización procura dar cuenta de la novedad de un capitalismo que ha extendido sus límites hasta los confines del planeta, envolviéndolo en la lógica de los mercados y las redes de la información” (Cea, 1999:25). La globalización redefine las funciones de las ciudades y coloca la competitividad de las mismas en un primer plano (Lungo, 2004).

En las metrópolis se asientan las empresas, el personal y las instituciones que gestionan el tránsito de mercancías y los flujos de sus tejidos territoriales, sociales y económicos financieros. Son el asiento de las unidades empresariales y gubernamentales “que hacen posible a la globalidad económica y a la nueva división internacional del trabajo” (Trujeque, 1999:27). Sin embargo, las grandes aglomeraciones generan altos costos sociales derivados del elevado crecimiento demográfico, pobreza, congestión vehicular, deterioro ambiental y complejidad administrativa.

Las metrópolis son expresión de la paradoja urbana: crecimiento y desempleo, salud y pobreza; además, como resultado del uso extendido e intensivo de tecnologías, incrementan el calentamiento global (Ardavín, 2008). El gobierno y administración de las metrópolis se convirtieron en retos que los diferentes Estados nacionales han resuelto de diversas formas según el régimen institucional prevaleciente (Rosique, 2005:34)

El régimen institucional se conforma por el sistema político (régimen constitucional, sistema de partidos, sistema electoral y sistema de participación ciudadana), el modelo de gestión administrativo dominante, el grado de desarrollo técnico y material, y por los patrones culturales de vida urbana (Rosique, 2005:34). “Dependiendo de la historia particular de cada país, se han desarrollado formas políticas y aparatos administrativos para cumplir con las funciones del Estado. De esa situación se derivan *modelos de gestión* específicos...” (Rosique, :35).

Existen dos enfoques que han estudiado la gestión de las ciudades. En estos enfoques no son preponderantes el tamaño y forma de la ciudad; sino los mecanismos institucionales y las organizaciones gubernamentales, que en diversos momentos y espacios han sido responsables de actuar en un entorno urbano y metropolitano. Para el estudio de dichos fenómenos han existido dos escuelas: la de los reformadores y la de elección racional (Zentella, 2007).

La escuela de los reformadores parte de la premisa de que la multiplicidad de estructuras administrativas resulta una desventaja para el desempeño de la

ciudad, porque ello dificulta la coordinación entre gobiernos e instituciones públicas; tal estado de cosas genera superposición o duplicación, lo que genera altos costos para la reproducción de la ciudad (Zentella, 2007: 9). Esta escuela plantea la necesidad de construir estructuras fuertes y centralizadas que controlen la gestión metropolitana y ello evita el fenómeno del ‘gorrón’ o *free rider* (Zentella, 2007: 12), lo que dará como resultado una mejor asignación de recursos públicos en el espacio, así como costos equitativos entre las diferentes zonas que conforman el territorio, aprovechamiento de las economías de escala; en general, mayor equidad. El gobierno metropolitano es su propuesta más acabada.

La escuela de la elección racional (Zentella, 2007) plantea un esquema de horizontalidad entre gobiernos locales. Un gobierno metropolitano constituye un gran monopolio económico, administrativo y político; mientras que la existencia de múltiples estructuras locales permite la existencia de una competencia “sana” y un estímulo a la innovación en la gestión urbana.

“...podemos señalar que la escuela de los reformadores defiende valores como la igualdad social y la solidaridad territorial y socio fiscal, mientras que la escuela de la elección racional valoriza la libertad individual, la competencia entre los gobiernos locales para estimular la innovación y la rendición de cuentas (accountability) (Zentella, 2007: 13)

A partir de las dos escuelas antes mencionadas, se identifican cuatro formas que jurídica y organizativamente han existido en el mundo para atender el fenómeno metropolitano: gobierno metropolitano, asociacionismo municipal, construcción de estructuras formales y, planes y presupuestos participativos (Iracheta, 2009:93). El primer caso se ilustra con las experiencias de Tokio (Japón) y Montreal (Canadá). El segundo se ejemplifica con París (Francia). El tercero con el Great London Council y el Greater London Authority (Inglaterra), la Empresa de Planeación Metropolitana de Sao Paulo y la Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (Brasil). La ciudad de Porto Alegre (Brasil) ilustra la cuarta forma (Iracheta, 2009). En todos los casos los ejemplos mencionados son sólo para ilustrar, de ningún modo agotan las experiencias observadas.

Existen tres casos que son aludidos persistentemente: Londres, París y Nueva York. La situación de Inglaterra es paradigmática. La gestión metropolitana del Gran Londres se caracterizó porque los gobiernos locales cedieron parte de su autoridad legal a una coordinación general. El modelo de los “counties” se siguió en las seis grandes áreas urbanas inglesas al constituirse autoridades metropolitanas con representantes directamente elegidos, con autonomía financiera y amplias competencias, así se creó el Great London Council en 1965. Dicha autoridad diseñó políticas y proyectos para la zona metropolitana y, de alguna manera, logró recuperar el medio ambiente de la ciudad. En 1999 se estableció la figura de gobierno metropolitano, a través de la figura del Great London Authority; el cual institucionalizó la participación ciudadana como elemento de gestión. Fue un tránsito de escuela de elección racional a escuela de reformadores (Moreno, 2006:11).

En París el poder metropolitano denominado *Conseil Regional de Île-de-France*, creado en 1982 y elegido mediante sufragio universal, tiene jurisdicción sobre siete departamentos y 310 municipios. Realiza la planificación e implementa políticas regionales con recursos públicos crecientes provenientes de los fondos estructurales de la Unión Europea (UE). Lo anterior sin que se violenten las autonomías de los diferentes gobiernos participantes (Rosique, 2005:43).

París es una aglomeración sin gobierno metropolitano pero coordinada bajo un modelo intermunicipal de carácter regional. En dicho modelo las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores (Moreno, 2006:13). En París se observa una superposición gradual del nuevo sistema de gestión metropolitano basado en la triada Europa-región-metrópoli, por encima de la triada Estado-departamento-municipios (Rosique, 2005:49). En París predomina la escuela de la elección racional.

En los Estados Unidos, el gobierno de la ciudad de Nueva York mantiene jurisdicción sobre 5 condados implicados en la conurbación. El fundamento de tal diseño institucional se encuentra en la cesión, por parte de los condados, de su

autoridad a un Consejo Metropolitano; a cambio obtuvieron representación en dicho Consejo, con posibilidades reales de influir en la gestión de la ciudad. Nueva York es una aglomeración sin gobierno metropolitano pero se gestiona bajo el modelo de intermunicipal de coordinación y cuenta con mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para el caso de que se trate (Moreno, 2006:13). En suma: escuela de elección racional.

Independientemente de su denominación y características, las diversas instituciones creadas en el mundo para atender el fenómeno metropolitano tienen agendas similares. En un estudio que abarcó 46 zonas metropolitanas en el mundo, Iracheta (2009) observó que los temas comunes que se atienden con visión de conjunto son: planeación de los asentamientos humanos y uso del suelo (32), transporte (29) medio ambiente (36), abasto y/o desalojo de agua (16). Existen otras actividades que no llegan a ser significativas, tales como vivienda, cultura, turismo, desarrollo económico, educación, cultura, protección civil, rastros y equipamiento deportivo (Iracheta, 2009:95-107).

En cuanto a la organización territorial en las que se insertan las metrópolis, se identifican dos formas de organización estatal: unitaria o federada; aunque en algunos países, existen gobiernos regionales. Por organización territorial se entiende el proceso a través del cual se constituye, transforma, organiza y gobierna un territorio específico, articulado por diferentes lógicas políticas, institucionales, económicas, ambientales, sociales y culturales que se articulan en torno al mismo (Soto, 2006). Independientemente de la forma de organización prevaleciente, en ambas existe división de poderes clásica: ejecutivo, legislativo y judicial.

La organización unitaria se constituye alrededor de un solo centro de decisión, constituyente y legislativo. Puede ser centralizada o descentralizada y todos los ciudadanos del territorio están vinculados por las mismas leyes, decisiones del gobierno y sentencias judiciales. La organización unitaria suele estar acompañada de estados regionales y/o autonómicos (Soto, 2006).

La organización federal se caracteriza por la existencia de múltiples centros de decisión y de legislación, con diversos niveles institucionales; dicha organización resulta mucho más compleja que la unitaria porque "...requiere reglas afinadas de coordinación para evitar conflictos entre los gobiernos" (Soto, 2006:30) y para la adecuada división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas.

En los Estados federados concurren en la gestión metropolitana los gobiernos federal, estatal y municipal en un marco de Relaciones Intergubernamentales (RIG). Según Anderson las RIG se definen como "...un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación" (cit. pos. García, 1996: 102). De acuerdo con Hernández (2006) las RIG hacen referencia a "los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno" (: 37-38). Por su parte, Arandía indica que las RIG son los espacios en los que "se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas" (Arandía, 2002: 25).

Agranoff (cit. pos. García 1996:103) propone considerar los aspectos: relación centro-periferia; leyes y marcos legales; estructura del gobierno y la administración; relaciones financieras; aspectos políticos; implementación de políticas; relaciones interorganizativas y dinámicas de redes. Para Agranoff el concepto de RIG trasciende la formalidad del Derecho, que determina facultades y atribuciones (estructura), y se enfoca al estudio de las relaciones dinámicas entre los gobiernos. Con tal enfoque coinciden Hernández y Villa (2010) al señalar que "...la diversidad que pueden adquirir las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno se proyectan más allá de las condiciones legales, incluyen variables políticas y sociales que denotan la naturaleza de las relaciones" (: 101).

Las RIG se presentan bajo tres formas clásicas: coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación implica conciliar las actuaciones de las diversas autoridades administrativas para el adecuado cumplimiento de los fines del

Estado. La concurrencia alude a la participación de varias entidades, para atender de manera concertada problemas públicos transversales social y territorialmente. La subsidiariedad “aplica cuando las autoridades de un nivel superior apoyan transitoriamente a otras de un nivel inferior, a solicitud de estas últimas en la realización de actividades propias de este nivel” (Barbosa, 2007:192).

No obstante que se pueden identificar tres formas clásicas de RIG, la instrumentación de las mismas resulta de procesos de negociación y conflicto. Para el caso de la coordinación entre organizaciones jerárquicas, sucede que es difícil construir acuerdos entre superiores y subordinados; lo mismo puede suceder entre organizaciones pares (Rosique, 2005:39). Todo ello deriva del grado de poder y las áreas de política pública que atienden los gobiernos.

Existen tres modelos de RIG, que se determinan por el grado de distribución del poder y de acuerdo al tipo de distribución de las áreas de política pública (Magri, 2003:25): Modelo inclusivo o de monopolio institucional, Modelo separado o monopolio institucional compartido y, Modelo interdependiente o de pluralismo institucional.

En el Modelo inclusivo o de monopolio institucional el grado de distribución de poder territorial y sectorial está centralizado y tiene un bajo y vertical carácter de relación. En Modelo separado o monopolio institucional compartido se considera la descentralización; están definidas competencias, exclusivas, para cada nivel de gobierno y las relaciones tienden a ser altas, verticales y, al mismo tiempo, horizontales. En el Modelo interdependiente priva la descentralización y las competencias son compartidas entre varias instituciones territoriales y sectoriales; sus relaciones tienen el mismo carácter que las segundas.

Al aplicar los modelos a las formas de administración metropolitana en el mundo se obtienen tres tipos (Ramírez, 2002):

- a) Concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno.
- b) Establecimiento de convenios específicos.
- c) Concertación público-privada.

“La primera modalidad es cuasi permanente; la segunda y la tercera son predominantemente temporales” (Ramírez, 2002:3-4). La participación de diversos ámbitos de gobierno con orígenes políticos opuestos, normatividades diferenciadas, presupuestos restringidos e inercias administrativas es una constante. Estas formas por lo regular son rebasadas por la dinámica de expansión urbana, ya que resultan lentos en su accionar ante los retos dinámicos que dicho fenómeno supone.

La tendencia espacial moderna tiende hacia la concentración, mientras que el diseño de las instituciones se fundamenta en la descentralización. Tal situación es una paradoja. Por ejemplo, en México las instituciones se han diseñado bajo un esquema de descentralización (*Vid. Mattos, 2005*) y la dinámica espacial ha sido de concentración. Incluso, al interior de las metrópolis mexicanas “se ha puesto poca atención en lo que de manera específica está sucediendo en estas áreas periféricas y en el tipo de relaciones que ellas establecen con su centro metropolitano” (Aguilar, 2004:7).

2.2 Distribución poblacional en la Zona Metropolitana del Valle de México

El gobierno federal, a través del Programa Nacional de Ordenación del Territorio 2001-2006, planteó que el sistema urbano nacional se estructura por una megalópolis² (zonas metropolitanas del Valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala), 13 metrópolis³, 28 aglomeraciones urbanas⁴, 319 Ciudades⁵

² La SEDESOL define a la megalópolis como: “el resultado de la ‘metropolización’ de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la región centro del país” (SEDESOL, 2001:62).

³ Las zonas metropolitanas son: “Las zonas metropolitanas son todas aquellas redes de ciudades, donde los procesos de ‘metropolización’ involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes” (SEDESOL, 2001:62). Se subclasifican en transfronterizas, Interestatales y estatales. Para el primer caso son: ZM de Tijuana, ZM de Nuevo Laredo, ZM de Ciudad Juárez y ZM de Matamoros. En relación con el segundo subgrupo corresponden: ZM de Monterrey-Saltillio-Ramos Arizpe-Arteaga, ZM de Tampico-Madero-Altamira, ZM de

(75 de ellas con más de 50 mil habitantes y 244 entre 15 y 49,900 habitantes). Las restantes 2,139 localidades del país, que tienen entre 2,500 y 15,000 habitantes, el programa las clasifica como Centros de Población⁶.

En el recuento institucional más reciente, (SEDESOL, INEGI y CONAPO, 2005; Topelson, 2008) se establecieron 56 zonas metropolitanas, que representan el 55.68% de la población total del país y el 78.52% de la población urbana. Del total registrado, 9 metrópolis son mayores a un millón de habitantes, 18 de ellas tienen entre 500 mil y un millón y, 29 tienen entre 100 mil y 500 mil⁷.

Lo que oficialmente se denomina el Valle de México en realidad es una cuenca cerrada ubicada a gran altura rodeada de montañas de origen volcánico, algunas de ellas a más de 5000 msnm (Lahera, 2003). La denominación institucional de la aglomeración urbana es Zona Metropolitana del Valle de México. El CONAPO (2005), señala que la ZMVM cumple con los tres criterios básicos que permiten identificar una zona metropolitana: tiene 52 municipios centrales (incluidas las 16 delegaciones del D.F.), 6 municipios exteriores definidos con

Torreón-Gómez Palacio-Lerdo y ZM de Puerto Vallarta. En el tercer subgrupo la SEDESOL ubica a la ZM de Guadalajara y la ZM de León.

⁴ “Las aglomeraciones urbanas 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” (SEDESOL, 2001).

⁵ “Esta clase está integrada por todas aquellas localidades cuya expansión urbana no ha sobrepasado los límites del municipio donde se localizan” (SEDESOL, 2001:63).

⁶ “Las 195,152 localidades de 1 a 2,449 habitantes quedan clasificadas, de acuerdo con el CONAPO, según su condición de ubicación: a) localidades dentro del área de influencia urbana, 22%; b) localidades cerca de una carretera, 44% y; c) localidades aisladas, 34%.” (SEDESOL, 2001:64).

⁷ Sin embargo Castelazo (2008), considera que existen 58 zonas metropolitanas. Para llegar a tal conclusión considera cuatro elementos. En el primero, establece un área poblada de 250 mil habitantes o más, residentes en un asentamiento central y localidades periféricas interdependientes. En el segundo, la integración económica, definida por la población económicamente activa no agrícola y su aportación al PIB nacional. En el tercero, la integración social, en términos de educación, cultura, tradición, historia. Finalmente, en el cuarto elemento define la integración funcional, es decir la interrelación entre las localidades que conforman a la estructura metropolitana y sus elementos estructuradores básicos (economía, vialidad y transporte, suelo, infraestructura, equipamiento, servicios).

base en criterios estadísticos y geográficos y, 18 municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y de política urbana⁸.

La ZMVM es la metrópoli principal del país debido a su volumen poblacional, la dinámica de su economía, la concentración de infraestructura y la inversión pública en ella depositada (Sobrino, 2004:490). Además, es el centro político. Para Aguilar y Alvarado (2004) la estructura del espacio urbano en la metrópoli se liga a la existencia de diversos usos del suelo: un centro comercial y de negocios (ubicado en el Centro Histórico), uso comercial y de servicios, uso industrial y uso residencial. En la ZMVM el centro de la ciudad sigue siendo el punto de mayor confluencia para los desplazamientos de la población.

Suárez y Delgado (2007) muestran que la ciudad conserva una estructura primordialmente monocéntrica:

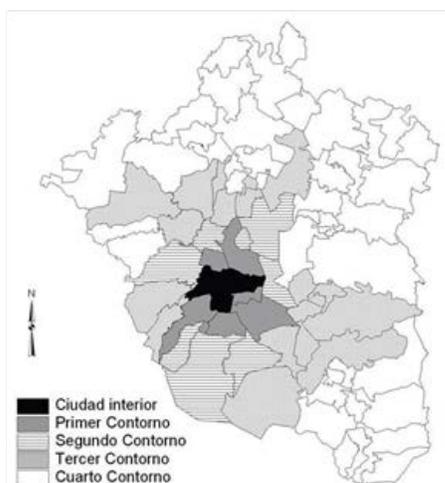
la mayor parte del crecimiento de los empleos se sigue concentrando en la ciudad interior, aunque de acuerdo con la teoría ocurre un proceso simultáneo de despoblamiento [...] El proceso observado en la ZMVM contradice la teoría urbana neoclásica en cuanto al supuesto de que el mercado logra crear patrones eficientes de uso de suelo. A menos que una mayor participación económica de los distintos contornos metropolitanos lleve a la formación de centros económicos secundarios, la tendencia dominante seguirá siendo hacia la concentración en el centro y la dispersión creciente en la periferia (2007: 109, 112-113).

Suárez y Delgado (2007) utilizaron el modelo de contornos metropolitanos para analizar la dinámica poblacional en el Valle de México hasta el 2000 (figura 1). En dicho modelo, se divide la ZMVM en cinco contornos compuestos por determinado número de unidades político administrativas: Ciudad Interior (cuatro delegaciones), Primer Contorno (seis delegaciones), Segundo Contorno (tres

⁸ Connolly y Cruz (2004) sostienen que esta caracterización tiene poca utilidad analítica y programática ya que parte de supuestos insostenibles. En principio, afirman que el principio de conurbación física sigue vigente a contrapelo del principio de relación funcional sin contigüidad. Es decir, el modelo de expansión centro periferia sigue vigente. Además, la población se concentra “sólo” en 30 municipios y las 16 delegaciones. “... En los 30 municipios restantes, a pesar de su contigüidad con los municipios anteriores, no hay nada que indique una integración metropolitana; ni su densidad poblacional, ni el lugar de trabajo de la población residente, ni las actividades económicas se relacionan con los procesos de la gran ciudad. Tampoco hay indicios de que la ciudad se expandirá necesariamente hacia estos municipios en el futuro cercano” (Connolly y Cruz, 2004:471).

delegaciones y cuatro municipios de Estado de México), Tercer Contorno (tres delegaciones y 15 municipios del Estado de México) y, Cuarto Contorno (40 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo). En total consideran 76 unidades político administrativas. Este esquema se sigue para referir los resultados censales de 2005 y las tasas de crecimiento poblacional⁹.

FIGURA 1
Contornos de la Zona Metropolitana del Valle de México



FUENTE: Delgado, 1998, en Suárez y Delgado, 2007:109

La Ciudad Interior tuvo tasa de crecimiento negativo en el decenio 1995-2005 (-0.70)¹⁰; sin embargo, el ritmo negativo disminuyó entre 2000 y 2005 (-0.15) (cuadro 1). En el último período se mantuvo la tendencia al decrecimiento con un

⁹ De acuerdo con Esquivel y Flores la tasa de crecimiento “mide el ritmo global de aumento de los efectivos en un período de tiempo dado. Indica el aumento (o disminución) de la población en un determinado año, debido tanto al crecimiento natural como a la migración, expresada como porcentaje de la población base” (1996:50-52). Los autores citados distinguen cuatro fórmulas para calcular dicha tasa: aritmética, geométrica, exponencial e hiperbólica. Recomiendan utilizar “para México” la fórmula geométrica (:52). La fórmula se puede calcular de dos formas. En este trabajo se utiliza la fórmula geométrica inversa de la raíz cuadrada: $r' = ((P^{t+h}/P^t)^{(1/h)}) - 1$. Donde: r' = tasa de crecimiento, h = tiempo transcurrido (definido por el INEGI), P^{t+h} = población final, P^t = población inicial. El último valor se multiplica por la constante 100.

¹⁰ “...una tasa de crecimiento negativo significa que la zona está perdiendo población ya sea por emigración o por mortalidad (o por una combinación de ambas)” (Esquivel y Flores, 1996:50).

ritmo menor. También debe señalarse que entre 1995 y 2000 cuatro delegaciones perdieron población, mientras que en 2000-2005 sólo las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza lo hicieron (cuadro 1); por su parte la Cuauhtémoc y la Miguel Hidalgo presentaron tasas marginalmente positivas (0.17 y 0.04 respectivamente). Se está en presencia de una población estacionaria para el conjunto de la ciudad interior.

La delegación Cuauhtémoc fue la que mayor población perdió durante 1995-2000; también es la que en mayor medida recuperó la tendencia al crecimiento de las cuatro delegaciones. Si bien no es objeto de esta investigación indagar las causas, conviene revisar los efectos que han tenido las políticas gubernamentales, sobre todo las acciones derivadas de la publicación del Bando 2¹¹. Incluso, hacer el seguimiento de la política de vivienda implantada entre 2000-2006 en la Ciudad de México para determinar su vinculación con la dinámica demográfica delegacional.

Las seis delegaciones del primer contorno presentaron una tasa negativa de crecimiento poblacional entre 2000 y 2005 (-0.07), aunque tienen un comportamiento desigual a su interior. Azcapotzalco (-0.64) y Coyoacán (-0.34), decrecen de manera constante; mientras que la Gustavo A. Madero (-0.61) e Iztacalco (-0.71); lo hicieron a un ritmo mayor. Las delegaciones Álvaro Obregón (0.50) e Iztapalapa (0.47) presentaron saldo positivo (cuadro 1).

Las delegaciones Álvaro Obregón y, sobre todo Iztapalapa crecieron. No obstante, la segunda de ellas presenta una mayor tasa (0.79) durante 1995-2000 que la primera (0.26). Cuestión que se invierte al observar el quinquenio 2000-2005, ya que Iztapalapa creció a un ritmo más lento (0.47) y la Álvaro Obregón subió a 0.50 (cuadro 1). El primer contorno tiene, al parecer, una población estacionaria con ligera tendencia al decrecimiento y un comportamiento desigual entre sus unidades político-administrativas integrantes.

¹¹ Bando número 2, del Jueves, 07 de diciembre de 2000 decretado por el C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Establece restricciones al crecimiento urbano en las delegaciones de los restantes contornos y promueve el crecimiento poblacional hacia las delegaciones de la ciudad interior.

El segundo contorno se conforma por tres delegaciones y cuatro municipios del Estado de México. Se está en presencia del fenómeno de conurbación entre dos entidades federativas. En el período 2000-2005 se observó una tasa negativa en el contorno (-0.09). Paradójicamente las delegaciones del Distrito Federal tuvieron crecimiento, por encima de los municipios del Estado de México integrantes del contorno. Las delegaciones del segundo contorno crecen de manera constante y es más elevado en la delegación Xochimilco (1.59) (cuadro 1).

CUADRO 1
POBLACIÓN CIUDAD INTERIOR Y CONTORNOS DE LA ZMVM 1995–2005

Delegaciones y municipios	POBLACIÓN			TASA DE CRECIMIENTO %	
	1995	2000	2005	1995-2000	2000 – 2005
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	17,584,612	18,396,329	19,106,477	0.80	0.67
CIUDAD INTERIOR	1,760,359	1,692,179	1,677,358	-0.70	-0.15
1. Benito Juárez	369,956	360,478	355,017	-0.46	-0.27
2. Cuauhtémoc	540,382	516,255	521,348	-0.81	0.17
3. Miguel Hidalgo	364,398	352,640	353,534	-0.58	0.04
4. Venustiano Carranza	485,623	462,806	447,459	-0.85	-0.59
PRIMER CONTORNO	5,158,054	5,188,657	5,169,002	0.10	-0.07
1. Azcapotzalco	455,131	441,008	425,298	-0.56	-0.64
2. Álvaro Obregón	676,930	687,020	706,567	0.26	0.50
3. Coyoacán	653,489	640,423	628,063	-0.36	-0.34
4. Gustavo A. Madero	1,256,913	1,235,542	1,193,161	-0.30	-0.61
5. Iztacalco	418,982	411,321	395,025	-0.33	-0.71
6. Iztapalapa	1,696,609	1,773,343	1,820,888	0.79	0.47
SEGUNDO CONTORNO	5,340,586	5,602,413	5,574,966	0.85	-0.09
1. Magdalena Contreras	211,898	222,050	228,927	0.83	0.54
2. Tlalpan	552,516	581,781	607,545	0.92	0.77
3. Xochimilco	332,314	369,787	404,458	1.91	1.59
4. Ecatepec	1,457,124	1,622,697	1,688,258	1.92	0.70
5. Naucalpan	839,723	858,711	821,442	0.40	-0.78
6. Nezahualcóyotl	1,233,868	1,225,972	1,140,528	-0.11	-1.27
7. Tlalnepantla	713,143	721,415	683,808	0.20	-0.94

...Continua cuadro 1

	TERCER CONTORNO	4,121,653	4,519,657	5,247,504	2.95	2.67
1.	Cuajimalpa	136,873	151,222	173,625	1.78	2.47
2.	Milpa Alta	81,102	96,773	115,895	3.18	3.23
3.	Tláhuac	255,891	302,790	344,106	3.03	2.28
4.	Atizapán de Zaragoza	427,444	467,886	472,526	1.61	0.17
5.	Coacalco	204,674	252,555	285,943	3.79	2.21
6.	Cuautitlán	57,373	75,836	110,345	5.07	6.84
7.	Cuautitlán Izcalli	417,647	453,298	498,021	1.46	1.67
8.	Chalco	175,521	217,972	257,403	3.91	2.98
9.	Chicoloapan	71,351	77,579	170,035	1.49	14.84
10.	Chimalhuacán	412,014	490,772	525,389	3.15	1.21
11.	Huixquilucan	168,221	193,468	224,042	2.51	2.62
12.	Ixtapaluca	187,690	297,570	429,033	8.50	6.66
13.	Jaltenco	26,238	31,629	26,359	3.36	-3.16
14.	Nicolás Romero	237,064	269,546	306,516	2.30	2.29
15.	La Paz	178,538	212,694	232,546	3.15	1.59
16.	Tecámac	148,432	172,813	270,574	2.73	8.23
17.	Tultitlán	361,434	432,141	472,867	3.21	1.60
18.	Valle de Chalco	287,073	323,113	332,279	2.12	0.49
	CUARTO CONTORNO	1,203,960	1,393,423	1,571,080	2.62	2.13
1.	Acolman	54,468	61,250	77,035	2.10	4.13
2.	Amecameca	41,671	45,255	48,363	1.47	1.18
3.	Apaxco	21,134	23,734	25,738	2.08	1.44
4.	Atenco	27,988	34,435	42,739	3.74	3.88
5.	Atlautla	22,634	25,950	24,110	2.45	-1.29
6.	Axapusco	17,848	20,516	21,915	2.50	1.17
7.	Ayapango	4,858	5,947	6,361	3.65	1.19
8.	Cocotitlán	9,290	10,205	12,120	1.68	3.08
9.	Coyotepec	30,619	35,358	39,341	2.58	1.90
10.	Chiautla	16,602	19,620	22,664	3.00	2.58
11.	Chiconcuac	15,448	17,972	19,656	2.72	1.59
12.	Ecatzingo	6,949	7,916	8,247	2.33	0.72
13.	Huehuetoca	32,718	38,458	59,721	2.90	8.07
14.	Hueypoxtla	31,124	33,343	36,512	1.23	1.61
15.	Isidro Fabela	6,606	8,168	8,788	3.83	1.30
16.	Jilotzingo	12,412	15,086	13,825	3.52	-1.53
17.	Juchitepec	17,487	18,968	21,017	1.45	1.83
18.	Melchor Ocampo	33,455	37,716	37,706	2.15	0.00

...continua cuadro 1

19. Nextlalpan	15,053	19,532	22,507	4.72	2.53
20. Nopaltepec	6,492	7,512	8,182	2.62	1.52
21. Otumba	25,415	29,097	29,889	2.43	0.47
22. Ozumba	21,424	23,592	24,055	1.72	0.34
23. Papalotla	2,998	3,469	3,766	2.62	1.46
24. San Martín de las Pirámides	16,881	19,694	21,511	2.77	1.57
25. Temamatla	7,720	8,840	10,135	2.43	2.44
26. Temascalapa	24,440	29,307	33,063	3.27	2.15
27. Tenango del Aire	7,282	8,486	9,432	2.75	1.88
28. Teoloyucan	54,454	66,556	73,696	3.62	1.81
29. Teotihuacán	39,183	44,653	46,779	2.34	0.82
30. Tepetlaoxtoc	19,380	22,729	25,507	2.86	2.05
31. Tepetlixpa	15,181	16,863	16,912	1.88	0.05
32. Tepotzotlán	54,419	62,280	67,724	2.42	1.49
33. Tequixquiac	24,766	28,067	31,080	2.24	1.81
34. Texcoco	173,106	204,102	209,308	2.96	0.45
35. Tezoyuca	16,338	18,852	25,372	2.57	5.38
36. Tlalmanalco	38,396	42,507	43,930	1.82	0.58
37. Tultepec	75,996	93,277	110,145	3.70	2.97
38. Villa del Carbón	30,726	37,993	39,587	3.83	0.73
39. Zumpango	91,642	99,774	127,988	1.52	4.49
40. Tonanitla	N/D	N/D	8,081	N/D	N/D
41. Tizayuca (Edo de Hidalgo)	39,357	46,344	56,573	2.94	3.58

Fuente: INEGI, Censo de Población 1995; XII Censo de Población 2000; Censo de Población 2005

Los municipios integrados al segundo contorno decrecen durante el quinquenio 2000-2005. Resaltan Nezahualcóyotl (-1.27), Tlalnepantla (-0.94) y Naucalpan (-0.78) (cuadro 1.). Lo anterior se traduce, en términos absolutos, en una disminución de 85,444, habitantes para Nezahualcóyotl, 37,607 en Tlalnepantla y 37,269 para Naucalpan. Esto es importante porque tal volumen perdido de población iguala o rebasa a la población histórica acumulada de muchos otros municipios de la ZMVM.

Como se observa, el segundo contorno tiene un comportamiento desigual entre sus componentes. Mientras las delegaciones del Distrito Federal crecen poco a poco y de manera constante, los cuatro municipios del Estado de México que lo conforman, han iniciado una tendencia hacia la disminución de su población

(cuadro 1). Lo anterior sesga negativamente la tasa de crecimiento de 2005 al ubicarse en un -0.09. Esto resulta en un cambio importante en el comportamiento poblacional de dichos municipios, que durante las décadas de los cincuenta a los noventa (en su primera parte) del siglo pasado, fueron importantes centros de atracción poblacional.

El tercer contorno lo conforman tres delegaciones del Distrito Federal y 15 municipios del Estado de México. Las delegaciones Cuajimalpa (2.47), Milpa Alta (3.23) y Tláhuac (2.28), presentaron tasas de crecimiento positivas en el quinquenio, por encima del resto de las delegaciones del Distrito Federal. Durante el período señalado se caracterizaron por su ritmo sostenido de crecimiento.

De los quince municipios integrantes del tercer contorno, salvo Huixquilucan, ninguno tiene contigüidad física con las delegaciones del Distrito Federal. Son municipios de urbanizaciones recientes pero integradas a la dinámica metropolitana en el Valle de México. Sobresalen Chicoloapan y Tecámac porque, en ambos, su tasa de crecimiento se disparó entre 2000 y 2005. Chicoloapan pasó de 1.49 a 14.9 (cuadro 1); mientras que Tecámac, que presentaba en 2000 una tasa de crecimiento de 2.73, alcanzó 8.26 en 2005 (cuadro 1).

Cuautitlán e Ixtapaluca también presentaron tasas elevadas de crecimiento poblacional, aunque menores a las de Chicoloapan y Tecámac. Cuautitlán ha crecido de manera sostenida, pues en 1995-2000 tuvo una tasa de 5.07 y durante el período 2000-2005 fue de 6.87 (cuadro 1). Por su parte, Ixtapaluca sigue creciendo de manera importante, en términos comparativos con el resto de los municipios del contorno y, de hecho, con todas las unidades político administrativas de la ZMVM. En 2000, presentó un crecimiento de 8.50 mientras que en el 2005 creció a menor escala, pero con un porcentaje aún elevado (6.69) (cuadro 1). El resto de los municipios del tercer contorno, mantienen un sentido positivo en su crecimiento poblacional en 2005 (cuadro 1).

En conjunto el tercer contorno incluye los cuatro municipios que exponencialmente incrementaron su población durante 2000-2005. Las unidades

político administrativas incluidas están por encima de la media de tasas de crecimiento observadas en toda la ZMVM. En específico, aquí es posible encontrar los municipios que tuvieron la mayor dinámica poblacional hasta el momento.

El cuarto contorno lo conforman 41 municipios, de ellos 40 son del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. El crecimiento de 25 municipios del contorno fue lento durante 2000-2005 respecto a los cinco años anteriores y tienen una tendencia a estabilizarse. Se puede observar (cuadro 1) que el municipio de Melchor Ocampo (0.0) no creció. En el mismo caso se encuentran los municipios de Tepetlixpa y Otumba (0.05 y 0.47, respectivamente). Llama la atención lo sucedido en Atlautla (-1.29) y Jilotzingo (-1.53) (cuadro 1) que presentaron tasa negativas durante 2000-2005. Tal hecho los ubica como casos atípicos en el cuarto contorno.

En seis municipios (Atenco, Cocotitlán, Hueyoptla, Juchitepec, Temamatla y Tizayuca) el crecimiento ha sido constante entre 2000 y 2005. Sobresalen Cocotitlán (3.09) y Tizayuca (3.60) (cuadro 1). Ambos municipios rebasan el promedio de los otros cuatro mencionados, que los ubica como municipios con un rápido incremento poblacional.

Huehuetoca (8.11), Tezoyuca (5.40), Zumpango (4.51) y Acolman (4.14) incrementaron sus tasas de crecimiento durante 2000-2005 (cuadro 1), irrumpiendo como municipios concentradores de nueva población. Resalta el caso de Huehuetoca, ya que su tasa de crecimiento es la más elevada del contorno, resultando atípica respecto al del resto (1.7). También cabe destacar ubicación alejada de Huehuetoca respecto al centro de la ciudad de México y la inexistencia de conurbación respecto a las delegaciones o municipios del primero y segundo contorno.

Poblacionalmente la ZMVM presenta una dinámica compleja y heterogénea en sus componentes político-administrativos. Existe diversidad de movimientos de población en su interior, que influyen en su forma y estructura. Los movimientos poblacionales generan nuevas formas de ocupación del suelo y uso de los recursos naturales. Los procesos para la provisión de bienes y servicios (privados

o públicos), así como el desenlace que tienen tales, genera externalidades y problemas complejos, cuya resolución demanda múltiples acciones.

De acuerdo con Galindo, Escalante y Asuad (2004) los costos, en términos económicos y sociales asociados al proceso de urbanización en la ZMVM son crecientes. Ello es consecuencia del descuido general en materia de contaminación ambiental, pérdidas económicas derivadas de los congestionamientos, la falta de vivienda y las condiciones depauperadas del transporte público, entre otros.

2.3 Cuatro problemas metropolitanos en el Valle de México

Los problemas que en este trabajo se tipifican como metropolitanos son: asentamientos humanos, transporte, medio ambiente y, abasto y desalojo de agua¹². Los cuatro son resultado de la histórica conformación de la ciudad. Son expresión de la forma de reproducción social que marca la tendencia nacional de ocupación del espacio. Cada uno con su propia lógica, pero al mismo tiempo imbricados; en conjunto conforman un todo, complejo de gestionar.

Aunque la interdependencia de los cuatro problemas mencionados es fuerte, se irán abordando por separado para entender las particularidades de cada uno de ellos, sin que esto implique negar que la evolución de uno u otro influya en la dinámica del o los otros. El orden de la exposición es: asentamientos humanos, transporte, medio ambiente y, agua.

¹² . De hecho los gobiernos implicados en la ZMVM definieron su agenda alrededor de tales problemas. Por ello en el capítulo 4 se estudian cuatro comisiones operativas y una ejecutiva: Asentamientos Humanos (COMETAH), Comunicaciones y Transporte (COMETRAVI), Ambiental (CAM), Agua y Drenaje (CADAM) y, Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

2.3.1. Asentamientos humanos

De acuerdo a datos que presenta Iracheta (2004:539), los asentamientos humanos ocupaban 147,928 hectáreas en el año 2000, de las cuales el 51.96 por ciento pertenecían al territorio del DF. y el 48.04 por ciento al estado de México. Covarrubias (2000) señaló que la superficie de la ZMVM se incrementó 6.3 veces entre 1950 y 2000; en un ejercicio de prospectiva estableció que en 2010 se ocuparían 162, 690,126 has. y para el 2020 la superficie ascendería a 174, 830,127 has. Ello quiere decir que para 2020 la ZMVM será 7.6 veces mayor respecto a 1950, año en que se inició el proceso de metropolización de la Ciudad de México.

La ZMVM tiene un largo recorrido en su conformación¹³. A partir de 1970 se reconoció de manera informal su existencia, así como la necesidad de intervención pública para modificar los escenarios existentes. A pesar de que en los hechos la gran conurbación tiene décadas de vida, formalmente la ZMVM existe a partir de la Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México en 2005¹⁴. En tal año los gobiernos señalaron los límites territoriales, así como las delegaciones y municipios que la integran.

Las formas de ocupación han seguido un patrón de ocupación del suelo de forma horizontal. Básicamente el crecimiento ha sido alrededor de los ejes carreteros tradicionales y sus superficies cercanas sin tener previsión clara respecto a los espacios abiertos y las áreas verdes. El crecimiento del pasado medio siglo sobrevino como consecuencia de la expansión en áreas planificadas

¹³ “A partir del decenio de 1950, cuando la ciudad de México inició el proceso de metropolización, se presentaron dos fenómenos. El primero fue que buena parte de los migrantes se asentaron en los municipios conurbados, y el segundo que se presentaron movimientos del centro hacia la periferia de la ciudad; esto ocasionó el crecimiento de la población que dejó el D.F. para residir en los municipios conurbados del Estado de México (posteriormente) en los tres decenios tomados como periodo de análisis, ha llegado allí un porcentaje constante de migrantes provenientes de la capital del país (entre 82 y 86% del total de los migrantes que recibe” (Pérez, 2005:345).

¹⁴ Suscrita por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador del estado de México, el 22 de diciembre de 2005 en el marco de la cuarta sesión plenaria de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. Vid, capítulo 4.

de diferentes tipos y, a través de asentamientos irregulares no planificados de las áreas periféricas, obviamente en zonas no aptas para el desarrollo urbano. Lo anterior dio pie a la existencia de un mosaico contrastante de espacios intrametropolitanos, con servicios e insumos igualmente heterogéneos, no siempre consolidados.

Según el CONAPO (2002) los asentamientos humanos durante la década de los noventa del siglo pasado se caracterizaron por la ocupación de los espacios vacíos en el interior o en el borde de la franja periférica del área urbana de la metrópoli, es decir se experimentó un proceso de densificación. El tipo de poblamiento fue el popular (63% del total), mientras que los conjuntos habitacionales ocuparon el segundo lugar con el 26%, las colonias residenciales representaron el 6% y los pueblos conurbados el 5%.

Duhau y Giglia (2004) dan cuenta de los procesos de ocupación del suelo cuyo resultado es la actual estructura urbana que guarda la ZMVM. Analizaron las formas en que se combinaron diferentes modalidades de ocupación del espacio metropolitano en el Valle de México, así como los usos privados y públicos y los conflictos derivados de ello. Para explicar tales fenómenos se apoyaron en el concepto de “orden urbano”:

[orden urbano es]...el conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a alguna jerarquía jurídica) como convencionales a las que recurren implícita o implícitamente los habitantes de la ciudad en su interacción cotidiana con el espacio público, y por medio de las cuales establecen expectativas y organizan las prácticas relacionadas con los usos, la apropiación y los significados atribuidos a los espacios y los artefactos urbanos (Duhau y Giglia, 2004:263).

El concepto es de utilidad en este trabajo, porque permite identificar los procesos diferenciados de ocupación y uso del suelo en la ZMVM. Con el concepto se puede determinar lo ocurrido en cada entidad y su interrelación funcional. Es decir, se pueden identificar los procesos particulares del Distrito Federal y del Estado de México, a la vez que permite entender la interdependencia de ambas experiencias.

Para el caso del Distrito Federal Duhau y Giglia (2004) identificaron de manera típica tres formas. La primera corresponde al “urbanismo ibérico”, que

define un tejido urbano por medio de la traza en damero. La segunda, es el “urbanismo moderno” que produjo la ciudad a partir del espacio público y que organizó el tejido urbano mediante la jerarquización de las vías públicas. La tercera corresponde a los pueblos y/o barrios que se originaron de asentamientos prehispánicos, con traza irregular y con espacios de circulación con callejones.

En los municipios del Estado de México, Duahu y Giglia (2004) establecen tres tipos de urbanización a partir de los años cincuenta: desarrollos suburbanos o fraccionamientos, conjuntos habitacionales de interés social y colonias populares. Los fraccionamientos, están dirigidos a las clases medias y en ocasiones a las clases altas. Se trata de desarrollos que representan una alternativa positiva para la vivienda propia en un contexto de recursos, servicios e ingresos adecuados. Sus funciones de vivienda permiten un uso exclusivo sin combinación con otros usos comerciales o de servicios y, evidentemente, sin usos industriales.

Los conjuntos habitacionales deben su “difusión a la constitución de fondos solidarios de vivienda en los años setenta” (Duhau y Giglia, 2004:262). Tales conjuntos corresponden, prioritariamente, a programas públicos de vivienda, en los que se abaten costos de construcción y de suelo. Se diseñaron como espacios autocontenidos a tejidos urbanos adyacentes, evitando el contacto físico y humano con otras formas de urbanización.

Las colonias populares “corresponden a la ciudad producida a partir de la vivienda y los servicios básicos por medio de lo que habitualmente denominamos ‘urbanización popular’, basada en la producción de lotes baratos destinados a la vivienda unifamiliar autoconstruida” (Duhau y Giglia, 2004:262). El urbanismo popular responde a la vivienda producida a contra corriente con la normatividad en lo concerniente a usos del suelo. Por su naturaleza, y comparativamente con otras zonas, los terrenos tienen precios baratos y la técnica constructiva es de baja calidad. En ellas se mezclan usos comerciales, de servicios e, incluso, industriales.

Observado como un todo, el orden urbano de la ZMVM se caracteriza por la depredación de lo público. Se observa por una permanente “privatización del

espacio y de las prácticas urbanas que con diferentes modalidades operan con dispositivos de protección, autosegregación, subsistencia y explotación lucrativa del espacio público y las externalidades urbanas” (Duhau y Giglia, 2004:265). Lo anterior como resultado del predominio de reglas informales en la gestión urbana, por encima de las normas urbanísticas formales.

De acuerdo con Iracheta, los movimientos migratorios al interior de la ZMVM generan para los habitantes precariedad económica. Dicha escasez los obliga a buscar terrenos al alcance de sus magros ingresos y ocupar suelo fuera de los límites legales establecidos en los instrumentos de planeación urbana municipal¹⁵(2004:539). Una vez establecidos, deviene un largo tiempo para regularizar sus propiedades, construir la vivienda y acceder a servicios públicos.

Graizbord y Acuña (2006) señalan que las decisiones unilaterales de los individuos perturban la estructura urbana. Las decisiones de migrar, construir o comprar vivienda, las formas de construcción, la localización del empleo, entre otros factores, generan formas espaciales densas en términos cuantitativos o ambientes favorables o no, para la vida cotidiana. La política macroeconómica, la inversión pública en infraestructura y equipamiento, así como las decisiones de los desarrolladores inmobiliarios u otros actores económicamente poderosos han configurado las formas urbanas metropolitanas.

Los cambios en la estructura de la metrópoli difícilmente modificarán las tendencias en la orientación y en las tasas resultantes. Duhau y Giglia (2004:266) plantearon que las modalidades de expansión han dado como resultado deficiencias en “materia de espacios, equipamientos públicos y artefactos urbanos”. De ahí que Partida y Anzaldo (2004:216) señalen que “las transformaciones demográficas y habitacionales más profundas se deben dar dentro de la metrópoli más que en el concierto nacional”.

El “orden urbano” de la ZMVM genera dificultades para las organizaciones gubernamentales. En particular en lo correspondiente a los montos económicos de

¹⁵ En el Estado de México los municipios están facultados para administrar y zonificar los usos del suelo. En el capítulo tres se describen las limitantes que desde el propio marco normativo existen para un efectivo control de los asentamientos humanos.

las inversiones en servicios y obra pública requeridos para la reproducción metropolitana. Dicho orden urbano encarece la vida de la población, eleva los costos de autoconstrucción vivienda, dificulta el acceso a los servicios en otras zonas de la metrópoli e incrementa los problemas de transporte (público y/o privado).

2.3.2. Transporte

Graizbord y Acuña (2004) señalan que, anteriormente, la concentración del empleo en los centros de las ciudades producía patrones radiales de movilidad, con intensos flujos de entrada por la mañana y salida por la tarde. En los últimos años las cosas se han modificado. Ahora diversos factores han creado multiplicidad de flujos cruzados, algunos tangenciales, que difieren mucho de los tradicionales. Tales flujos complementan un viejo patrón de movilidad, “nuevas fuentes de empleo y áreas residenciales también han sido atraídas a estas zonas reduciendo la necesidad de viajar al antiguo centro de la ciudad” (:316).

Para analizar el transporte como segundo problema metropolitano, se toma como insumo la encuesta Origen-Destino¹⁶. En dicho documento se señala que cada día se realizan cerca de 22 millones de viajes en la ZMVM. El 41.3% se originan en el Estado de México y el 58.4% en el Distrito Federal. La cantidad de viajes es inversamente proporcional al número de habitantes asentados en el Distrito federal y en los municipios metropolitanos.

De los viajes producidos en el D.F, el 83% son en su propio territorio; el restante 17% tienen como destino algún municipio metropolitano del Estado de México. Contrario a lo que pudiera pensarse, en el Estado de México el 76% de los viajes se realizan en su demarcación y el restante 24% tiene como destino el Distrito Federal (Secretaría del Transporte, 2008). Vistos de forma independiente,

¹⁶ Se levantó en 2007, con recursos del Fondo Metropolitano (véase capítulo 4), en el marco de los trabajos de la Comisión Metropolitana de Transporte (COMETRAVI). Uno de sus objetivos fue obtener información para caracterizar la movilidad de los residentes en la ZMVM. Se encuestaron 46,500 viviendas de las 16 delegaciones y 40 municipios metropolitanos (Secretaría del Transporte, 2008).

la cantidad de viajes al interior de ambas entidades son representativos de la dinámica endógena que sucede en ellas.

En transporte público se realizan 14.8 millones y 6.8 millones en transporte privado. Los “peseros” y microbuses son el medio más recurrido, ya que el 65% de los viajes se realizan por tal medio. Posteriormente aparecen los taxis (17%), el metro (8%), autobuses suburbanos (7%) y, con porcentajes mínimos, el Metrobús, Trolébus y las Rutas de Transporte Público (RTP) (Secretaría del Transporte, 2008). A pesar de que las cuotas en “peseros” y microbuses implican un mayor costo, ofrecen, en cambio una mayor flexibilidad en sus rutas.

En general, los usuarios están optando cada vez menos por los modos de transporte de alta ocupación (como autobuses y Metro), y cada vez más por los vehículos masivos de baja ocupación y por los automóviles. En cuanto al transporte privado prevalece el automóvil con el 92.3%, siendo mucho menor el movimiento en Bicicleta (6%) y motocicleta (1.7%) (Secretaría del Transporte, 2008).

Al aplicar el modelo de contornos al análisis del transporte (Cuadro 2), utilizado para referir la dinámica demográfica de la ZMVM, se observan diversos escenarios. En cuanto al origen de los viajes cuyo destino es el Distrito Federal, la ciudad central representa el 17.5% de los 12, 833,615 realizados con tal fin. El primer contorno alcanza el 48% del total, siendo mayores los viajes cuyo origen son las delegaciones Iztapalapa (15.8%) y Gustavo A. Madero (10.4%). El segundo contorno muestra un porcentaje de 21.5%, el tercer contorno el 12.3% y, con un porcentaje mucho menor el cuarto contorno (0.6%) (cuadro 2).

Como se muestra en la encuesta referida, el 87% el origen de los viajes cuyo destino es el Distrito Federal ocurre en las dieciséis delegaciones del D.F. y cuatro municipios del Estado de México (Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl y Tlalnepantla) (cuadro 2). De acuerdo con Ardavín (2008) se calcula que las delegaciones de la ciudad interior reciben una población flotante de más de tres millones de personas al día. Los datos analizados muestran que se está en presencia, aún, de una metrópoli monocéntrica.

CUADRO 2.
VIAJES EN LA ZMVM DESAGREGADOS POR CONTORNOS

	VIAJES CON DESTINO AL DISTRITO FEDERAL		VIAJES CON DESTINO AL ESTADO DE MÉXICO	
	Total	%	Total	%
ZMVM	12,833,615	100.00	9,064,486	100.00
Distrito Federal	10,709,884	83.45	356,431	3.93
Estado de México	2,123,731	16.55	8,708,055	96.07
CIUDAD INTERIOR	2,245,931	17.50	73,788	0.81
Benito Juárez	626,363	4.88	12,775	0.14
Cuauhtémoc	652,269	5.08	20,597	0.23
Miguel Hidalgo	477,367	3.72	22,855	0.25
Venustiano Carranza	489,932	3.82	17,561	0.19
PRIMER CONTORNO	6,171,163	48.09	244,527	2.70
Azcapotzalco	503,711	3.92	36,114	0.40
Álvaro Obregón	953,410	7.43	15,905	0.18
Coyoacán	878,009	6.84	11,397	0.13
Gustavo A. Madero	1,343,577	10.47	90,706	1.00
Iztacalco	458,009	3.57	13,196	0.15
Iztapalapa	2,034,447	15.85	77,209	0.85
SEGUNDO CONTORNO	2,760,521	21.51	3,508,795	38.7
La Magdalena Contreras	290,971	2.27	2,992	0.03
Tlalpan	876,606	6.83	7,307	0.08
Xochimilco	462,850	3.61	5,067	0.06
Ecatepec	403,693	3.15	1,355,572	14.95
Naucalpan	163,100	1.27	733,678	8.09
Nezahualcoyotl	359,306	2.80	773,749	8.54
Tlanepantla	203,995	1.59	630,430	6.95
TERCER CONTORNO	1,575,557	12.28	4,095,521	45.18
Cuajimalpa	208,360	1.62	11,564	0.13
Milpa alta	92,975	0.72	1,862	0.02
Tláhuac	361,028	2.81	9,324	0.10
Atizapán	65,918	0.51	540,670	5.96
Coacalco	60,923	0.47	339,085	3.74
Cuautitlán	9,207	0.07	122,093	1.35
Cuautitlán Izcalli	66,794	0.52	521,207	5.75

continua...

...continua cuadro 2

Chalco	41,863	0.33	172,894	1.91
Chicoloapan	58,368	0.45	171,378	1.89
Chimalhuacán	113,217	0.88	345,328	3.81
Huixquilucan	73,594	0.57	185,911	2.05
Ixtapaluca	120,179	0.94	343,472	3.79
Jaltenco	7,442	0.06	22,984	0.25
Nicolás Romero	24,359	0.19	270,410	2.98
La Paz	65,044	0.51	155,159	1.71
Tecámac	62,749	0.49	313,607	3.46
Tultitlán	74,000	0.58	412,539	4.55
Valle de Chalco Solidaridad	69,537	0.54	156,034	1.72
CUARTO CONTORNO	80,443	0.63	1,057,543	12.60
Acolman	9,787	0.08	84,312	0.93
Amecameca	2,874	0.02	28,792	0.32
Atenco	3,232	0.03	51,285	0.57
Coyotepec	1,085	0.01	20,109	0.22
Chiautla	1,225	0.01	19,283	0.21
Chiconcuac		0.00	13,709	0.15
Huehuetoca	4,905	0.04	54,364	0.60
Melchor Ocampo	1,481	0.01	36,779	0.41
Nextlalpan	1,220	0.01	33,076	0.36
Papalotla	441	0.00	7,196	0.08
San Martín de las Pirámides	1,630	0.01	30,849	0.34
Teoloyucan	3,514	0.03	63,488	0.70
Teotihuacán	3,267	0.03	51,145	0.56
Tepetlaoxtoc	2,136	0.02	23,548	0.26
Tepotzotlán	2,754	0.02	52,082	0.57
Texcoco	17,302	0.13	227,893	2.51
Tezoyuca	2,143	0.02	26,465	0.29
Tlalmanalco	2,166	0.02	25,566	0.28
Tultepec	11,888	0.09	9,702	0.11
Zumpango	6,149	0.05	114,178	1.26
Tonanitla	1,244	0.01	168,034	1.85

Fuente: Elaboración propia con información de la *Encuesta Origen-Destino 2007*. INEGI

Respecto al origen de los viajes cuyo destino es el Estado de México, del Distrito Federal se observa un porcentaje mínimo (3.9%), mientras que de la

propia entidad mexiquense se presenta el 96.1%. De la ciudad interior se tiene el porcentaje menor (.8%) y, el primer contorno (2.7%) no resulta significativo en la encuesta. Al pasar al segundo contorno el porcentaje se eleva al 38.7%. Sin embargo las tres delegaciones que lo conforman (Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco) participan marginalmente (agregados alcanzan 0.17%), mientras que, de los municipios, Ecatepec presenta un porcentaje del 14.95% (cuadro 2).

En el tercer contorno se observa 45.2% como unidades político-administrativas origen de los viajes con destino al propio Estado de México. Aunque con porcentajes distintos se guarda una relación similar a la del tercer contorno; es decir, baja representatividad porcentual de las tres delegaciones (Cuajimalpa, Milpa Alta y Tláhuac) y mayor peso relativo de los municipios. Por su parte el cuarto contorno constituye el 12.6%. En este contorno no hay delegaciones del Distrito Federal, sus porcentajes son bajos por municipio integrante (menor a 1.0% en promedio) (cuadro 2).

Como se muestra en los datos, los municipios del segundo y tercer contorno tienen un papel relevante en el origen de los viajes con destino al Estado de México. En ellos los viajes ocurren en un elevado porcentaje en “peseros” y camiones de transporte público, lo que dificulta el tránsito de las personas. Un mayor número de vehículos realiza más viajes y recorre distancias más largas. Ello ha sido especialmente importante en el proceso de crecimiento que ha experimentado la ZMVM. “Dada una oferta fija de infraestructura (carreteras, vías ferroviarias, servicios de tránsito, etc.), un incremento en los vehículos y los kilómetros recorridos, produce síntomas que incluyen la congestión vial y la contaminación” (Proaire, 2002:2-17).

2.3.3. Contaminación atmosférica

Para abordar el aspecto de la contaminación atmosférica aire se toma en cuenta que la ZMVM está rodeada de montañas a 2,240 msnm en la que se presentan constantemente fenómenos de inversión térmica (Proaire, 2002). Tal fenómeno, sumado a sistemas de alta presión, “encierra” los contaminantes de la cuenca surgidos de las diferentes actividades humanas que en ella se desarrollan. Asimismo, la tendencia natural a las inversiones térmicas, entre octubre y marzo, y la gran fotorreactividad de la región acelera la formación de ozono.

Entre los factores naturales que incrementan el problema, destaca la ubicación geográfica de la ZMVM dentro del eje neovolcánico y sierras que constituyen una barrera física natural para la fluida circulación horizontal y vertical del viento, dificultando así el desalojo del aire contaminado fuera de la ZMVM. Adicionalmente, esta zona se localiza dentro de la región centro del país, razón por la cual, está sujeta también a la influencia de sistemas anticiclónicos, generados tanto en el Golfo de México como en el Océano Pacífico, que también dificultan la dispersión de gases y partículas contaminantes (INE, 2000).

La ZMVM es considerada hoy como una de las zonas urbanas con mayor contaminación atmosférica en el mundo; esto se debe a factores naturales y antrópicos que al combinarse entre sí deterioran considerablemente la calidad del aire que la población ha respirado cotidianamente durante las últimas décadas (INE, 2000:34).

A lo anterior hay que agregar, el elevado e ineficiente consumo energético de la ZMVM, que representa la quinta parte del total nacional y que en el caso de combustibles fósiles alcanza totales equivalentes a más de 45 millones de litros al día, distribuidos por sector de la siguiente manera, 11% en las plantas generadoras de energía eléctrica, 27% en el sector industrial, 53% en el sector transporte y aproximadamente el 9% para fines domésticos. Todos ellos contribuyen con emisiones de hidrocarburos, monóxido de carbono, óxidos de azufre óxidos de nitrógeno, partículas y calor (INE, 2000:35).

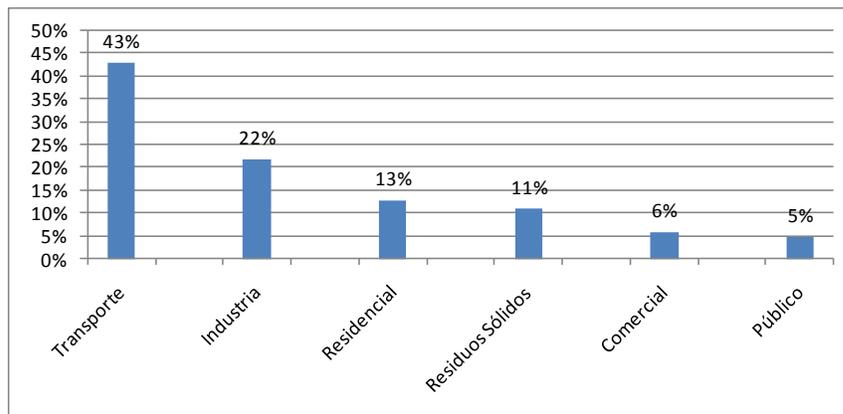
De acuerdo al Proaire (2002), las emisiones que frecuentemente rebasan las normas establecidas son el ozono y las partículas denominadas PM10 (de diámetro menor a 10 micras). En el informe del Proaire de 2002 se señaló que las mediciones de ozono en el medio ambiente, arrojaron como resultado que el 90% de los días del año se rebasaron los límites permitidos. “Las concentraciones pico de ozono, cercanas a 300 ppm, (fueron) comparables a las que tenía la ciudad de Los Ángeles durante los 70, y son superiores a las observadas en la actualidad en cualquier ciudad de los Estados Unidos” (Proaire, 2002).

El informe estableció que las partículas de humo, tierra y polvo (PM10) por lo regular habían excedido la norma establecida, en el 44% de los días del año. En algunas zonas del norte de la ZMVM se rebasó hasta dos o tres veces los niveles máximos determinados. “El ozono y las partículas son los contaminantes más preocupantes en la ZMVM, y los que merecen la atención más inmediata (Proaire, 2002: a-3). La erosión del suelo también contribuye a la contaminación a través de las partículas arrastradas por el viento principalmente de las zonas desecadas del ex lago de Texcoco y de las áreas desprovistas de vegetación, constituye lo que se conoce como las partículas suspendidas del aire INE,2000:35).

La ZMVM aporta el 9% de las emisiones contaminantes nacionales. Durante 2006 se emitieron 58.9 millones de toneladas de bióxido de carbono, de las cuales correspondieron al Distrito Federal el 61%, (Alba, 2008). Básicamente el 72% de las emisiones son el resultado de actividades asociadas con la producción, transformación, transporte y uso de energía (INE, 2006) ya que más del 75% de la electricidad en nuestro país se genera a partir de combustibles fósiles.

En el Distrito Federal cerca del 90% de las emisiones estimadas de Gas de Efecto Invernadero (GEI) en 2007 (37 millones de toneladas de Dióxido de carbono) se atribuyen directamente al sector de la energía. Cerca del 88% de las emisiones de GEI del Distrito Federal se atribuyen al consumo de energía en forma de combustibles fósiles y de electricidad; mismos que son utilizados en el transporte, la industria, el comercio, la vivienda o los servicios.

GRÁFICA 1
ORIGEN DE LAS EMISIONES CONTAMINANTES EN LA ZMVM



Fuente: Elaboración propia con información de Alba, 2008

El transporte, sea en su modalidad privada o pública, es la principal fuente de emisiones de contaminantes¹⁷(gráfica1). Paradójicamente es, al mismo tiempo, el motor a partir del cual se han organizado las actividades económicas y, en buena medida, la estructura socio-espacial de la ZMVM. El Proaire (2002) señala que el transporte contribuye con casi todo el Dióxido de carbono, más del 75 % del Óxido de nitrógeno, 35 % de los Compuestos Orgánicos Volátiles (COV), 24 % del Dióxido de azufre y 41 % de las partículas de humo, tierra y polvo suspendidas en el aire (PM10).

La generación de energía eléctrica, la actividad industrial y los servicios, el uso, manejo y distribución de los combustibles son otros factores de contaminación. De acuerdo con Proaire (2002:a1), a pesar de que en los últimos quince años se han reducido los contaminantes generados por las termoeléctricas Jorge Luque y Valle de México, ubicadas en la zona metropolitana, aún continúan siendo las fuentes individuales de óxidos de nitrógeno de mayor magnitud en la ZMVM (Proaire, 2002).

Un factor no considerado en los diversos estudios institucionales que dan cuenta de la calidad del aire en la ZMVM es el relacionado con las emisiones

17 El parque vehicular se calcula en 4 millones de vehículos. Mientras que las industrias son 35 mil, 300 mil servicios y comercios y se utilizan 47 millones de litros al día de combustibles (Secretaría del Medio Ambiente Edomex, 2008:14).

contaminantes generadas en lugares externos. Las emisiones de la ciudad de Toluca, ubicada al oeste de la ciudad de México, impactan la calidad del aire de la ZMVM (García, et. Al, 2009:289). Las emisiones provenientes de Toluca explicaron la concentración de contaminantes ocurrida el fin de semana del sábado 14 al domingo 15 de abril de 2007 a pesar de que en la ZMVM existió una reducción de la actividad vehicular producto de la aplicación del programa “Hoy no circula”.

Los diversos partículas y gases contaminantes generados en Toluca traspusieron la Sierra de las Cruces, al poniente de la Ciudad de México, los contaminantes reaccionaron con emisiones biogénicas, lo cual generó la presencia elevada de ozono en diversas áreas de la metrópoli (García et. Al, 2009:294). Dicha conclusión muestra que el manejo de la problemática ambiental en la ZMVM sigue siendo un asunto que requiere de análisis integrales.

Existen, también, otros factores que contribuyen día con día como efectos de presión sobre esta zona. El primero de ellos es el incremento de la población esto ha hecho que la zona urbana se vaya extendiendo, incrementando el problema por la invasión de predios considerados como reserva ecológica, o bien a los municipios conurbados del Estado de México. Por lo que se refiere a la industria, existen más de 50 mil establecimientos de diferentes giros y tamaños. De igual forma, el incremento del parque vehicular de dos millones a casi cuatro millones de unidades repercutió en una saturación vial y una mayor cantidad de emisiones de gases contaminantes derivados de la baja velocidad de tráfico; en consecuencia, el consumo energético de combustibles es muy elevado y se estima en alrededor de 44 millones de litros diarios el consumo de gasolina (GCM, 2008c).

Los efectos de la mala calidad del aire se reflejan en la salud de la población, la lluvia ácida y su impacto en la acidificación de los suelos, el deterioro del paisaje natural y construido, la migración de especies de fauna y la pérdida de especies vegetales y animales, entre otros (INE, 2000: 36). La mala calidad del aire da como resultado condiciones adversas o favorables para la reproducción

social. Son los diversos actores públicos, privados y sociales quienes tienen la posibilidad de inclinarlo a un lado u otro. Para una completa acción pública también se requiere integrar el análisis de un cuarto problema metropolitano.

2.3.4. Agua

El abasto agua y el desalojo de las aguas se considera en este trabajo como el cuarto problema metropolitano. La cuenca de México, históricamente, ha sido suficiente para abastecer de agua a los habitantes de la misma¹⁸; no obstante la expansión urbana que se experimentó durante la segunda mitad del siglo XX ha complicado el abasto. La cantidad y calidad del agua cada vez decrecen. La infraestructura y las instituciones públicas soportan sólo en alguna medida las demandas poblacionales. “La calidad de vida y el equilibrio ecológico se comprometen día a día” (Lahera, 2003:396).

El abasto de agua se ha convertido en un problema por el enfoque de “suministro ilimitado”, el cual se basa en el principio de abasto continuo durante las 24 horas del día a todos los hogares de la Ciudad de México (Lahera, 2003). Tal esfuerzo ha llevado a las organizaciones gubernamentales a ofrecer un mayor suministro al costo que sea y desde donde sea. La principal fuente ha sido el acuífero que subyace en el fondo de la cuenca; sin embargo, la explotación del mismo ha generado efectos perniciosos en los niveles del suelo al provocar hundimientos diferenciados en la ciudad y la salinización del acuífero por el lento ritmo de recarga (Jiménez, 2008).

Actualmente, una parte importante del abasto se obtiene acudiendo a fuentes lejanas, tales como las cuencas de los ríos Lerma y Cutzamala. Se requieren elevadas inversiones tanto para la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura (Jiménez, 2008; Korenfeld, 2008).

¹⁸ La cuenca, de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (Conagua), está comprendida en la región Hidrológica Administrativa XIII; la gestión del agua está bajo responsabilidad del Organismo de Cuenca del Valle de México y Sistema Cutzamala y comprende al Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo y Tlaxcala.

En cifras de la Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura del Gobierno de Estado de México, de las fuentes localizadas en territorio del Estado de México, se extrae y conduce al D.F un caudal de 18.8 m³/s. Del Sistema Lerma se extraen 5.7 m³/s, de los cuales 4.7 m³/s corresponden al D.F y 1 m³/s al Estado de México. Del sistema Cutzamala se extraen 16.5m³/s, de los cuales 10.4 m³/s pertenecen al Distrito Federal y 5.3 m³/s al Estado de México, respectivamente; los restantes 0.8m³/s llegan al Valle de Toluca. Finalmente, de los pozos del Valle de México se extraen 7.3 m³/s; de los cuales son 3.6 m³/s para el Estado de México y 3.7 m³/s para el D.F. (Korenfeld, 2008).

El destino principal del agua en la ZMVM es para consumo humano. Se consumen 360 litros diarios por persona, no sin contar las pérdidas en la conducción y en las instalaciones domésticas. Según Lahera (2004), en realidad se utilizan 240 l/hab *per cápita*; sin embargo, existen zonas de la ciudad que reciben tan sólo 28 l/hab¹⁹. El caudal de agua con que se abastece a la ZMVM se reparte de manera inequitativa entre los pobladores. La distribución del agua, así como los volúmenes de consumo varían notablemente según la zona de la ciudad o municipio de que se trate, así como también de los grupos sociales.

Una vez que las aguas se han servido para los diferentes usos urbanos, otro problema lo constituye el desalojo. La salida del agua, una vez que ha sido vertida a los drenajes, se conduce, paradójicamente, junto con las aguas de lluvia, por kilómetros de tuberías para verterlas en la cuenca del Río Tula, para seguir su camino por el Río Moctezuma y el Río Pánuco, hasta el Golfo de México. “La eficacia del funcionamiento de este sistema de drenaje ha venido disminuyendo con los años, debido sobre todo al fenómeno de subsidencia (*sic*) del suelo de la cuenca provocado por la extracción de agua del acuífero” (Lahera, 2003:401).

La Conagua (2008) señala que la capacidad de desalojo de aguas servidas en la ZMVM es de 195 m³/s, mientras que las necesidades de desalojo son de 315 m³/s. El desalojo de las aguas se fundamenta en dos subsistemas. El primero, denominado poniente, se compone por las interpresas: Hondo, Río Cuautitlán,

¹⁹ Al suroeste de la ciudad, como no hay agua, se explota agua con alto contenido de hierro y manganeso (Jiménez, 2008).

Emisor poniente, Vaso de Cristo y Zumpango. El subsistema oriente se conforma por el Gran Canal de Desagüe, el Lago de Texcoco, el Río de la Compañía y Río Churubusco. Por su parte, el Sistema de Aguas del Distrito Federal, señala que la capacidad de desalojo de las aguas servidas se ha incrementado cerca de un 32% entre 2007 y 2008, ya que de una capacidad total de 160 m³/s, se pasó a una de 212 m³/s. En ambos casos hay déficit.

El drenaje profundo cada vez debe servir a mayores áreas, sobre todo en el sur y sureste de la ciudad. “Ante la reducción de la capacidad del Gran Canal, la salida del agua de la cuenca depende básicamente del Drenaje Profundo, lo que obligó a las autoridades desde hace 12 años a tenerlo en operación durante todo el año, condición para la que no fue diseñado. (Guerrero, 2008). De alguna forma esto incrementa la posibilidad de inundaciones en amplias zonas de la ciudad y por un tiempo prolongado.

En torno la reutilización de las aguas, se aprovecha un porcentaje cercano al 10%. Se siguen mezclando las aguas negras con las de lluvia, lo que incrementa los volúmenes de agua que se conducen por los subsistemas de desalojo. La saturación de los subsistemas se revierte en encharcamientos o inundaciones en temporada de lluvias.

Las aguas no aprovechadas se conducen aproximadamente 100 kilómetros hasta llegar al estado de Hidalgo, después de salir de la cuenca de México por el Tajo de Nochistongo y los túneles de Tequixquiac.²⁰ Las aguas sucias llegan, fundamentalmente, al distrito de Riego 03 del Valle de Tula²¹. A pesar de las

²⁰ “El drenaje también contribuye a la contaminación del agua por la acumulación de residuos sólidos, por lo que requiere limpiarlo cada año y se sacan 2.8 millones de m³ de lodos, que van al bordo poniente y contaminan al alojarlos en zonas de conservación o infiltrarse al drenaje. El drenaje también impacta porque en la zona sur no hay drenaje, hay 500 mil fosas sépticas que infiltran 1 metro cúbico por segundo, donde hay 84 microorganismos patógenos entre los que se encuentra la *helibacter pilori* causante de la úlcera gástrica” (Jiménez, 2008).

²¹ En el Valle del Mezquital “En 1955 se concedieron, por decreto, 26 m³/s al Distrito de riego 03 y se comenzó la construcción de un complejo sistema de riego. El uso ha aumentado conforme aumenta el volumen de descarga en distritos planeados. El río Tula (alimentado parcialmente con descarga del acuífero) aumentó su flujo base de 1.6m³/s a más de 12.7 m³/s entre 1945-1995. El nivel freático se elevó en 50m (antes de

condiciones que presenta los agricultores tienen derecho a utilizar el agua para regar sus parcelas agrícolas. “Los índices de infecciones gastrointestinales en esa población son varias veces mayores que los medidos en la Ciudad de México.” (Guerrero, 2008).

Señala Guerrero (2008) que a pesar de los efectos perniciosos que genera el mal manejo de las aguas servidas, hasta el momento no se cuenta con un sistema de plantas de tratamiento de aguas residuales. Hasta el momento no existe “capacidad de lograr sustentabilidad ambiental del recurso, y esto tiene que ver con la política laxa que los gobiernos de la ciudad y de su área conurbada han ejercido al respecto hasta hace pocos años.” (Lahera, 2003:404).

Una vez abordados los cuatro problemas metropolitanos se concuerda con Duhau y Giglia cuando afirman que “...la Ciudad de México es un enorme territorio urbano continuamente expuesto a riesgos socio-ambientales en donde abundan los factores generadores de tensión y los motivos de conflicto por el espacio” (2004:286). Por ello, lo que aquí se ha denominado “problemas”, no pueden ser vistos como fenómenos desvinculados de los supuestos y orientaciones de las instituciones públicas y las organizaciones gubernamentales que las encarnan.

Señala Graizbord (2004) que la tensión entre responsabilidad pública e intereses inmediatos de los actores de la ciudad, en materia de producción del espacio construido y los usos del suelo, genera conflictos en apariencia irresolubles. Lo anterior coloca en un callejón sin salida a las instituciones. En el capítulo siguiente se analiza el instrumental jurídico, organizacional y de planeación de las instituciones públicas, mismo que define su marco de acción ante una, cada vez menos, insalvable realidad metropolitana en el Valle de México.

1940 se perforaban pozos), en 1964 afloraron manantiales con gastos de 40-600 L/s. Las fuentes de agua se usan para el suministro de 500,000 habitantes con sólo cloración” (Jiménez, 2008).

3. INSTITUCIONES DE LA PLANEACIÓN URBANA EN LA ZMVM

Como se mostró en el capítulo anterior, el fenómeno metropolitano en la ZMVM cuenta con un largo tiempo de existencia; no obstante las instituciones no han respondido con la misma celeridad que el fenómeno lo requiere. Aún con los avances que en las instituciones pudieran existir, no se cuenta con criterios claros para la acción gubernamental. “No se ha creado un marco normativo suficiente para promover la planeación territorial desde una perspectiva metropolitana, ni tampoco los instrumentos necesarios para la provisión de servicios públicos que manifiestan evidentes economías de escala en su prestación” (Sobrino, 2004:463).

El marco jurídico resulta insuficiente para la complejidad de los retos metropolitanos, los instrumentos de que se dispone no son suficientes para la actuación eficiente de las instituciones. La implementación de las políticas públicas carece de un marco institucional completo, lo que aunado a una marcha siempre llena de tropiezos de las organizaciones gubernamentales, ha conducido a tropiezos constantes (Rosique, 2006:142). El centralismo se resiste a dejar sus espacios de poder.

Para Sobrino (2004) el concepto de metrópoli que se maneja en las instancias gubernamentales es menos preciso que en el mundo académico, además de que no se han propuesto, como en otros países, criterios normativos para la delimitación del espectro metropolitano. “Esto, indudablemente, constituye un reto a vencer por parte de los gobiernos en sus distintos estratos durante los primeros años del presente siglo” (Sobrino, 2004:490).

En la medida el fenómeno metropolitano es más común, es importante poner atención al marco institucional en el que se desempeñan los diferentes actores, así como poner atención al desenvolvimiento de los grupos de poder en las altas esferas. (Rosique, 2006:143). La conjunción de los dos factores señalados establece las líneas de la planeación, la gestión metropolitana y las formas de negociación y sus resultados en el espacio. Por ello, en este capítulo se analizan las instituciones formales (marco jurídico) de la planeación urbana en la ZMVM y se indican las insuficiencias, vacíos o contradicciones que, desde la

formalidad institucional, determinan los alcances de la acción gubernamental de alcance metropolitano; sobre todo se resalta que la única forma reconocida es la coordinación entre ámbitos de gobierno.

También se estudian los instrumentos de planeación urbana que los gobiernos tienen como referentes para la gestión metropolitana; de lo anterior se desprende que aunque compartan el mismo espacio y los problemas de la aglomeración urbana, tienen enfoques diversos y, en momentos, encontrados. El análisis de dichos instrumentos particulariza la atención a los problemas metropolitanos abordados en el capítulo anterior. Por otro lado, también se hace la revisión del entramado organizacional que toma decisiones respecto a la planeación urbana y atiende, en alguna medida, los problemas metropolitanos. Instituciones y actores definen líneas de planeación, formas de negociación y gestión metropolitana, así como los resultados en la ocupación del espacio.

3.1 Marco Jurídico.

Las bases constitucionales (cuadro 3) relativas a la planeación urbana del territorio y la atención de los problemas metropolitanos se encuentran los artículos 25, 26, 27, 115, y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen los preceptos generales de la acción gubernamental en la materia.

Cuadro 3
Marco jurídico para planeación urbana en la ZMVM en 2008

ÁMBITO	ORDENAMIENTO JURÍDICO
Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley General de Asentamientos Humanos
Distrito Federal	Estatuto de Gobierno Ley de Desarrollo Urbano
Estado de México	Constitución Política del Estado de México, Ley Orgánica Municipal, Ley de Planeación del Estado de México y Municipios Libro Quinto del Código Administrativo

Fuente: Elaboración propia

En materia de planeación del desarrollo (en el que está incluido, pero no exclusivo, el tema urbano) la Constitución Política reserva para el Estado Mexicano, con el artículo 25, la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. En dicho artículo se establece la obligación del Estado en la planeación, por encima de cualquier otro grupo o sector. Incluso, se establece la obligación de crear estructuras gubernamentales para realizar las tareas requeridas. Cuestión que se refuerza con el artículo 26, al señalar la obligatoriedad de que la actuación de la administración pública sea concordante con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 27 establece la obligatoriedad del Estado para el ordenamiento de los asentamientos humanos. Señala como ineludible el atender lo concerniente a los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Las responsabilidades no son mínimas, ya que, cada una en lo particular, implica tareas cuyo cumplimiento requiere del despliegue de recursos públicos de manera eficiente. Sin embargo, uno de los vacíos del artículo 27 es la ausencia del concepto de metrópoli.

La Constitución privilegia el control municipal en materia de desarrollo urbano; de esa manera, el artículo 115 asigna de manera exclusiva competencias a tal ámbito gubernamental. Los gobiernos municipales tienen la facultad de formular y aprobar los planes de desarrollo urbano; también deben administrar la zonificación derivada de tal instrumento. Es decir, el artículo 115 dota de autonomía a los municipios para orientar y conducir la ocupación de sus territorios. Las posibilidades que tales facultades otorgan para un efectivo control son amplias ya que abarca dos momentos: la definición de la prospectiva territorial y su gestión.

De esa manera, la planeación metropolitana se encuentra con limitaciones de partida, mismas que dan como resultado un escenario de complejidad para la negociación y la acción coordinada de alcance metropolitano. Como una manera de solventar la limitación señalad el propio artículo 115 establece la obligatoriedad

para que los municipios sean convocados, por el gobierno estatal y/o federal, en la formulación de planes de desarrollo regional; sin embargo, tales instrumentos derivados de un posible trabajo conjunto difícilmente tienen poder vinculante, por cuestión de lo en su inicio el propio artículo citado establece: la autonomía municipal.

A pesar de que en fracción VI del artículo 115 constitucional se incluye el tema de las conurbaciones, el propio texto restringe la intervención municipal en caso de que la conurbación se localice en su territorio. Cuando la conurbación corresponda a otro territorio municipal, poco o nada habrá de participar en la orientación del desarrollo de territorios más amplios. De esa manera, las instituciones se han diseñado para fortalecer a los municipios en términos de lo que ha sus territorios comprende y deja de lado las reglas necesarias y claras para una efectiva intervención en las metrópolis. Dicho de otra manera: con los municipios no es suficiente.

El artículo constitucional explícito para la cuestión metropolitana es el 122 (particularmente en el apartado C, Base Quinta-G). El artículo precisa una agenda metropolitana que en sí misma es un avance (asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública), porque identifica los problemas que rebasan las demarcaciones político-administrativas institucionalizadas y que requieren de reglas propias para ser gestionados.

Sin embargo, el artículo 122 no define responsables, ni tampoco establece facultades o atribuciones concretas. Aquí se encuentra una limitante, porque dicho contenido del artículo no ha dado paso a la creación de instituciones, ni de organizaciones gubernamentales expreso. Lo anterior da como resultado el que no se ejerzan recursos públicos bajo el esquema de operación legal de la administración pública, que se refleje en programas y proyectos enmarcados en procesos administrativos.

Lo que sobresale de las bases constitucionales es el concepto de coordinación metropolitana y que el artículo 122 establece la agenda de dicha forma de atención pública del fenómeno. En ese sentido, lo que sigue da cuenta de la normatividad prevaleciente con un enfoque integrado de la metrópoli bajo el esquema de coordinación y no, la revisión de las normatividades aplicables a cada problema metropolitano en cada ámbito gubernamental.

La Ley General de Asentamientos Humanos (cuadro 3), en sus artículos 7o., 8o., 9o., 12, 20, 21, 22, 24 y 25, especifica los conceptos y alcances de los términos de aplicación vinculante. Con la nueva ley se afinó el principio de concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, se normó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano, se trató de compatibilizar medio ambiente y urbanización, se simplificó el tratamiento de las conurbaciones y, lo más importante, se instituye la zonificación en sustitución de las declaratorias como instrumentos de regulación (López, 2008).

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece el principio de concurrencia entre ámbitos de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. El artículo 7o. de la LGAH, señala que la federación tiene como facultad “participar en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos”. Sin embargo, del contenido del artículo aludido se desprende una limitante del gobierno federal al acotarlo a cumplir un papel de mero asesor sin poder vinculante. Ello le libra de asignar recursos presupuestales propios para la realización de acciones o impulsar proyectos específicos. De esa manera, la norma predispone a una actuación marginal federal en el terreno de los hechos.

El artículo 8o. de la LGAH faculta a los gobiernos estatales para “participar” en la planeación y regulación de las conurbaciones. La fracción VI del artículo en comento señala que podrán coordinarse con la federación, con otras entidades y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. El contenido del artículo 8o. deja un espacio vacío, en términos de obligatoriedad, y también a aspectos

coyunturales, sin determinar con precisión los alcances de la “participación” y del “poder” de coordinación.

En cuanto a las facultades municipales, la LGAH, en su artículo 9o. reitera que los municipios están facultados, exclusivamente, para “formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano... y vigilar su cumplimiento”. Si bien la propia LGAH deposita en manos de los municipios el verdadero control del desarrollo urbano; también en el artículo 12 prevé la obligatoriedad de que exista congruencia entre planes federales, estatales, regionales y municipales.

En relación con los mecanismos de aprobación, los alcances y estructura de los planes regionales, pero sobre todo los de ordenación, la LGAH tiene un vacío porque no los prevé. En los artículos 13, 14, 15, 16,17 y 18 se alude, únicamente, a lo que debe hacer cada nivel de gobierno para sus respectivos planes. Esto quiere decir que la planeación metropolitana no está prevista en la Ley General.

La manera como se intenta salvar este vacío de la ley se encuentra en el contenido del Capítulo Cuarto, que trata específicamente de las conurbaciones. En el artículo 20, la LGAH establece que, ante una conurbación, los gobiernos implicados planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno. Los artículos 21 y 22, señalan que, en principio, se debe trabajar en la declaratoria de la conurbación, definiendo su localización y su delimitación. Posteriormente se debe pasar a los compromisos de cada ámbito gubernamental “con base en un programa de ordenación de la zona conurbada”.

En el artículo 24 de la LGAH, se especifican los contenidos mínimos de un programa de ordenación. Sobre todo se debe manifestar con claridad la congruencia con el sistema de planeación urbana, sustentado en el artículo. Tales elementos son: circunscripción territorial; bases para la elaboración y ejecución de los proyectos, determinación de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento. También incluye la preservación y equilibrio ecológico

de los centros de población de la zona conurbada y, las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La LGAH resulta limitada en cuanto a ser un verdadero instrumento jurídico para la acción pública eficiente. Su problema radica en que reparte tareas entre los gobiernos estatales y los municipales, sin especificar responsabilidades concretas para el ámbito federal. En una aparente congruencia con el régimen federal desliza el tema hacia otros gobiernos y deja vacíos.

En lo que respecta al Gobierno de la Ciudad de México, no se encuentran disposiciones explícitas en para la gestión integral de los problemas metropolitanos. Si bien es cierto existen las dependencias de la administración reguladas por su propio marco legal, no es posible encontrar un instrumento integrador. En materia de planeación y coordinación metropolitanas, el Gobierno del Distrito Federal dispone de dos herramientas jurídicas: el Estatuto de Gobierno y la Ley de Desarrollo Urbano (cuadro 3).

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal faculta al jefe de gobierno de la ciudad, a través de la fracción III del artículo 11, para 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. En específico, el estatuto reserva una sección para la coordinación metropolitana. Es decir, tal gobierno dispone de una herramienta jurídica para actuar de manera coordinada, sin que quede al libre albedrío del gobernante la actuación bajo tal esquema.

La Sección Tercera del Estatuto de Gobierno, que abarca de los artículos 69 al 75, está dedicada a la coordinación metropolitana. El artículo 69 faculta al Distrito Federal a participar en las acciones de coordinación y en la agenda metropolitana prevista en el 122 constitucional. El artículo 70 señala que el Jefe de Gobierno podrá acordar la constitución, integración y funcionamiento de las comisiones metropolitanas; del mismo modo a suscribir convenios con los otros niveles de gobierno implicados en una conurbación con el Distrito Federal.

El artículo 73 es el más amplio y en él se detallan las bases de actuación de los representantes del gobierno del Distrito Federal en la coordinación

metropolitana. La fracción I establece que sólo se podrán contraer compromisos de conformidad con los montos autorizados por la Asamblea Legislativa y en el presupuesto de egresos. La fracción II señala que los funcionarios no podrán comprometer acciones fuera del ámbito de sus atribuciones o de los techos financieros disponibles. De acuerdo con la fracción III, el marco legal aplicable en materia de concurrencia será el determinado por la asamblea legislativa y del Congreso de la Unión.

Por su parte en la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) se establecen, en el artículo 5o., facultades para que los órganos de gobierno del D.F definan la concurrencia funcional de la zona urbana del Distrito Federal con los municipios conurbados. También los faculta para participar conjuntamente en la instrumentación de los programas aplicables a las zonas conurbadas. Un aspecto sobresaliente es que señala posteadades a las delegaciones para elaborar programas y ejecutar acciones de servicios públicos o construcción de obras con los municipios colindantes, previa aprobación del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa.

Como una manera de establecer los alcances espaciales de la intervención del gobierno de la Ciudad de México en la coordinación metropolitana, el artículo 7o. de la LDUDF define los términos Zona Conurbada de la Ciudad de México y Zona Metropolitana del Valle de México¹. Tales definiciones operativas tienen la utilidad de identificar problemáticas específicas y proyectar acciones en consecuencia. De esa manera se puede establecer el escenario de negociación entre los actores representativos de unidades político-administrativas, así como otros representantes institucionales. De ahí que, de acuerdo con la fracción III del

¹ Respecto al primer término, la fracción LXXX del citado artículo señala que es “la continuidad física y demográfica formada por la Ciudad de México y los centros de población situados en los territorios municipales de las entidades federativas circunvecinas”. Mientras que el segundo, la fracción LXXXI lo define como “ámbito inmediato de influencia, socio-económica y físico-espacial de la zona urbana del Valle de México; integrada por las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los municipios correspondientes del Estado de México y del estado de Hidalgo”

artículo 9o. de la citada ley, la Asamblea Legislativa está facultada para participar en las comisiones de conurbación.

Por su parte en la fracción III del artículo 10 se señala que el Jefe de Gobierno tiene atribuciones para “celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con la administración pública federal, estatal y municipal” y; la fracción IV le otorga facultades para “participar en la elaboración de los programas previstos en la Ley de Planeación y en la Ley General, cuando afecten el territorio del Distrito Federal”.

Finalmente, en el inciso a) de la fracción V del artículo 18 se establece que dentro del contenido de los planes se debe señalar la infraestructura vial metropolitana del Distrito Federal. La fracción IX del mismo artículo señala que dentro del contenido también se determinarán los lineamientos para la coordinación con las entidades federativas vecinas.

Como puede observarse, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano prevén conceptos y canales institucionales congruentes con los principios constitucionales estudiados párrafos arriba; sin embargo, tampoco se puede ser categórico al formular la idea anterior, es simplemente que al menos cuentan con las definiciones y vías, que en un entorno de coordinación, les otorgan recursos e instrumentos para operar en tal esquema.

En cuanto al Estado de México, el escenario jurídico indica una atención dispersa y con falta de claridad en su composición. El gobierno estatal dispone de cuatro herramientas jurídicas (cuadro 3), en las que es posible encontrar contenidos que aluden a la cuestión de la planeación y coordinación metropolitanas. El ordenamiento mayor proviene de la Constitución Política del Estado de México, a través del artículo 139. El segundo instrumento es la ley Orgánica Municipal, en su artículo 31. El tercer instrumento es la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMM) de conformidad con lo estipulado en el artículo 31, 32, 33 y 40. El Libro Quinto del Código Administrativo dispone los alcances de la actuación del gobierno estatal y de los municipios en materia metropolitana en los artículos 5.2, 5.27, 5.28, 5.29 y 5.30.

La fracción II del artículo 139 de la Constitución local establece responsabilidades para el gobernador y los ayuntamientos. En el inciso a) se establece que ambos gobiernos podrán participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, en función de una agenda metropolitana² y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas. Incluso dichas comisiones también pueden crearse al interior del estado, por el Gobernador y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.

De acuerdo con el inciso b, de la fracción II del artículo 139 de la Constitución del Estado de México, serán las comisiones metropolitanas conformadas las responsables de la ejecución de obras y la prestación de servicios. Cuestión que se refuerza al establecerse en el inciso c la obligatoriedad de presupuestar, a través de la legislatura y los cabildos las partidas necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos. El inciso d establece el principio de regulación, como una manera de tener el control efectivo de las acciones conjuntas desarrolladas.

Por otra parte la Ley Orgánica Municipal establece en la fracción XXIV del artículo 31, atribuciones que en materia de planeación y coordinación tienen los municipios. En artículo establece responsabilidades para planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas, pero solamente al interior del territorio estatal, sin precisar qué puede ocurrir cuando la conurbación sucede con otra entidad. La fracción XXXV del mismo artículo señala el término “coadyuvar” en la ejecución de planes y programas federales y estatales, lo anterior denota un vacío porque el término resulta vago y general.

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMM) introduce el concepto de planes regionales en los artículos 31, 32 y 33. El primero de ellos garantiza la participación de los municipios en el desarrollo de los planes regionales federales o estatales. El artículo 32 establece la integración y

² Los temas que incluye la fracción son: Abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaría, Desarrollo Económico, Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente, Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico, Salud Pública, Seguridad Pública y Transporte, Turismo y aquellas que resulten necesarias.

armonización del desarrollo de las regiones del Estado de México con una visión de integralidad, pero al interior del Estado de México, sin considerar de manera explícita alguna conurbación con otras entidades. Un aspecto que pareciera otorgar orden a la planeación es el contenido del artículo 33, al señalar que los programas regionales tendrán un enfoque territorial y convergerán, necesariamente, con los programas sectoriales y especiales.

El artículo 40 de la LPEMM señala que el ejecutivo estatal puede celebrar convenios con el ejecutivo y/o los representantes del ámbito federal. También pueden convenir con los ayuntamientos para la ejecución de programas, proyectos y acciones que se desarrollen en el territorio estatal. Lo anterior en función de los requisitos establecidos en términos de la normatividad aplicable en materia de gasto público. En suma, la LPEMM no va más allá de aportar la necesidad de vincular los programas sectoriales y especiales, lo que podría ser indicativo para una participación estatal en la gestión metropolitana, sin embargo no logra tal especificidad.

El Libro V del Código Administrativo del Estado de México, es el ordenamiento legal que regula lo correspondiente al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. El artículo 5.2 establece que tal esquema atenderá el ordenamiento ecológico, la distribución equilibrada de la población, la interrelación e interconectividad de los centros de población, la mitigación de los efectos negativos en el ambiente y el ordenamiento de las zonas metropolitanas; es decir la atención de los problemas metropolitanos que fueron descritos en el capítulo anterior.

El capítulo cuarto del Código Administrativo alude explícitamente a las “Conurbaciones y Zonas Metropolitanas” y está compuesto por cuatro artículos. Del análisis contenido de los artículos 5.27, 5.28 y 5.29 se concluye que apuntan limitativamente al fenómeno de conurbación y planeación de las metrópolis únicamente al interior del territorio. Es decir, están elaborados para atender lo concerniente y de manera exclusiva al territorio del Estado de México.

En cuanto a la ordenación y regulación conurbaciones con otras entidades el artículo 5.30 señala que el gobierno estatal y los municipios participarán con la federación y las otras entidades en la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas, según la legislación federal aplicable. El problema es que la legislación federal aludida les confiere a los estados y municipios las facultades, de ese modo todo queda en el aire. Cuestión que se refuerza en el párrafo segundo del mismo artículo, cuando se señala que tal participación se dará sin menoscabo “de las atribuciones que constitucionalmente les corresponden” a los municipios.

En síntesis, de la revisión del marco jurídico aplicable a la ZMVM se deduce que los instrumentos legales son débiles en materia de planeación metropolitana, ya que no existe una responsabilidad explícita. Sólo aproximaciones al tema, sin definiciones precisas. A nivel federal, la constitución señala obligaciones y al tiempo acota; la LGAH es más precisa en el tema de las conurbaciones y, sobre todo, en la forma y alcances de los Programas de Ordenamiento, pero sin designar responsables. El Distrito Federal dispone de un aparato jurídico que reconoce explícitamente el fenómeno metropolitano. Mientras que el Estado de México carece de un instrumental claro en la materia.

3.2 Planes urbanos y programas metropolitanos

De acuerdo con Benveniste la planeación en México es laberíntica desde su origen. Se caracteriza porque los planificadores desprecian la política y a los políticos, en realidad mutuamente se consideran un gran estorbo. La instrumentación de los planes, en el curso de los años, ha mantenido este carácter. Si en México existe planeación se debe a presiones del exterior “...la proximidad de los Estados Unidos ha hecho a los intelectuales mexicanos sensibles a las presiones e influencias emanadas del gigante del norte” (1970:12).

Para Benveniste es conveniente comprender que los planes son:

...declaraciones acerca del futuro y como tales ellos no pueden entenderse como correctos o incorrectos. Los planes no son

predicciones del futuro. Son indicaciones del futuro que nos puede gustar [...] Es un instrumento para la acción, no un documento puramente científico (Benveniste, 1970:6).

La instrumentación de un plan no es fácil, ya que pueden existir muchas unidades independientes o sectores privados que se pueden resistir al plan. Sobre todo, lo que dificulta es la existencia de estructuras de autoridad que necesariamente participan en la implementación de un plan (Benveniste, 1970), sea este un instrumento amplio del desarrollo o propiamente urbanístico.

CUADRO 4
ELEMENTOS TÍPICOS DE UN PLAN URBANO

ELEMENTO	CARACTERÍSTICAS
Introducción	Antecedentes del territorio tales como los geográficos, históricos, sociales, administrativos, ambientales; así como el ámbito espacial de aplicación
Diagnóstico	Análisis de la situación actual y las tendencias del área o sector. Asimismo. Estudio de la situación sobre aspectos socioeconómicos, físicos, poblacionales, de infraestructura, equipamiento, servicios o vivienda del espacio físico a ordenar
Objetivos	Se justifican y se establecen los propósitos o finalidades que se pretenden alcanzar
Metas	Determinación de las actividades, obras, servicios, de acuerdo con los objetivos planteados, ya sea a corto, mediano o largo plazo
Estrategias	Contiene los lineamientos y políticas del programa, así como las alternativas para la ejecución del mismo
Bases financiero-programáticas	Se establecen y programan los gastos que exigirá la aplicación del diseño territorial del plan para lograr, desde el punto de vista financiero, las metas planteadas
Acciones de inversión	Contiene las prioridades del gasto público y privado, de acuerdo al diagnóstico y objetivos planteados
Corresponsabilidad sectorial	Determina las acciones, obras e inversiones concretas que deben realizarse, así como los responsables de su ejecución
Normas urbanísticas:	Se refiere al conjunto de medidas, mecanismos y disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas a que se sujetarán las acciones urbanísticas derivadas del plan
Anexo gráfico	En este se expresa de forma descriptiva y clara el contenido básico del plan y la ubicación espacial de los proyectos, acciones y obras

Fuente: Elaborado con información de Jiménez (2007:111-112)

Sostienen Fidel y Fernández que a fines de los sesenta los Estados nacionales en América Latina, comenzaron a elaborar los denominados “planes urbanos” (cuadro 4). Se buscó instrumentarlos a partir del diseño normativo, administrativo y presupuestal *ad hoc* a tal empresa, bajo principios de racionalidad ante la producción mercantil y/o espontánea de los espacios de la ciudad. Se “elaboraron verdaderos tratados de planeación urbana, que poco a poco fueron olvidados, mientras los habitantes eran procesados como meros números o variables pasivas en el momento de elaborar el diseño de los planes” (2002:601)³.

La planeación urbana de acuerdo con Emilio Pradilla (2005), se entiende como:

...proceso público -estatal o participativo- dinámico de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la compleja trama de procesos y relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales, que constituyen la estructura urbana (Pradilla, 2005:16).

Aunque el mismo Pradilla (2005) señala que, a pesar de que por inercia o por la subsistencia de obligaciones legales se siguen elaborando planes, la “planeación urbana y el gran urbanismo a escala de la ciudad, han perdido su importancia y, sobre todo, su aplicabilidad en las condiciones actuales” (: 20). El planificador presenta las posibles alternativas pero no es responsable de su implementación. Por eso es necesario distinguir a los planeadores de los futuros implementadores del plan. Esto no es trivial. Por ello y para el caso de la ZMVM los actores gubernamentales deben asumir que, el Estado de México y el Distrito Federal:

...están inmersos en el mismo problema, que los residentes de los municipios mexiquenses constituyen una parte importante de la fuerza productiva del Distrito Federal, y que éste es la entidad que prevé los empleos para la Zona Metropolitana en general. Que comparten el mismo aire, las mismas calles, el mismo congestionamiento y el mismo estrés (Suárez y Delgado, 2007:134).

³ Por su parte, Gutiérrez (1999) señala que las transformaciones mundiales demandan transformaciones fundamentales en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades. Considera que “bajo la lógica de adopción del enfoque estratégico al interior del sector público, la planeación estratégica aporta una herramienta susceptible de enriquecer la planeación urbana con elementos y procedimientos adaptados a la complejidad urbana que caracteriza actualmente a nuestras ciudades (Gutiérrez, 1999:9”.

En 2008 existían planes de desarrollo urbano en todos los ámbitos gubernamentales de la ZMVM (cuadro 5). En el nivel federal seguía vigente el Programa Nacional de Ordenación del Territorio (PNDUOT), publicado en 2001. En el Distrito Federal en el 2003 se aprobó el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), mientras que en el Estado de México el último Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU) se publicó en 2005. Desde 1998 existe un Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), el cual no es representativo de alguna entidad en particular, sino el resultado de los trabajos de coordinación metropolitana, a través de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH).

En lo que sigue se hará un análisis de los contenidos de cada documento de planeación, ordenándolos de manera cronológica, para puntualizar la concordancia entre ellos, en términos de la definición del problema metropolitano. También se analizan los objetivos, las políticas y las estrategias, para determinar la correlación entre los diversos planes. El asunto es tener evidencia de un efectivo sistema de planeación urbana y metropolitana. Siguiendo el esquema de Jiménez (cuadro 4), se observa que se plantean objetivos en todos los planes. Sin embargo, los cuatro instrumentos carecen de metas (cuadro 5). De tal modo que se está ante una limitación institucional, para una efectiva acción gubernamental, en materia de implementación de programas y proyectos.

Las estrategias planteadas en todos los documentos (cuadro 5) se limitan a lo espacial y territorial. Es decir, se refieren a la forma ideal del espacio urbano y metropolitano; cómo acomodar las carreteras, dónde colocar el aeropuerto, cómo mantener el ambiente, etc. y no a las formas de organizar a las dependencias gubernamentales para la acción. Tampoco se define cómo habrán de disponer los recursos para la contribución coordinada, legal y efectiva en la resolución de los problemas.

CUADRO 5
ESTRUCTURA DE LOS PLANES y PROGRAMAS URBANOS
VIGENTES EN LA ZMVM DURANTE 2008

ELEMENTO/PLAN	POZMVM/1998	PNDUOT/ 2001	PGDUDF/ 2003	PEDU/ EMEX/ 2005
Introducción	Introducción Antecedentes	Sustento Jurídico Bases del Programa	Fundamentación y Motivación Antecedentes	Marco Jurídico Congruencia con instrumentos nacionales de planeación
Diagnóstico	Circunscripción territorial Análisis sectorial	¿En dónde estamos?	Diagnóstico Pronóstico	Diagnóstico Evaluación del Plan Vigente Pronóstico
Objetivos	Objetivos	¿A dónde queremos llegar?	Imagen Objetivo	Objetivos y Políticas
Metas				
Estrategias	Estrategia de ordenación Acciones estratégicas	¿Qué caminos vamos a seguir?	Estrategia de Desarrollo urbano y Ordenamiento Territorial Acciones estratégicas	Determinación de estrategias y Programas
Bases financiero- programáticas			Aplicación de fondos...	
Acciones de inversión			Instrumentos de ejecución	Instrumentación
Corresponsabilidad sectorial	Instrumentación (Análisis de experiencias internacionales; opciones operativas)	Principios ...	Instrumentos de ejecución	Proyectos según sector y estrategia
Normas urbanísticas:				
Anexo gráfico	Anexos	Anexos y Mapas temáticos (49 en total)	Anexos y entre los textos	Anexo Gráfico

FUENTE: Elaboración Propia con información del Programa Nacional de Ordenación del Territorio (2001), Programa de Ordenación de la ZMVM (1998), Plan Estatal de Desarrollo urbano (2005) y; Programa General de Desarrollo urbano del Distrito Federal (2003). Los espacios sombreados denotan la ausencia del elemento.

En términos de las bases financiero-programáticas y las acciones de inversión, el PNDUOT y los planes del Estado de México y del Distrito Federal hacen alusión al origen de los recursos financieros de que se podría disponer. El documento que carece de tal aspecto es el POZMVM; esa es una de las grandes debilidades de tal instrumento (cuadro 5). Cuando en los planes se alude a la corresponsabilidad sectorial todos reparten tareas. Cada documento señala diferentes dependencias de su propio ámbito que deberán realizar acciones con la orientación del Plan. Esta parte resulta débil, ya que se limita a marcar lo que otras dependencias deberían hacer, sin definir las formas de articulación entre ellas.

El Programa de Ordenación del Territorio (POZMVM) tuvo la intención de establecer lineamientos para la acción de los gobiernos y de los privados en el ámbito espacial de estudio. Sus autores lo concibieron como un instrumento de “carácter intermedio”, para definir las políticas públicas en materia metropolitana (POZMVM1998:12-13). El POZMVM nació débil. Su alcance sería la generalidad, ya que no señala “...las acciones concretas para cada sector o unidad geográfica desagregada, [*ya que ello*] corresponde a otros niveles de planeación” (POZMVM, 1998:13).

Aunque el POZMVM alude a las bases jurídicas para la planeación metropolitana, lo cierto es que del contenido de las leyes y artículos que convoca no se desprenden tales bases. En el documento se refiere la Constitución Política, la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos; así como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y; las leyes de Planeación y de Asentamientos Humanos del Estado de México⁴, entre otras disposiciones afines. No obstante en ninguna de las leyes referidas se aclaran los mecanismos y formas en que se habrá de formular, aprobar, instrumentar y evaluar el plan metropolitano; cuestión que si ocurre en cada entidad. El marco jurídico utilizado presenta un vacío para la formulación de un plan metropolitano.

La parte técnica y política que aporta el POZMVM es la definición del ámbito espacial de lo metropolitano. Finalmente, en el programa se sintetiza, de

⁴ Esta ley se abrogó en 2002, para dar paso al Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

manera salomónica, una larga discusión en torno al concepto de los límites de la ZMVM. De este modo se identifican tres realidades espaciales específicas integradas en un todo: la Región de Conurbación del Centro de País (RCCP), la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Zona Urbana del Valle de México (ZUVM)⁵.

Para la intervención en el espacio regional se optó por un esquema de “Apoyo a la Megalópolis con ciudades existentes”⁶. A escala metropolitana, se eligieron las alternativas “Tangencial”, “Mancuerna” y “Polinuclear”, las cuales se aplicarían de manera combinada y complementaria⁷. En cuanto a las políticas de ordenamiento, y con objeto de planeación, las delegaciones y municipios se integraron en 12 regiones, las cuales se denominaron Sectores Metropolitanos (cuadro 6).

Los Sectores Metropolitanos (cuadro 6) se definieron a partir de la combinación de variables socioeconómicas, funcionales o por características del medio natural. En ellos se establecieron espacios para la planeación urbana, considerando la participación conjunta de los gobiernos estatales y de los gobiernos municipales. Sin embargo, como se verá más adelante, en los planes

⁵ . La Región de Conurbación del Centro de País (RCCP) comprende, de acuerdo con el POZMVM, un total de 265 unidades político-administrativas integradas por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 31 municipios del estado de Hidalgo, 99 del Estado de México, 31 de Morelos, 36 de Puebla y 52 de Tlaxcala. Mientras que la Zona Metropolitana del Valle de México se integra por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. Finalmente, identifica el concepto de Zona Urbana del Valle de México (ZUVM), el cual equivale al de Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) utilizado por Luis Unikel desde los años setenta.

⁶ En el POZMVM se define así: “Apoyo a la Megalópolis con ciudades existentes: que desalienta el crecimiento en la ZMVM, orientándolo a las ciudades de la corona regional: Cuernavaca-Cuautla, Toluca, Puebla, Tlaxcala y Pachuca. Dicho esquema pone el énfasis en un crecimiento integrado de las ciudades perimetrales” (1998:132).

⁷ Al respecto, el programa identifica las zonas correspondientes a cada estrategia: “Tangencial: Que impulsa el crecimiento a lo largo del Libramiento norte desde Huehuetoca hasta Cd. Sahagún [...]. Mancuerna: Que orienta el crecimiento al norte de la Sierra de Guadalupe con la idea de formar una ciudad paralela a partir del impulso a Cuautitlán, Huehuetoca, Los Reyes Acozac y Chiconautla, ligada por el poniente con Naucalpan y por el oriente con Ecatepec [...]6. Polinuclear: Que concentra el crecimiento en los centros de población de Huehuetoca- Zumpango, Teotihuacán, Texcoco y Amecameca. (1998:132)

de desarrollo urbano del Gobierno Federal y del Estado de México, no tuvieron utilidad en la planeación de los estados.

CUADRO 6
SECTORES METROPOLITANOS SEGÚN EL POZMVM

SECTOR METROPOLITANO	DELEGACIONES Y MUNICIPIOS
1. Ciudad Central	Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza
2. Corredor Centro Norte	Gustavo A .Madero, Ecatepec, Nezahualcóyotl norte, Tlalnepantla oriente, Tecámac y Tizayuca.
3. Metropolitano Norte	Villa del Carbón, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Tultitlán, Coacalco, Tultepec y Melchor Ocampo
4. Metropolitano Poniente	Azcapotzalco, Naucalpan, Tlalnepantla poniente y Atizapán
5. Metropolitano Sur	Huixquilucan, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Coyoacán
6. Metropolitano Oriente	Iztapalapa, Iztacalco, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan, La Paz, Tláhuac y Chalco Solidaridad
7. Agropolitano Oriente	Ixtapaluca, Chalco, Tepetlaoxtoc, Chiautla, Papalotla, Acolman, Tezoyuca, Chiconcuac, Atenco, Texcoco
8. Nuevo desarrollo Noreste	Otumba, San Martín de las Pirámides, Teotihuacán, Temascalapa, Axapusco, Nopaltepec
9. Agropolitano Norte	Tepotzotlán, Teoloyucan, Coyotepec, Zumpango, Nextlalpan, Jaltenco.
10. Nuevo Desarrollo Norte	Huehuetoca, Tequixquiac, Hueypoxtla, Apaxco
11. Forestal Poniente	Jilotzingo, Isidro Fabela, Nicolás Romero
12. Agropolitano Sur	Milpa Alta, Cocotitlán, Temamatla, Tenango del Aire, Ayapango, Tlalmanalco, Amecameca, Juchitepec, Ozumba, Atlautla, Ecatingo, Tepetlixpa

Fuente: POZMVM, 1998:158

Aunque el POZMVM creó las bases para avanzar en materia de la delimitación de la zona metropolitana, careció de la sanción legal por las legislaturas de las entidades. Su instrumentación se supeditó a “voluntad política”

de los gobiernos, a la creación de comisiones metropolitanas y a la operación adecuada de las mismas. Sus políticas y estrategias carecen de obligatoriedad legal para las partes.

El Programa Nacional de Ordenación del Territorio (PNDUOT) 2001-2006 contiene la visión general del desarrollo urbano del país y define las políticas que se habrían de seguir en la materia. Lo que importa en esta presentación es encontrar las políticas metropolitanas en general y las que corresponden al Valle de México en particular. Dado que es un programa de publicación posterior al POZMVM, interesa observar si este último es referente, por lo menos técnico y conceptual en el contenido del PNDUOT.

Como se mencionó arriba, el PNDUOT contiene los elementos comunes a un programa de desarrollo urbano. Para los objetivos de este trabajo se enfatiza el análisis del capítulo tercero, que contiene las políticas del programa: de ordenación del territorio y acción urbana y regional, así como de desarrollo urbano y regional. Estas corresponden al Programa Hábitat y al Programa de Suelo y Reserva Territorial.

En el Diagnóstico del PNDUOT, aparece de manera explícita la línea de acción a seguir en relación con la ZMVM. En particular establece la regulación del crecimiento y la consolidación de la ZMVM. Es enfático respecto al POZMVM cuando señala que su objetivo es: "Promover que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento rector que defina la política de ordenación del territorio de los asentamientos humanos en la región" (PNDUOT, 2001:65). Por lo menos en el discurso reconoce la necesidad aplicar los lineamientos del POZMVM.

Cuando se mencionan las estrategias y los Programas de Actuación Institucional en diferentes partes del documento, en ningún momento se encuentran alusiones a los Sectores Metropolitanos del POZMVM. No se plantean acciones de impulso, fomento, financiamiento de ejercicios de planeación recuperando tales espacios de la metrópoli. Esto es un vacío que desdibuja la intención expresada en el diagnóstico del PNDUOT.

Otra intencionalidad del plan que es necesario resaltar por su inoperancia, es la posibilidad de crear, en forma conjunta con los gobiernos del D.F. y de Estado de México, una nueva “instancia político-administrativa que supere la figura de coordinación metropolitana” (PNDUOT, 2001:65). Sin embargo, en el documento no existen los mecanismos institucionales que habrían de reformarse. Tampoco considera un análisis de las circunstancias históricas, económicas y políticas que posibilitarían, o no, la concreción de una idea de tales dimensiones.

Como instrumento de operación del PNDUOT se estableció el Programa Hábitat (PNDUOT, 2001:889). Tal programa se subdivide en los subprogramas: Red Ciudad 2025 y Red Zonas Metropolitanas 2025⁸. No obstante tales subprogramas no están destinados a las grandes inversiones requeridas para atender los problemas propiamente metropolitanos de infraestructura y equipamiento, sino que están subsumidos en los objetivos generales de la SEDESOL relacionados con el combate a la pobreza. De lo que resultan acciones micro, de pequeñas obras o equipamientos, que ocurren en la metrópoli porque tienen tal carácter⁹.

En su diseño, Red Ciudad 2025 y Red Zonas Metropolitanas 2025 tienen como propósito impulsar la coordinación y cooperación intersectorial para financiar la elaboración de instrumentos de planificación urbana y metropolitana. Otro objetivo es el desarrollo de obras estratégicas de impacto regional y la formación, capacitación y asistencia técnica de los recursos humanos de la administración del territorio (PNDUOT, 2001:117). Aunque, como se señaló anteriormente, las

⁸ El financiamiento se llevaría a cabo con el Fondo de Acción Metropolitana (FAM). Tal fondo se dividió en dos proyectos: Proyecto Estratégico Estructurante de Acción Metropolitana y Proyecto Estratégico Compensatorio de Acción Metropolitana. El primer proyecto se orientó a la definición de iniciativas tendientes a la consolidación de la competitividad económica de la ZMVM; mientras que el segundo proyecto se orientó a definir las iniciativas tendientes a compensar el rezago histórico de la ZMVM en áreas con altos índices de marginación, falta de servicios básicos, rezagos de vivienda y de equipamiento (PNDUOT, 2001).

⁹ A su vez Hábitat se subdivide en acciones de: superación de la pobreza urbana, oportunidades para las mujeres, mejoramiento de barrios, equipamiento urbano e imagen de la ciudad, planeación urbana y agencias del desarrollo hábitat y, suelo para la vivienda y el desarrollo urbano (PNDUOT, 2001: Anexo s/p).

acciones que se desprenden del programa no tienen, en su mayoría, un alcance espacial más allá de lo local. Del análisis de la denominación de los 15 proyectos que contiene dicho documento se obtiene que 10 de ellos refieren a inversiones con un alcance local¹⁰ y cinco de los proyectos se vinculan a problemas metropolitanos (infraestructura de comunicaciones y transporte) (PNDUOT, 2001:118).

En suma, el PNDUOT deja a los gobiernos estatales la responsabilidad de puntualizar las políticas, estrategias y programas de carácter metropolitano tales como agua, residuos sólidos, calidad del aire, entre otros. En el documento no se hace mayor alusión a la ZMVM en términos de intervención. Se está en presencia de un instrumento de planeación con poco compromiso explícito en la materia.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 (PGDUDF) retomó el esquema conceptual del POZMVM, en lo concerniente a los alcances espaciales y las relaciones que de ello derivan, tanto de la Megalópolis de la Región Centro, la Zona Metropolitana del Valle de México y la Zona Urbana de la Ciudad de México. En el apartado 1.4 (Bases Programáticas) el PGDUD señala al POZMVM como referente para definir los objetivos, estrategias y políticas aplicables en el Distrito Federal.

El PGDUDF plantea que se debe contribuir en la disminución del proceso de migración hacia los municipios conurbados. Lo anterior, propiciando el arraigo de la población y revirtiendo las tendencias de despoblamiento en aquellas delegaciones que han perdido población y cuentan con infraestructura adecuada,

¹⁰ 1) Desarrollo de parques tecnológicos. 2) Obras de cabeza para el abastecimiento y saneamiento del agua, y el tratamiento y confinamiento de residuos sólidos. 3) Obras de regeneración de cauces y rescate de áreas inundables para el desarrollo de proyectos comerciales, turísticos y recreativos. 4) Adecuaciones geométricas de obras viales primarias. 5) Modernización de catastros y registros públicos. 6) Proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para fortalecer la cohesión social y cultural de las ciudades y zonas metropolitanas. 7) Pavimentación de accesos y rutas de transporte urbano en colonias populares y zonas marginadas. 8) Proyectos de rescate comunitario en zonas marginadas y periféricas. 9) Proyectos integrales de regeneración y conservación de centros históricos, del patrimonio cultural y de la imagen urbana de las ciudades y zonas metropolitanas. 10 Desarrollo de complejos culturales y recreativos de alcance regional (PNDUOT, 2001: 118).

a través de la redensificación y reciclamiento urbano (PGDUDF, 2003:93). Concibe el marco espacial de sus procesos urbanos a través de la utilización de los sectores metropolitanos como objeto de planeación concertada entre el D.F y el Estado de México. También retoma el concepto de franjas de integración metropolitana (PGDUDF, 2003:103-105).

En el documento se plantea la necesidad de actualizar y consolidar los instrumentos de planeación; de lo que derivará en la actualización del POZMVM (PGDUDF, 2001:146). Para transporte y vialidad, el objetivo fue ampliar y mejorar las condiciones de la estructura vial y estimular el desarrollo y utilización del transporte público. El plan resalta las acciones de fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y concertación para atender la problemática común del transporte y vialidad (PGDUDF, 2001:150).

El PGDUDF prevé acciones que, como se verá en el capítulo siguiente, implican una visión metropolitana. Tales acciones tienen que ver con proyectos urbanos, tales como: Proyecto del Río Temascaltepec (como fuente de abasto de agua); construcción de planta de bombeo para el gran canal; aumento de la capacidad de desalojo de las aguas; rehabilitación de lagunas y vasos reguladores. En todos los casos el programa señala a la concurrencia de los gobiernos como medio adecuado de instrumentar los proyectos.

En las acciones del medio ambiente y control de la contaminación, se establecieron los objetivos de usar eficientemente los recursos naturales y reducir la sobre explotación del acuífero. Los mecanismos para el logro de los objetivos fueron el impulso de la coordinación metropolitana; instrumentación del Programa de Mejoramiento de la Calidad del Aire de la ZMVM; mejoramiento de la infraestructura de la Red Automática de Monitoreo atmosférico (RAMA). En suma, el PGDUDF integra la agenda metropolitana a la planeación urbana del Distrito Federal. Por lo menos, este plan resulta congruente con el POZMVM.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2005-2011. (PEDU)¹¹ es el que menos congruencia, por lo menos en la forma, guarda con el

¹¹ Se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México en 2008

POZMVM; aunque en el documento se afirma que existe un verdadero vínculo con lo estipulado por el POZMVM y el PNDUOT (PEDU, 2008:8-13). Sin embargo, a la hora de plantear sus objetivos, políticas y estrategias se pierde la intención manifestada.

El PEDU de 2005 es una modificación de la versión de 2003. El aspecto principal del documento fue la incorporación de "...nuevas políticas urbanas, de impulso, para detonar el desarrollo de ciudades y regiones seleccionadas" (PUDU, 2008:64). Estas políticas estaban prohibidas en el plan de 2003, ya que implicaba la creación de nuevos asentamientos humanos en zonas antes vedadas, incluso en el POZMVM. De acuerdo con el plan de 2003 de lo que se trataba era consolidar lo existente, densificar las zonas aptas para ello, pero no abrir nuevos espacios a la urbanización, que complejizaran aún más la gestión urbana en el Valle de México¹².

En sus objetivos, el PEDU plantea "estrechar la colaboración en materia de desarrollo urbano con los municipios del estado y las entidades federativas de la región centro del país" (2008:78). Lo anterior es la única alusión explícita a la coordinación metropolitana. En las políticas del PEDU no es congruente ni con el PNUDOT, ni con el POZMVM. Este último dejó de ser referente para el planteamiento urbanístico. Ninguna alusión a la búsqueda de congruencia con las estrategias y políticas sugeridas en dicho documento. Más bien predomina una visión y actitud localista. Carece de alusiones a los sectores metropolitanos considerados en el POZMVM.

Por lo menos, con la revisión hecha de los documentos se puede constatar que ante un solo fenómeno, las instituciones y sus instrumentos de planeación en la ZMVM conducen por rumbos distintos. De esta manera los referentes técnicos de que disponen las organizaciones gubernamentales no les permiten tener certidumbre respecto a las tareas en materia metropolitana, lo que deja en manos

¹² Los municipios del Valle de México contemplados con políticas de impulso en 2005 fueron: Cuautitlán Izcalli, Zumpango, Huehuetoca y Tecámac, todos ubicados al norte del Estado de México (PEDU, 2003:166-167).

de las capacidades organizacionales la responsabilidad de definir los alcances de la intervención pública en el espacio metropolitano del Valle de México.

3.3 Organizaciones gubernamentales responsables de la planeación urbana en la ZMVM.

En este apartado se analizan las funciones que, de acuerdo a las reglas formales, tienen las organizaciones gubernamentales responsables de la conducción del desarrollo urbano. Si bien las normas jurídica definen en lo general facultades y atribuciones de los diferentes gobiernos, al interior de los gobiernos existe un conjunto de organizaciones gubernamentales responsables de la operación institucional. El cuadro 7 muestra las dependencias que, a partir de la aprobación de la primera Ley general de Desarrollo Urbano de 1976, fueron responsables de la conducción del fenómeno urbano en la ZMVM.

**CUADRO 7
ORGANIZACIONES RESPONSABLES DE LA PLANEACIÓN URBANA EN LA
ZMVM 1970-2008.**

AMBITO DE GOBIERNO	DEPENDENCIA RESPONSABLE	PERÍODO
GOBIERNO FEDERAL	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	1976-1981
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	1980-1990
	Secretaría de Desarrollo Social	1991-2008
DISTRITO FEDERAL	Secretaría de Planeación DDF	1981-1985
	Secretaría de Coordinación Metropolitana	1989
	Departamento de Planeación*	1970-1990
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1997-2008
ESTADO DE MÉXICO	Acción Urbana e Integración Social	1971-1979
	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	1980-1989
	Secretaría de Desarrollo Urbano	1989-2008

*El Departamento de Planeación del Distrito Federal cambió su nombre de Dirección General de Planificación, después a Planeación, posteriormente a Desarrollo Urbano y Vivienda y, finalmente a Desarrollo Urbano.

Fuente: Elaboración propia y con información de Ward, 2004:281

La aparición de organizaciones gubernamentales encargadas de la planeación urbana se remonta a 1976 con la aparición de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)¹³ y la respectiva Ley General de Asentamientos Humanos. La SAHOP contó con atribuciones en torno a la planeación de los asentamientos humanos y la definición de la política de desarrollo urbano, actividad combinada con la operación de la política de vivienda.

En el período presidencial de 1982-1988 se impulsó el Programa de Descentralización Administrativa (PRODEA). Dicho programa se sustentó en el principio de descentralización institucional y; en ese marco, se promulgó la Ley de Planeación y se instituyó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Sánchez, 2006:113). También se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuyo propósito fue promover el desarrollo regional; dentro de sus tareas se contenían un amplio abanico de acciones: vivienda, desarrollo urbano y ecología. Esta Secretaría se mantuvo hasta 1992.

Durante el período siguiente desapareció la SEDUE para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), misma que resultó de la fusión de la SEDUE y la SPP. Lo anterior ocurrió como parte de un nuevo diseño organizacional, bajo las directrices del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el cual tuvo como propósito fundamental reducir el proceso de gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos (Sánchez, 2006:114).

La SEDESOL concentró sus estrategias en el combate a la pobreza a través el Programa Nacional de Solidaridad. Con él se puso en segundo plano la atención al fenómeno urbano en términos espaciales, ya que en términos urbanos sólo se buscó la creación de espacios comunitarios útiles, en apariencia, para el combate a la pobreza. “Dado el peso político otorgado a la SEDESOL desde su creación a finales de 1991, se convirtió en una agencia mucho más significativa

¹³ También se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Una Secretaría, en su momento, muy poderosa y de gran influencia durante casi 12 años (Torres, 2008).

para la 'planeación' que cualquiera de sus predecesoras, la SAHOP y la SEDUE" (Ward, 2004:266).

La SEDESOL sobrevivió a dos periodos presidenciales posteriores. Lo que se ha modificado de ella es su concepción, principios y formas de operar. Durante 1994-2000 y en el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), se implantaron enfoques del gerencialismo privado: planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos (Sánchez, 2006:115). Dicha visión se reforzó con el Programa de Innovación Gubernamental de 2001-2006, de cuyos fines resaltan: la profesionalización, el servicio civil de carrera y la mejora continua (Sánchez, 2006:117).

Al interior de la SEDESOL, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio es la encargada de lo concerniente a la planeación de los asentamientos humanos (cuadro 8). Sin embargo, el tema urbano y metropolitano está subordinado al esquema de combate a la pobreza. Según el Reglamento Interior, los alcances de la Subsecretaría están limitados a "apoyar y asesorar" (artículo 27) a las entidades federativas y municipios sólo cuando lo soliciten.

En el Distrito Federal existen dos organizaciones gubernamentales vinculadas a la temática metropolitana: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la Secretaría de Gobierno (cuadro 8). En materia de desarrollo urbano la SEDUVI se encarga de la planeación, administración, operación urbana y la vivienda. Mientras que la Secretaría de Gobierno se encarga de operar los programas metropolitanos.

La SEDUVI no cuenta con amplias facultades en lo concerniente a la planeación metropolitana y la implementación de las políticas derivadas de la coordinación. El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal define veinte atribuciones para la SEDUVI, sin embargo, no es la organización rectora en los asuntos metropolitanos. Los alcances que tiene la SEDUVI son la de concurrir a los trabajos que se requieran en las comisiones metropolitanas desde un enfoque meramente técnico y no decisonal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. es enfática al facultar a la Secretaría de Gobierno para atender el "...despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana" (artículo 23). Dicha secretaría tiene como atribuciones la conducción de las relaciones del jefe de gobierno en los asuntos metropolitanos y fortalecer la coordinación del Distrito Federal con otros ámbitos de gobierno. En lo particular, corresponde a la Subsecretaría de Programas Metropolitanos, la atención de las acciones que de ello deriven.

CUADRO 8
ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES QUE INTERVIENEN
EN LA PLANEACIÓN METROPOLITANA EN LA ZMVM 2008

AMBITO	SECRETARÍA	SUBSECRETARÍA	DIRECCIÓN
Federal	Desarrollo Social	Ordenación del Territorio	Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo
Distrito Federal	SEDUVI de Gobierno	Programas Metropolitanos	
	Desarrollo Urbano		
Estado de México	Desarrollo Metropolitano		Promoción Metropolitana Vinculación Institucional Coordinación y Seguimiento de Comisiones Metropolitanas

Fuente: Elaboración propia

La Subsecretaría de Programas Metropolitanos está facultada, según el artículo 32 Bis del Reglamento, para participar en el diseño e instrumentación de la planeación metropolitana. También debe representar al D.F. ante los diversos mecanismos de coordinación metropolitana. En coordinación con los titulares de las dependencias de la administración pública del D.F., puede suscribir convenios para la constitución y operación de comisiones metropolitanas. Incluso abarca aspectos técnicos (fracción XI, artículo 32 Bis).

Aún con la llegada de un gobierno de oposición al gobierno local¹⁴, el funcionamiento que desde el propio Estatuto de Gobierno, y como se señalaba, de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se mantienen las prácticas centralistas en el diseño y operación de los programas. “La mayor parte de su presupuesto lo ejercen las unidades centrales y los programas delegacionales operan regulados bajo su control” (Rosique, 2006:155).

Las delegaciones tienen un papel marginal en torno a la planeación metropolitana. El gobierno central “... sigue teniendo un fuerte sentido centralizador sobre todas las unidades administrativas, incluyendo a las delegaciones, que alcanzan poco a poco una autonomía muy restringida.” (Rosique, 2006:154).

En cuanto al Estado de México, también existen dos dependencias que se vinculan con la temática urbana y metropolitana (cuadro 8). Para la atención de la cuestión urbana corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU) la responsabilidad. Mientras que la atención de la agenda metropolitana recae en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET).

En el Estado de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública señala en su artículo 31 que la SEDU es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de regular el desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda. Sin embargo, del mismo modo que su homóloga del Distrito Federal, carece de atribuciones para la determinación de políticas, estrategias y acciones metropolitanas.

La fracción XVIII del artículo 31 de la Ley Orgánica señala que la SEDU está facultada para “participar en las comisiones de carácter regional y metropolitano en la que se traten asuntos sobre asentamientos humanos,

¹⁴ Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) el desarrollo urbano “fue encomendado a Roberto Eibenschutz Hartman, arquitecto/planificador muy apreciado que se había desempeñado en varias posiciones importantes en gobiernos anteriores del PRI, incluida la dirección de Fonahapo y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. También fue rector de la Universidad Autónoma Metropolitana en Xochimilco, la cual había adquirido bastante experiencia en planeación gracias a una licenciatura en asentamientos urbanos...” (Ward, 2004:450).

desarrollo urbano y vivienda”. Al interior de la Secretaría, existen tres direcciones generales: Planeación Urbana, Operación Urbana y Control Urbano. Todas ellas acotadas a participar “en los órganos de coordinación regional y metropolitana, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, de desarrollo urbano de los centros de población y vivienda” (artículo 8o., fracción XI).

La atención de los problemas metropolitanos recae en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET). La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, faculta a la SEDEMET para “promover, coordinar y evaluar” las acciones y programas metropolitanos (artículo 37). Tales acciones implican la vinculación con los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas, el Gobierno del Distrito Federal y otras entidades. Propiamente es una actividad política, de negociación y de concertación. Aunque cabe destacar que ninguna atribución tiene que ver con la planeación metropolitana.

Del análisis de las responsabilidades formales de las diversas organizaciones que inciden en la planeación urbana y la agenda metropolitana, se desprende el hecho de que el planteamiento organizacional más débil lo presenta el gobierno federal. En la última década marginó la temática y priorizó la política de combate a la pobreza que se caracteriza por la desatención a los temas urbanos y metropolitanos.

En términos organizacionales, el Distrito Federal ha otorgado un fuerte matiz político a la coordinación metropolitana. Las facultades de la Subsecretaría de Programas Metropolitanos están bien definidas porque se incluye la planeación metropolitana. Por su parte, el Estado de México, en la forma, ha definido un esquema amplio de intervención en los asuntos metropolitanos, sin embargo la SEDEMET no tiene facultades para la planeación.

La planeación urbana en la ZMVM ha sido rebasada de sobremanera, dada la complejidad e intensidad de la dinámica urbana metropolitana. Actualmente las instituciones de la planeación están diseñadas para una forma acotada de intervención pública, por ello se realiza en cada entidad implicada en la metrópoli con una visión meramente local. En el Estado de México y el Distrito Federal la

planeación se realiza como un acto de soberanía, negando, en los hechos, los flujos e intercambios de bienes, servicios, mercancías y personas que se suceden cotidianamente entre ambos y que dan forma a la metrópoli.

La forma institucional para la atención de los problemas derivados de la aglomeración metropolitana ha conducido a una intervención bajo el esquema de coordinación intergubernamental. Bajo ese esquema es como se ha gestionado y planeado la ZMVM; a pesar de que, como sostiene Graizbord (2002), ello dificulta el proceso de planeación que lucha por mantener “lo que debe ser”. La implementación de las políticas públicas metropolitanas en el Valle de México “carece de un marco institucional completo y junto con una marcha llena de tropiezos por parte de las organizaciones gubernamentales, ha conducido a un recrudecimiento de los problemas (Rosique, 2006:142).

En el capítulo siguiente se da cuenta de los avances y complejidades que ha presentado la coordinación metropolitana; sobretodo, se hace un estudio de su evolución. A pesar de ser una forma relativamente reciente de actuación pública en el espacio metropolitano, su cambio es una constante.

4. EMERGENCIA DE NUEVAS INSTITUCIONES DE PLANEACIÓN: LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

Los trabajos en comisiones metropolitanas tienen sus antecedentes inmediatos en el organismo descentralizado denominado Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País (CCCP) de 1976¹ y en el Consejo del Área Metropolitana de la Ciudad de México. La CCCP se encargó de establecer lineamientos de planeación y el Consejo de propiciar la participación de los gobiernos federal, del Distrito Federal y del Estado de México en la instrumentación de acciones metropolitanas.

Al seno de la CCCP se elaboró el Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (anteriormente denominado Plan de Ordenación de la Zona Conurbada). Los propósitos del programa se concentraron en desconcentrar la metrópolis y disminuir su ritmo de crecimiento. Para ello las estrategias consideraron estimular la descentralización y desconcentración de la ZMCM, el fortalecimiento de las ciudades medias e invertir recursos públicos fuera de la ZMCM.

A pesar de ser un organismo descentralizado, la CCCP no contó con un presupuesto propio. Los recursos de que dispuso procedieron de los tres ámbitos de gobierno. En teoría sus funciones eran de gestión, concertación, vigilancia y control de las inversiones de otras dependencias. En 1988 se eliminó su carácter de organismo descentralizado y se dejó a la voluntad de los gobiernos trabajar bajo el esquema de coordinación. Cada uno conservaría su soberanía, facultades y atribuciones que el federalismo determina.

El papel de la Comisión fue siempre ambiguo y perdió fuerza el objetivo para el cual fue creada. La planeación que podía ejercer la CCCP era sólo indicativa y, en el mejor de los casos, normativa, nunca ejecutiva. Podía sugerir e inducir los procesos, pero nunca imponerlos, ya que cada entidad federativa o municipal es autónoma y está protegida constitucionalmente en su soberanía para tomar decisiones (Ziccardi y Navarro, 1995:24).

¹ La CCCP surgió en 1976 como consecuencia de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos (SAHOP) y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Ziccardi y Navarro, 1995:19).

En 1988 se creó el Consejo del Área Metropolitana de la Ciudad de México (CAM) entre los gobiernos del Estado de México, del Distrito Federal y del gobierno federal. El propósito del CAM fue reordenar los usos del suelo, controlar el crecimiento y realizar programas y acciones conjuntas para atender coordinadamente la metrópoli. “La principal innovación del CAM fue el centrarse en proyectos concretos, promovidos a través de acuerdos entre las distintas instancias del gobierno” (Ziccardi y Navarro, 1995:38).

A pesar el nuevo dispositivo organizacional que representó el CAM para la atención del fenómeno metropolitano en el Valle de México, no permaneció en la escena pública por mucho tiempo. Tuvo poca presencia y actividad. En la práctica, “los acuerdos logrados en algunas materias se alcanzaron mediante concertaciones específicas entre los responsables de ambas entidades” (Iracheta, 2004:584). No logró consolidarse y desapareció.

A partir de 1994 la planeación urbana en la ZMVM opera bajo el esquema de coordinación metropolitana y, de manera concreta, aterriza en Comisiones Metropolitanas. En este capítulo se estudian las cuatro comisiones que atienden los problemas metropolitanos abordados en el capítulo II; también se introduce el análisis de una quinta que no tiene una agenda propia, pero que incide en la toma de decisiones del resto².

En el conjunto de las cuatro comisiones indicadas participan 84 organizaciones gubernamentales (Cuadro 9). Dichas organizaciones se obligan, de alguna manera, a participar en las redes “de forma cooperativa o no” (Arellano, 2003:362). En un primer momento participan, de manera protocolaria, los representantes de los poderes ejecutivos de los gobiernos estatales y, cuando el carácter de la red así lo requiera, participa un secretario gubernamental. Una vez que pasa el momento protocolario entran en operación las organizaciones gubernamentales que tienen por obligación instrumentar los acuerdos alcanzados.

² Asentamientos Humanos (COMETAH), Ambiental (CAM), Agua y Drenaje (CADAM), Comunicaciones y Transporte (COMETRAVI) y Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. Formalmente también existen la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyPJ) y la Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC), pero no son objeto de estudio en este trabajo.

CUADRO 9
NÚMERO DE ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES
PARTICIPANTES EN LAS COMISIONES METROPOLITANAS

COMISIÓN	FEDERALES	DISTRITO FEDERAL	ESTADO DE MÉXICO	TOTAL
Ejecutiva		8	7	15
Asentamientos Humanos	4	6	4	14
Transporte y Vialidad	8	7	7	22
Ambiental	17	1	1	19
Agua y Drenaje	5	4	5	14
TOTAL	34	26	24	84

Fuente: Elaboración propia

La manera cómo se estructuró, hasta 2008, la forma de la coordinación metropolitana como mecanismo de planeación en el Valle de México permite distinguir tres períodos: institucionalización (1994-2000), disputa política (2000-2005) y cambio institucional (2005-2008). Interesa en este capítulo hacer un seguimiento del cambio en la coordinación y a cada periodo se dedica una sección, lo que permitirá identificar las áreas, mecanismos y formas de cómo ha ocurrido el cambio institucional a través del tiempo.

4.1. Primer período: Institucionalización (1994-2000)

Cuatro elementos intervienen en la generación de condiciones institucionales favorables a la coordinación metropolitana durante los años noventa. El primero fue la aprobación en 1993 de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)³. El segundo elemento fue la reforma en 1996 al artículo 122 de la

³ Según Oscar López La Ley General de Asentamientos Humanos propició que los estados de la república expidieran sus respectivas leyes, reglamentos, planes o programas; además se establecieron instancias federales, estatales y municipales “dedicadas a la planeación y administración urbanas y se capacitaron cuadros profesionales en la materia.” (2008:50)

constitución general. El tercero lo constituye la afinidad política entre los actores políticos firmantes de los primeros convenios de coordinación. El cuarto fue la creación de dependencias gubernamentales *ex profeso* en cada ámbito de gobierno a partir de 1997.

El período de institucionalización, se caracteriza por la formación de las primeras comisiones metropolitanas: Agua y Drenaje (CADAM, 1994), Transporte y Vialidad (COMETRAVI, 1994), Asentamientos Humanos (COMETAH, 1995) y Ambiental (CAM, 1996) y la firma del convenio para crear la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM, 1998).

El impulso a los nuevos mecanismos de coordinación metropolitana en el Valle de México de 1994-1997 derivó de una coyuntura política favorable. En ese entonces el Regente de la Ciudad “[tuvo] un gran interés en la coordinación por su identidad con el Estado de México” (Cerbón, 2009: entrevista). Mientras que, en el Estado de México, el Gobernador firmó los convenios respectivos para la formación de la CADAM, COMETRAVI y COMETAH y; en 1996 ya en su carácter de Secretario de Gobernación Federal, tuvo un papel relevante en el diseño de la CAM y del Fideicomiso Ambiental⁴ (Cerbón, 2009: entrevista).

La CADAM (cuadro 10) se creó en 1994 con la participación de los gobiernos del Estado de México, del Distrito Federal y la Comisión Nacional del Agua (CNA) para:

... establecer la “...coordinación en la planeación, construcción, operación, mantenimiento, desarrollo y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial, tratada de los sistemas hidráulicos en el área metropolitana del servicio regional del Distrito Federal y en los municipios conurbados del Estado de México (GEM, 1994:4).

El alcance que tuvo la CADAM fue “crear sistemas y mecanismos administrativos tanto del Departamento del Distrito Federal como del Estado de México que aseguren una coordinación permanente de acciones en sus respectivas jurisdicciones” (GEM, 1994:21). Es decir, un nivel de actuación conjunta limitado. En la cláusula octava se subordinó a la CADAM al Consejo de

⁴ A través del Fideicomiso se suministraron los recursos para la operación de los programas de la CAM.

Cuenca del Valle de México. Por ello, la definición de la agenda y las acciones a emprender se limitaron en función de otro esquema de coordinación mucho más entreverado⁵.

CUADRO 10 ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA CADAM

Presidencia Rotativa de la Comisión	Director General de la Comisión Nacional del Agua Jefe de Gobierno del Distrito Federal Gobernador del Estado de México
Por el Distrito Federal	Secretaría de Obras y Servicios Sistema de Aguas de la Ciudad de México Dirección de la Comisión Coordinadora de Desarrollo Rural
Por el Gobierno del Estado de México	Secretaría de Desarrollo Agropecuario Secretaría de Desarrollo Urbano Subsecretaría de Agua y Obra Pública Subsecretaría de Rehabilitación de Obras Hidráulicas e Infraestructura Rural
Por la Comisión Nacional del Agua	Subdirección General de Infraestructura Hidráulica Urbana e Industrial Subdirección General de Administración del Agua Gerencia de Aguas del Valle de México Gerencia Estatal de la Comisión Nacional del Agua

Fuente: GEM, 1994

Por su parte, la COMETRAVI (cuadro 11) tuvo como objeto “establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada integrada y

⁵ La Ley de Aguas Nacionales establece en el artículo 3, fracción XV que los Consejo de Cuenca son: “Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre ‘la Comisión’ (Nacional del Agua- CNA, *subrayado mío*), incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica.” La fracción XVI del mismo artículo define Cuenca Hidrológica: “la cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas. El Consejo de Cuenca del Valle de México es una Instancia de coordinación y concertación entre representantes de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como de los diversos usuarios, que tiene por objeto principal formular y ejecutar programas para mejorar la administración del agua, desarrollar la infraestructura hidráulica y sus servicios, y coadyuvar en la conservación y restauración integral de las cuencas del Valle de México y de Tula” (Aguilar, 2008).

complementaria los problemas relacionados con el transporte y vialidad” (GEM, 1994:15) en la ZMVZ. También asumió las tareas de mejorar los servicios de transporte y atender lo concerniente a la infraestructura vial. Se le asignaron responsabilidades para “propiciar” la homologación de marcos jurídicos del transporte y la vialidad tanto del Distrito Federal como del Estado de México.

Si algo caracterizó la estructura de la COMETRAVI fue la heterogeneidad, porque en ella participan organizaciones de seguridad y vigilancia; también lo hacen organizaciones vinculadas a la construcción de infraestructura (Subsecretaría de Infraestructura Federal, Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal y la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México). Además de las restantes responsables de la normatividad y operación del transporte y la vialidad (cuadro 11).

Las figuras institucionales que antecedieron a la COMETRAVI fueron el Convenio de Zonas Aledañas, el Convenio de Concertación de Acciones para la Regulación de Servicios para el Otorgamiento de Autorizaciones y Placas Metropolitanas y Canje de Permisos Federales por los respectivos del Estado (sic) y Distrito Federal (GEM, 1994). Del mismo modo, el Consejo del Transporte del Área Metropolitana (COTAM) fue una experiencia rescatada para orientar los trabajos de la nueva Comisión⁶.

Del análisis de las trece atribuciones de la COMETRAVI, establecidas en la cláusula tercera del convenio, se rescata que sus funciones se reducen a proponer, contribuir, sugerir, diseñar, propiciar, conocer, registrar o participar en temas de cambios en la normatividad específica en cada uno de los territorios, alternativas para el transporte y vialidad, rutas y derroteros o eventos académicos

⁶ El COTAM tuvo como objetivo general: “Atender y resolver en forma conjunta el problema del transporte que se presenta en la zona metropolitana”. Quedó integrado cuando menos por tres representantes titulares de cada una de las partes, tanto del ámbito federal, y del Estado de México y del Distrito Federal. En su momento el COTAM representó un importante avance en materia de transporte “ya que ha constituido en los hechos un espacio de concurrencia de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.” Por diversas razones el COTAM dejó de operar en los hechos. (vid. Ziccardi y Navarro, 1995:84-88)

(GEM, 1994:16-17). Es decir, careció de carácter vinculatorio. Por ello, se afirma que la COMETRAVI nació con limitaciones estructurales.

CUADRO 11 ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA COMETRAVI

Presidencia Rotativa de la Comisión	Gobernador del Estado de México Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretario de Comunicaciones y Transportes Federal
Por el Gobierno Federal	Subsecretaría de Transporte Subsecretaría de Infraestructura Dirección General de Transporte Terrestre Dirección General de la Policía Federal de Caminos Dirección General de Carreteras Federales Dirección General de Conservación de Carreteras Dirección General de Tarifas
Por el Distrito Federal	Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental Secretaría de Obras y Servicios Secretaría de Transporte y Vialidad Dirección General de Concertación con Entidades Federativas Dirección General de Autotransporte Urbano Dirección General de Operaciones
Por el Estado de México	Secretaría de Comunicaciones Secretaría de Transportes Dirección General de Vialidad Dirección General de Transporte de Alta Capacidad Vocal Ejecutivo del Instituto del Transporte Agencia de Seguridad Estatal

Fuente: GEM, 1994

En 1995 se formó la COMETAH (cuadro 12) como “un órgano de coordinación, para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con los asentamientos humanos en el área metropolitana” (GEM, 1995:4). En el convenio firmado se delimita el área metropolitana como el territorio del Distrito Federal y 18 municipios del Estado de México. Uno de los aspectos no resueltos en la conformación de la COMETAH, fue el de la participación o no de los municipios del Valle de México en los trabajos de la misma.

Otra limitante de la COMETAH fue la carencia de un mecanismo para la participación ciudadana. En otras comisiones se hallan presentes la figura del Consejo Consultivo y la enunciación de los sectores privados y sociales como participantes con voz y voto. En la COMETAH no se prevé la interacción con organizaciones sociales. En realidad, la Comisión se planteó como un espacio interinstitucional técnico para discutir el modelo de metrópoli. La discusión se daría en términos cualitativamente distintos al resto de las comisiones.

CUADRO 12
ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA COMETAH

Presidencia Rotativa de la Comisión	Secretario de Desarrollo Social Jefe de Gobierno del Distrito Federal Gobernador del Estado de México
Gobierno Federal:	Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles Dirección General de Desarrollo Urbano Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda
Gobierno del Distrito Federal	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Dirección General de Desarrollo Urbano Dirección General de Administración Urbana Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental Dirección General de Regularización Territorial
Gobierno del Estado de México	Secretaría de Desarrollo Urbano Dirección General de Administración Urbana Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS)

Fuente: GEM, 1995

Las tareas de la COMETAH se restringieron a coordinar, opinar, formular, plantear, proponer o sugerir criterios homogéneos en materia de desarrollo urbano y vivienda, sobre los planes y programas, control y localización de los asentamientos humanos. El avance más importante de la COMETAH, en este período, fue la formulación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana (POZMVM) analizado en el capítulo anterior. Un factor que modificó el escenario de actuación de la COMETAH fue la expansión física o funcional de la ZMVM. En 1999 el secretario Técnico de la Comisión reconocía que la dimensión espacial de

la ZMVM, que dio origen al convenio, se había rebasado⁷ (Barrera, 30/111999, *El Universal*).

En 1996 se formó la CAM⁸ (cuadro 13) y con ella se buscó superar el mero aspecto de vigilancia y supervisión que tuvo la anterior Comisión. En el nuevo esquema se introdujo el principio de concurrencia en la definición, coordinación y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y acciones. También la CAM adquirió un carácter vinculante “en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el territorio de la zona conurbada” (GEM, 1996:5).

En la CAM la participación de organizaciones gubernamentales de la federación es mucho mayor que en el resto de las comisiones; intervienen 11 Secretarías de Estado y 7 organismos descentralizados (cuadro 13). Los miembros de carácter permanente son los ejecutivos locales y un Secretario de Estado. Todos los integrantes de carácter eventual son de la administración federal. Es decir, los integrantes son de alto nivel de decisión, lo que otorga a la Comisión cierta relevancia en el desempeño de sus funciones.

La creación de la CAM se dio en el marco de la reforma al artículo 122 de la Constitución. Nació al amparo de un reformado marco jurídico y con los recursos federales del Fideicomiso Ambiental⁹. Cuestión inusual, ya que el resto de las comisiones carecían de tal financiamiento. La presidencia de la CAM se diseñó de manera rotatoria entre el gobierno el Distrito Federal y el del Estado de México por

⁷ Entre 1990 y 1995 hubo un crecimiento seis veces mayor en el Estado de México respecto al Distrito Federal, lo que había llevado a integrar a 58 municipios mexiquenses, 16 delegaciones y un municipio del estado de Hidalgo, obligando a replantear los términos de operación de la COMETAH.

⁸ La CAM tuvo como antecedente a la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México (GEM, 1996:2)

⁹ El Fideicomiso Ambiental se conformó desde el 26 de noviembre de 1992 con el sobreprecio de un centavo a las gasolinas que cobra el gobierno federal a los automovilistas, “para apoyar los programas, proyectos y acciones para la prevención y control de la contaminación ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.” (GEM, 1996). Sin embargo, el fideicomiso resultó muy breve porque en 1998 dejó de operar.

un período de dos años. Si bien el gobierno federal participó en los trabajos, no tuvo el derecho a ejercer la presidencia de la Comisión.

CUADRO 13 ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA CAM

MIEMBROS DE CARÁCTER PERMANENTE	Secretario Federal del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México
MIEMBROS DE CARÁCTER EVENTUAL (TODAS DEL ÁMBITO FEDERAL)	Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentaria, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Petróleos Mexicanos, Pemex Refinación, Pemex – Gas y Petroquímica Básica, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Instituto Mexicano del Petróleo

Fuente: GEM, 1996.

La parte formal de la participación ciudadana se estableció en la figura de Consejo Consultivo, el cual preveía la representación de la comunidad científica, especialistas en la materia y miembros de los sectores social y privado. Uno de los aspectos relevantes es que dicho Consejo tiene facultades para formular “opiniones y propuestas respecto de las políticas, programas, proyectos y acciones gubernamentales” (GEM, 1996:5) para ser integradas al diseño de las políticas, programas y proyectos de la Comisión. Incluso, la participación de los legisladores de cada ámbito de gobierno está contemplada en el Consejo.

A través del tiempo la CAM ha tenido un papel muy operativo y vinculante para todos los gobiernos de la Zona Metropolitana del Valle de México¹⁰. Los

¹⁰ En 1996 la Comisión tuvo como prioridad la disminución en las emisiones contaminantes. La Comisión operó fue responsable de la operación del Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000 Proaire (DDF, 1996). También realizó un estudio sobre ‘Respuestas y Preguntas Sobre Contaminación y Salud’, (El Universal, 10/01/2000). En 1999 se discutía la pertinencia o no de aplicar el

gobiernos municipales estuvieron obligados a cumplir las políticas, normas o lineamientos derivados de los trabajos de la CAM. La operación de la Comisión se convirtió en un referente imprescindible de gobiernos y ciudadanos.

En términos generales, las reuniones de las primeras cuatro comisiones se caracterizaron por su carácter exploratorio, de construcción de diagnósticos y de elaboración de normas sin definición de una agenda de obras y acciones. Otra característica fue el criterio de asignación de las presidencias de dichas comisiones bajo el esquema de rotación bianual. Sin embargo, la operación y cambio de presidencias fue objeto de disputas y distanciamiento, lo que en algún momento se reflejó en la parálisis de los trabajos y la desconfianza mutua entre el gobierno de la Ciudad de México y el Estado de México.

Por otro lado, y con un esquema de presidencia conjunta, se conformó en 1998 la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (Cuadro 14). Ella se convirtió en el nodo principal a partir del cual se entretejieron los grandes acuerdos entre la federación, el Distrito Federal y el Estado de México. Tal situación derivó de su diseño inicial, en el que se estableció “aprovechar los significativos avances obtenidos en el seno de las Comisiones Metropolitanas” (GEM, 1998:8).

En la creación de la Comisión Ejecutiva (1998) sobresalió el hecho de que los firmantes del convenio fueron, únicamente, el Distrito Federal y el Estado de México. Otro aspecto, es el origen político de los ejecutivos firmantes, ya que en el Distrito Federal iniciaba el primer gobierno de oposición en manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), mientras que en el Estado de México se mantenía la tradición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El contexto institucional que enmarcó la creación de la Comisión Ejecutiva¹¹ fue la reforma al artículo 122 de la Constitución (22 de agosto de 1996). Con tal

programa Hoy No Circula y, de manera complementaria el Doble Hoy No Circula (El Universal, 22/12/1999). Tales programas se sustentaron en los estudios de Calidad del Aire y se siguió todo un proceso de debate público, cuyos resultados han resultado favorables ya que “el número de contingencias ambientales ha disminuido paulatinamente a pesar de contar con un parque vehicular cada vez mayor” (Corona, 2009: entrevista).

¹¹ El reglamento de la Comisión se emitió el 4 de agosto de 1998 y en marzo de 2000 se ratificaron los compromisos mediante el Acuerdo de Refrendo

reforma se transformó la naturaleza jurídica de Distrito Federal al convertirse en entidad federativa con órganos locales de gobierno, competencias, personalidad jurídica y patrimonio propios.

CUADRO 14
ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA CECM

POR EL ESTADO DE MÉXICO	POR EL DISTRITO FEDERAL	FUNCIONES
Gobernador	Jefe de Gobierno	Presidencia Conjunta
Subsecretario de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental	Secretario de Desarrollo Metropolitano	Secretariado Conjunto
Secretario General de Gobierno Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas*, Secretario de Comunicaciones y Transportes**, Secretario de Ecología, Procurador General de Justicia, Coordinador de Asuntos Metropolitanos***, Director General de Seguridad Pública y Tránsito y 28 Presidentes Municipales	Secretario de Gobierno, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretario del Medio Ambiente, Secretario de Obras y Servicio, Secretario de Transporte y Vialidad, Secretario de Seguridad Pública, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Subsecretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana y Jefes Delegacionales	Integrantes

Fuente: Elaboración propia con información de Gaceta de Gobierno del Estado de México del 28 de marzo de 2008 y de la Secretaría de Desarrollo metropolitano del estado de México. *Ahora, Secretaría de Desarrollo Urbano. ** Hoy Secretaría de Comunicaciones. *** Ahora, Secretaría de Desarrollo Metropolitano.

De manera explícita la cláusula sexta del Convenio de creación de la Comisión Ejecutiva señala que las funciones a realizar son:

Definir los temas de la agenda metropolitana, y participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones acordados.

Dar seguimiento y evaluar en forma concurrente los programas, proyectos y acciones derivadas de la agenda de trabajo metropolitana, y los que se determinen en las Comisiones Metropolitanas.

Determinar criterios, sancionar, o aprobar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, asumidos por las instancias ejecutivas.

Adoptar acuerdos de carácter general que fortalezcan las Comisiones Metropolitanas.

Establecer las bases que permitan coordinar el desarrollo de las relaciones de colaboración entre los municipios del Estado de México y las demarcaciones del Distrito Federal (Gobierno del Estado de México, 1998:13)

Dicha Comisión, desde su origen, ha tenido un carácter operativo. Es “una figura de negociación política y técnica entre los gobiernos del Estado de México y Distrito Federal” (Corona, 2009: entrevista). Por primera vez, en la breve historia de coordinación metropolitana en el Valle de México, dos gobiernos de origen político distinto convinieron la realización de acciones conjuntas en la atención de los temas de la agenda existente.

El periodo de institucionalización de la coordinación metropolitana en el Valle de México resultó una experiencia inusual dentro de la historia de las organizaciones gubernamentales en México, porque se partió del reconocimiento por parte de los gobiernos de que existía la necesidad de actuar conjuntamente ante los problemas metropolitanos. Sin embargo, el margen de maniobra institucional les acotaba ya que en México predomina un esquema de gestión gubernamental sectorizada y dentro de los límites territoriales de sus entidades; todo quedó en manos del acuerdo político que se pudiera alcanzar. De ese modo, al modificarse las condiciones del acuerdo o cambiar los actores políticos la coordinación estaría propensa a estancarse o avanzar, según fuere el caso.

4.2. Segundo periodo: Disputa política (2000-2005)

Cuatro elementos intervienen en la generación de condiciones institucionales desfavorables a la coordinación metropolitana durante 2000-2005. El primero y, más importante, fue la disputa política entre los ejecutivos de los gobiernos de la ZMVM. El segundo, la parálisis en materia jurídica para consolidar la coordinación metropolitana. El tercero, la inexistencia de fondos públicos *ex profeso*. El cuarto,

el comportamiento desigual entre los gobiernos, propiciado por los desniveles en el diseño del aparato administrativo requerido para atender la agenda metropolitana¹².

Durante el período 2000-2005 no se formaron nuevas comisiones. Se entró en una situación de confrontación política entre los tres niveles de gobierno y ello limitó los alcances de la coordinación. Las reuniones de las comisiones tuvieron un carácter informal (Cerbón, 2009: entrevista). La acción de los gobiernos resultó más de obligación jurídica y, en algunos casos, como respuesta ante emergencias o situaciones extremas. Los representantes de los gobiernos estuvieron limitados por la coyuntura y circunstancias externas y no, por una lógica de consolidación.

El primer elemento de conflicto fue la confrontación abierta entre el Presidente de la República y el nuevo Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (Hero, 2003)¹³. Otra peculiaridad fue la disputa, no declarada, entre los ejecutivos del Estado de México y de la Ciudad. Confrontación que se recrudeció al final del período con las aspiraciones presidenciales de ambos y complementado con el marcado proselitismo del, entonces, presidente de la república (Vicente Fox) durante los meses previos a las elecciones federales de julio de 2006 (Perló, 2009: entrevista).

La situación política no fue propicia para que trabajaran las comisiones metropolitanas. En esos años únicamente sesionaban la COMETAH y la CAM. “No ayudó para nada la situación política, ya que López Obrador por aquí... Arturo Montiel por allá... estaba muy fresco Atenco” (Perló, 2009: entrevista). A partir del 2000 la tensión política iba en aumento y el gobierno federal se retrajo en materia de coordinación y planeación de la ZMVM.

¹² En el Distrito Federal, de Subsecretaría (de Coordinación Metropolitana) bajó a nivel de Oficina de Coordinación. En el Estado de México la antigua Coordinación General de Asuntos Metropolitanos adquirió la categoría de Secretaría; es decir procesos inversos de jerarquía organizacional.

¹³ De acuerdo con Hero (2003:63) los temas de controversia fueron: ubicación del nuevo aeropuerto, ampliación de la oferta educativa a nivel medio y superior en el D.F., el horario de verano, los microcréditos, reducción del techo de endeudamiento para el D.F., servicios gratuitos de salud, estadísticas y programas de seguridad pública, el impuesto del seguro de automóvil SUVA, recorte presupuestal al D.F. de fondos de combate a la pobreza.

Anaya señala que, “en materia de coordinación y planeación metropolitana, el gobierno federal estuvo ausente al carecer de una política federal. Para la federación el tema urbano pertenecía al ámbito local; por ello, no hubo presupuesto federal para el tema, ni políticas, ni estrategias, ni proyectos a nivel federal” (2009: entrevista). Lo anterior, a pesar de que durante muchos años existió una política federal en la materia. En el período 2000-2006 el gobierno federal no atendió el tema.

En un contexto en que existió enfrentamiento, cada gobierno estableció su propia estrategia de posicionamiento rumbo a las elecciones federales de 2006. “Cada quién tomó un ámbito de acción diferente...Montiel agarra el tema del agua y lo convierte en su bandera y empieza su programa de obras...Andrés Manuel no tenía interés en el tema metropolitano” (Perló, 2009: entrevista). La prioridad del jefe de gobierno fueron los “segundos pisos” y sus programas sociales.

El trabajo en las comisiones se desarrolló de manera intermitente y siempre permeada por el conflicto. Para el caso de la CADAM uno de los proyectos más importantes fue la búsqueda de fuentes alternas al sistema Cutzamala (ver capítulo 2). En el 2000 la Secretaría de Obras y Servicios del D.F., el Gobierno del Estado de México y la Comisión Nacional del Agua (CNA) discutieron en torno al financiamiento del “Proyecto Temascaltepec”, que consistía en la conclusión de la cuarta etapa del Sistema Cutzamala.

A pesar de que alcanzaron acuerdos, la obra avanzó lentamente por el descuido de negociar con los pobladores de la región, lo que generó conflictos sociales que detuvieron el proyecto (Alcántara, 21/04/2000, *El Universal*)¹⁴. Además, se careció de un estudio de impacto ambiental en el corto, mediano y largo plazo. Lo anterior no es sino ejemplo claro de problemas de diseño de la política.

¹⁴ La Secretaría de Obras y Servicios destinó 300 millones de pesos al Plan Hidráulico de Agua Potable para la Ciudad de México, presupuesto que comprende la construcción del proyecto de Temascaltepec, cuatro grandes macroplantas de tratamiento de aguas residuales y otras de drenaje.

Otro de los temas que confrontó a los integrantes de la CADAM fue la desigual contribución de las dos entidades respecto al abasto de agua potable y el desalojo de las aguas negras. En términos del abasto, en 2002 la Secretaría de Ecología del Estado de México planteó públicamente la inconformidad respecto a que, desde su perspectiva, el 50% del agua extraída de la entidad se conducía hacia el Distrito Federal, en detrimento de los municipios metropolitanos. Mientras que, luego de utilizarse en la Ciudad de México, se regresaba convertida en agua residual¹⁵.

El conflicto por el agua, en algunos momentos, fue ríspido y, más que acordar, se llegó a una confrontación abierta. Tal como fue el caso de la sanción impuesta en 2001 por parte de la CNA al gobierno del Distrito Federal por la descarga de aguas negras en los estados circunvecinos (Barrera, 02/06/2002, *El Universal*). El argumento legal y técnico esgrimido, en ese caso por la (DGCOH), fue que la Ley de Aguas Nacionales obliga a las entidades a devolver sus aguas residuales con un tratamiento previo.

La Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Distrito Federal (DGCOH) argumentó inconsistencias en la multa, “porque las posibilidades económicas de los gobiernos se ve rebasada por los montos que implica construir túneles, drenaje y plantas de tratamiento”¹⁶ (Grajeda, Aguirre, Roldan, 11/12/2001, *El Universal*). A pesar de la inconformidad, el gobierno del D.F. se vio obligado a atender la sanción. De esa manera, se llevaron a cabo proyectos de infraestructura hidráulica financiados por el gobierno capitalino, pero construidos en territorio del Estado de México.

En 2004 el Gobierno del Estado de México ocupó la presidencia de la CADAM. Uno de los temas que se puso en la mesa de discusión fue el del abasto

¹⁵ Ello “...provoca problemas de sequía y riesgos sanitarios en municipios de la zona norte del valle de México, como Zumpango, Hueyoxtla, Jaltenco, Nextlalpan y Tequixquiac, entre otros” (Barrera, 02/06/2002, *El Universal*).

¹⁶ Un funcionario del organismo, mencionó a manera de ejemplo, el caso del Estado de México que tardó meses para cumplir un requisito, con el fin de tramitar un crédito ante el Banco Interamericano de Desarrollo para la construcción de cuatro macroplantas; y todavía le faltaba hacer los trámites para las obras.

del agua. El nuevo presidente de la Comisión, presentó un estudio comparativo en relación al consumo de agua potable. Señaló la disparidad entre los 360 litros por persona al día consumidos en el D.F. contra los 250 litros diarios que en promedio consumía cada ciudadano mexicano.

Donde sí hubo avance en la cartera de acciones de la CADAM fue en el Proyecto de Abasto y Saneamiento del Valle de México, cuyo sustento financiero provendría de los dos gobiernos estatales. El proyecto contempló obras que para resarcir el atraso o insuficiencia en el mantenimiento de las existentes. Para el caso del Valle de México, el funcionamiento adecuado del Dren General del Valle y el Dren del Río de los Remedios evita inundaciones¹⁷. De manera complementaria se acordó, la construcción de las lagunas de regulación Casa Colorada y El Fusible. Ambas sirven, en un segundo momento, para desalojar las aguas residuales. Mientras que para la parte final, el Proyecto de Abasto y Saneamiento del Valle de México preveía la construcción de plantas de tratamiento (Cuenca, 12/01/2005, *El Universal*). El ciclo parecía completo.

Al seno de la COMETRAVI la acción conjunta también resultó complicada. En principio, los trabajos en el 2000 se retrasaron cuando el Secretario Técnico de dicha Comisión renunció para participar como candidato externo del PRD a jefe delegacional (Cuenca, 31/03/2000, *El Universal*). El ritmo de trabajo de la COMETRAVI disminuyó hasta que se volviera a reencauzar por parte del nuevo presidente (Cerbón, 2009: entrevista).

Cuando la presidencia (rotativa) de la COMETRAVI le correspondió al Estado de México, existían varias asignaturas pendientes. Por un lado, la conclusión del programa de entrega de la placa metropolitana y, por otro, la

¹⁷ “La zona de Ecatepec se hunde 30 centímetros, lo que afecta notablemente el sistema de desalojo de las aguas residuales y pluviales de la zona metropolitana hacia el estado de Hidalgo. El Gran Canal y el río de Los Remedios, dos conductos naturales que son las principales vías de desalojo de las aguas negras que se generan en el valle de México, están perdiendo su capacidad para desalojar el agua residual y pluvial hacia el estado de Hidalgo...la presencia de contrapendientes es aún más notoria en el Gran Canal, entre los kilómetros 10 y 19, desde la colonia Altavilla de Ecatepec, en el límite con la Ciudad de México, hasta la colonia Valle de Ecatepec”, según afirmaba el Secretario de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo del Estado de México, Benjamín Fournier (*El Universal*, 08/04/2005).

homologación del marco jurídico aplicable al transporte público de pasajeros (12/01/2005, *El Universal*). El propósito era modernizar el parque vehicular en las dos entidades, sin que las diferencias en las leyes y reglamentos resultaran limitantes¹⁸.

Sin existir causas aparentes la COMETRAVI cortó de tajo sus trabajos. Sin embargo, el canal de comunicación entre los secretarios de transporte de las entidades se mantuvo abierto, pero de forma *sui géneris*. En realidad la COMETRAVI “sesionaba en un restaurante de la ciudad de México... en un desayuno los directores de transporte acordaban en ‘corto’... ‘que esta ruta sí’... ‘que esta ruta no’... ‘déjalos pasar’... ‘que un operativo’...pero no en el marco de los once grupos que llegó a tener la COMETRAVI” (Cerbón, 2009: entrevista).

En la COMETAH las cosas no fueron mejores. En lo particular se dificultó, en principio, la operación efectiva del POZMVM, ya que cada entidad elaboró y aplicó sus propios instrumentos de planeación urbana sin guardar plena concordancia con el primero. A pesar de ello, en 2002 se inició la actualización del POZMVM (la primera versión quedó completada en 2003).

“El programa de 1998 se hizo en otro entorno territorial y político” (Cerbón, 2009: entrevista) y tales condiciones se habían modificado¹⁹. En 2002 se conjugaron dos aspectos que influyeron en la necesidad de actualizar el POZMVM: una base técnico-metodológica nueva²⁰ y un contexto político inédito, y

¹⁸ En la ciudad de México se estableció un período de 7 años para la sustitución de los vehículos (microbús o combi) a los 7 años. Mientras que en el Estado de México se determinó un período de 10 años. En 2005 aún se seguían buscando los mecanismos que permitiesen concretar el proyecto. Durante la primera etapa, las autoridades distribuyeron 12 mil láminas para las unidades del Estado de México y 6 mil para el Distrito Federal. Las dificultades eran técnicas y de consideración espacial. Las primeras se referían a la colocación de dígitos y letras que permitiera identificar el origen de los vehículos y su número económico. Las segundas, a una reducida cobertura espacial del programa, ya que, únicamente, se consideraba seis municipios conurbados (Nezahualcóyotl, Ecatepec, Texcoco, Tlalnepantla, Naucalpan, y Chalco) (Flores, 19/02/2005, *El Universal*).

¹⁹ La información del POZMVM de 1998 se basó en el XII Censo General de Población y Vivienda de 1990 y el Conteo de Población de 1995, así como en los Censos Económicos de 1994. En términos técnicos era necesario actualizarlo con los datos de 2000 (Perló, 2009: entrevista).

²⁰ “El Colegio Mexiquense elaboró previamente una evaluación del POZMVM. El PUEC llevó a cabo el trabajo de actualización. El reto fue pasar de la visión sectorial a la

“eso imponía la necesidad de revisar el POZMVM” (Perló, 2009: entrevista). Sin embargo, las posturas de los gobiernos en relación con el espacio metropolitano fueron divergentes.

El nuevo Gobierno en la Ciudad de México, con “un planteamiento de política regional diferente, planteaba la redensificación de la ciudad...conservar áreas” (Corona, 2009: entrevista). Con el Bando Dos, el crecimiento urbano se concentraría en las delegaciones centrales y lo congelaría en las delegaciones periféricas (Cerbón, 2009: entrevista). Mientras que, “...el Estado de México (postulaba) la extensión de la megalópolis, en nodos de desarrollo a nivel regional” (Corona, 2009: entrevista). En ese tiempo el, entonces, secretario de Desarrollo Urbano del Estado de México “no quiso compatibilizar los planes...” (Cerbón, 2009: entrevista)²¹.

De tal modo que, cuando se hizo la nueva versión del POZMVM en 2002-2003, hubo desinterés de las partes. “El tema metropolitano se fue de la atención pública...más bien se convirtió en un conflicto metropolitano...hubo políticas territoriales totalmente aisladas...fue la época de la no cooperación metropolitana” (Perló, 2009: entrevista). A pesar de que se presentaron los resultados en el seno de la COMETAH, para darle el peso político que el documento requería, no se pudo concretar. “No logramos que la COMETAH fuera ese espacio donde realmente se negociaran las cosas...faltó liderazgo del gobierno federal” (Perló, 2009: entrevista).

La propuesta metodológica consistió en que, una vez concluido el diagnóstico y el pronóstico, la implementación se definiera dentro de la COMETAH y en grupos de trabajo, en conjunto con el gobierno federal. “En un principio se

visión integral, ese fue uno de los esfuerzos que se realizaron en la actualización...Se hizo una metodología que se presentó en la COMETAH (Perló, 2009: entrevista).

²¹ En materia de planeación urbana los esfuerzos del gobierno del Estado de México se concentraron en la creación de un sistema propio, mediante la actualización de todos los planes y programas de desarrollo urbano. Se formularon el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el Plan Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco, el Plan Regional de Toluca-Lerma y los 125 planes municipales de desarrollo urbano. Con el impulso a la creación de un sistema de planeación urbana en el Estado de México, se consolidó una visión estatal que resultó incompatible con las políticas y estrategias de los programas urbanos del Distrito Federal (Cerbón, 2009: entrevista).

aceptó pero la realidad es que ya no se hizo” (Perló, 2009: entrevista). Hubo participación de consultores (“incorporamos a los mejores especialistas”) pero no participación ciudadana. “La autoridad no tenía contemplada la participación ciudadana, no le interesaba o no le convenía (Perló, 2009: entrevista).

Finalmente, la actualización del POZMVM quedó en el aire. Por ello, formalmente, la planeación urbana de la metrópoli se sigue orientando con las políticas y estrategias de la versión de 1998. La COMETAH se quedó rezagada y en su interior no se construyeron los acuerdos políticos para avanzar consistentemente. La planeación no reunió un requisito fundamental para formularse y entrar en operación: contar con un arreglo político favorable.

La Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) también actuó en un entorno político adverso y paralizante. A partir del 2000, y durante el 2001, los trabajos de la Comisión se fueron paulatinamente paralizando, por las posiciones encontradas entre los gobiernos estatales y con el gobierno federal. Incluso, el gobierno del Estado de México advirtió, en algún momento, que estaría dispuesto a abandonar la CAM si no se cumplían una serie de condiciones para dar continuidad a los trabajos. Las Secretarías de sector de ambas entidades mantuvieron un intercambio de declaraciones en un “tono duro” (Martínez, 23/06/2001, *El Universal*; Cano, 27/03/2001, *El Universal*).

El hecho de que la presidencia de la CAM se mantuviera en manos del gobierno federal en 2001 incrementó la inconformidad de los gobiernos estatales. No se cumplía la cláusula de presidencias rotatorias establecida en el convenio de creación de la CAM de 1996. Lo mismo ocurrió en 2004, con el proceso de entrega recepción del Estado de México al Distrito Federal que, de acuerdo a la normatividad interna, debería haber sucedido tiempo atrás (Montaño, Martínez y Simón, 07/02/2004, *El Universal*). También, en 2001 “se rompió el programa metropolitano de verificación vehicular metropolitano”, ya que cada entidad estableció su propio programa y su propia normatividad (Cerbón, 2009: entrevista).

No obstante se debe señalar que pesar de las dificultades con que operó la CAM, en 2001 se aprobó el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en la Zona

Metropolitana del Valle de México 2002-2010 (Proaire 2002-2010)²². También se aprobó la introducción al mercado de una nueva gasolina con 88% menos contenido de azufre²³.

Uno de los temas que mayor complejidad implicó a la CAM fue el de las 76 recomendaciones del “...trabajo que llevó a cabo el Premio Nobel Mario Molina, con el grupo binacional del Instituto Tecnológico de Massachusetts y el Programa Integral sobre Contaminación Urbana, Regional y Global (y que) deberían de integrarse al Proaire 2002-2010” (Cano, 14/04/2000, *El Universal*)²⁴. En las recomendaciones figuraban la reubicación de dos termoeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad, la Jorge Luque y la Valle de México. Ello implicaría modificar radicalmente la estructura histórica acumulada para el abasto de electricidad en la ZMVM. Las termoeléctricas no se movieron.

En la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana fue nula la actividad durante el período. No hubo una sola reunión entre sus integrantes. Después de las tres sesiones plenarias realizadas en 1998, sólo se realizó una última en marzo de 2000 (Sedemet, 2008a). Ello sucedió antes del cambio de jefe de Gobierno en la Ciudad de México. “Salvo la Comisión de Medio Ambiente el resto de las comisiones no tienen mucho trabajo conjunto...y fue hasta finales de 2005, sobre todo a partir de 2006, que se vuelven a retomar los trabajos de las comisiones metropolitanas...” (Corona, 2009: entrevista). En este período se estableció una especie de “governabilidad urbana improvisada, estructurada alrededor de las decisiones y acciones...relativamente aisladas a causa de los desacuerdos” (Zentella, 2004:260).

²² Dicho programa se planteó como gran objetivo “proteger la salud humana de los efectos nocivos causados por la contaminación atmosférica en la ZMVM” (GCM, 2002:6-3). El propósito inicial del Proaire fue reducir los niveles de contaminación prevalecientes en ese año.

²³ Esta medida fue la de mayor trascendencia para reducir los índices de contaminación atmosférica, como continuidad de la medida tomada en 1992 cuando se eliminó el plomo (Simón, 2006: s/p)

²⁴ Vid Molina, Mario (Coord.), (2000). Resumen Ejecutivo del Proyecto para el Diseño de una Estrategia Integral de Gestión de la Calidad del Aire en el Valle de México 2001-2010. Massachusetts Institute of Technology.

El periodo de disputa política se caracteriza por la modificación de las condiciones que propiciaron los primeros acuerdos de formación de las comisiones metropolitanas. En este periodo predominaron las acciones forzadas u obligadas por resoluciones judiciales o por el predominio de acuerdos informales. Así las cosas, se tenía que revisar y modificar la operación de las comisiones para reimpulsar los trabajos; por ello sería necesario crear un nuevo escenario legal, político y económico favorable a la coordinación metropolitana

4.3. Tercer período: Cambio institucional (2005-2008)

Para caracterizar el período 2005-2008 se consideraron dos elementos. El primero tiene que ver con el cambio de actores políticos a nivel estatal y federal; es decir, con la llegada de nuevos ejecutivos en el Estado de México (2005), en la Ciudad de México (2005)²⁵ y a nivel federal (2006). Por la vía de los hechos, la planeación urbana de la ZMVM adquirió un nuevo perfil. Se instrumentaron acciones de planeación bajo otras reglas, con otro esquema institucional²⁶.

El segundo elemento, se vincula con la integración plena de un nuevo actor institucional: la Cámara de Diputados de la federación. El legislativo federal instituyó una partida presupuestal destinada a la atención de los problemas metropolitanos del Valle de México y se institucionalizó como Fondo Metropolitano. Faltaba solo el marco legal a través del cual se encauzaría la nueva etapa de la coordinación.

Con el Fondo Metropolitano se impulsaron las acciones de coordinación (Anaya, 2009: entrevista). Los recursos sirvieron como "...un mecanismo que

²⁵ Aunque el periodo de gobierno concluyó en 2006, en 2005 el ejecutivo en funciones se retiró del cargo para lanzarse como candidato a la presidencia de la república y fue sustituido por su Secretario de Gobierno.

²⁶ No obstante, muchas decisiones se tomaron más allá del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM). "Con la ausencia de un programa no se [supo] realmente cuáles [fueron] los parámetros, cuáles [fueron] las referencias básicas para ver el carácter metropolitano de una obra" (Corona, 2009: entrevista).

[permitió] resolver la complejidad de la realización de proyectos conjuntos, especialmente cuando es difícil determinar a quien corresponde normativamente la ejecución del proyecto en cuestión” (Sedemet, 2008b). En términos políticos, el Fondo Metropolitano dispuso a los actores para una mayor discusión pública y los obligó a “trabajar en cuáles son los puntos de acuerdo en la coordinación” (Anaya, 2009: entrevista).

Al seno de las Comisiones Metropolitanas se revisaron las estructuras operativas. En todas ellas se modificó el criterio de presidencia rotativa para dar paso a una Presidencia Conjunta, un Secretariado Ejecutivo Conjunto y un Secretariado Técnico Conjunto. De esa manera se abandonó el esquema rotativo en la operación de las Comisiones y uno de los factores clave del conflicto de los años previos.

La COMETRAVI fue una de las comisiones metropolitanas que más acuerdos alcanzó en el breve periodo de cambio (Sedemet, 2008b). El proyecto más importante lo constituyó el acuerdo para la construcción de tren suburbano²⁷. Otro de los acuerdos en la COMETRAVI, fue el diseño del Programa Rector de Transporte y Vialidad de 2006.

Por su parte, la COMETAH definió dos líneas de trabajo vinculadas entre sí (Sedemet, 2008b). La primera fue la delimitación formal de la ZMVM y se retomó el proyecto de actualización del POZMVM de 1998; o sea “...la actualización de la actualización” (Perló, 2009: entrevista). La segunda versión de la revisión se inició al final del 2005; sin embargo, “... a pesar de que se elaboró el borrador no se avanzó en su aprobación...tales circunstancias determinaron que la nueva versión se enviara a los archivos de la SEDESOL, sin tener utilidad alguna en la planeación urbana en la ZMVM” (Perló, 2009: entrevista).

Uno de los proyectos más importantes de la CAM fue el Estudio Integral Metropolitano de Transporte de Carga y Medio Ambiente para el Valle de México. Otro fue el acuerdo para disminuir los niveles de contingencias ambientales con la

²⁷ El recorrido en su primera etapa va de Cuautitlán (norte del Estado de México) a la vieja estación ferroviaria de Buenavista (Distrito Federal) (Cancino, 27/08/2005, El Universal)

institucionalización del holograma doble cero en la Zona Metropolitana del Valle de México.

A partir de 2005 se iniciaron los trabajos para la reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana a través de la firma del “Acta de Refrendo de los Compromisos de la Comisión Ejecutiva”. Del resultado de la nueva configuración se introduciría el tema del financiamiento de los proyectos metropolitanos a través de un fondo federal²⁸. Con la reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y sobre todo a partir de diciembre de 2005 se resolvió un vacío legal: la delimitación oficial de la Zona Metropolitana del Valle de México²⁹.

La Comisión aprobó la Agenda Metropolitana y se integraron 28 proyectos, que constituyeron el referente obligado para la ejecución de obras y proyectos con recursos del Fondo Metropolitano 2006³⁰ (SEDEMET, 2008a). El planteamiento consintió en avanzar por etapas durante el 2006 y, posteriormente, dar continuidad a los proyectos durante el siguiente año con los recursos del fondo 2007³¹.

²⁸ La Comisión Ejecutiva ha realizado, desde su creación en 1998 5 Sesiones Plenarias y Reuniones de Trabajo, en las que han sido adoptados 35 Acuerdos de la Presidencia Conjunta. Sesión de Instalación el 13 de marzo de 1998. Primera Sesión Plenaria el 4 de agosto de 1998. Segunda Sesión Plenaria el 17 de diciembre de 1998. Tercera Sesión Plenaria el 6 de marzo de 2000. Sesión de Reinstalación el 7 de octubre de 2005, Cuarta Sesión Plenaria el 22 de diciembre de 2005, Quinta Sesión Plenaria el 12 de Marzo de 2008. Actualmente esta en proceso la incorporación formal del Gobierno del estado de Hidalgo a los trabajos de la Comisión Ejecutiva, así como a las Comisiones Metropolitanas (SEDEMET, 2008a).

²⁹ La delimitación oficial que incluye 59 municipios y las dieciséis delegaciones. Además, se incluirá, a través de un convenio especial, a Tizayuca, estado de Hidalgo.

³⁰ Se formalizó el día 23 de febrero de 2006, a través del Contrato para la creación del Fideicomiso 2904 para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México y se autorizaron mil millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del ramo 23: “Previsiones Salariales y Económicas.” Fideicomitentes: Gobierno del Estado de México y Gobierno del Distrito Federal. Fideicomisarios: Los propios “fideicomitentes” y en su caso, las personas físicas o morales que realicen los programas, proyectos, obras y acciones para el cumplimiento del fin del contrato, Fiduciario: Institución de Banca Múltiple Banco Interacciones (GC-GEM-INTERACCIONES, 2006: 8).

³¹ En cuanto a las responsabilidades, 15 proyectos se ejecutarían por el Gobierno del Distrito Federal y 13 por el Gobierno del Estado de México.

Para 2007 el Fondo Metropolitano, para el Valle de México, tuvo un incremento de tres veces su monto³². Fundamentalmente el destino de los recursos se habría de asignar a la continuación de los trabajos emprendidos el año anterior y aquellos de nueva creación. Aunque las obras y acciones serían verificables por la Secretaría de Hacienda y por la Secretaría de la Función Pública, mediante "...un mecanismo por el cual sólo se [podrían] desembolsar los recursos una vez que se han realizado los fallos de licitaciones" (Sedemet 2006:4), las decisiones en torno a qué hacer: bases, términos de referencia y asignaciones de contratos quedaban en manos de los gobiernos estatales. El verdadero control lo tuvieron los gobiernos.

La operación de los fondos quedó bajo responsabilidad de un Comité Técnico compuesto por tres sectores de la administración pública de cada entidad: finanzas, gobierno y coordinación metropolitana. La presidencia conjunta descansó en los secretarios de finanzas (cuadro 15). El esquema para la toma de decisiones fue por mayoría de votos. El comité funcionó de manera permanente con reuniones semestrales y fue auxiliado por dos comités: a) de obras y acciones y b) de crédito (GCM-GEM-INTERACCIONES, 2006:10)

Con la cláusula octava del Fideicomiso se intentó desplazar a la Comisión Ejecutiva de Coordinación de la conducción de la agenda metropolitana. La cláusula fue enfática en tal aspecto al señalar que: "...podrán asistir a las sesiones de 'el comité técnico', cualesquiera de los miembros de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, quienes tendrán voz pero no voto" (GC-GEM-INTERACCIONES, 2006:15). Sin embargo por la vía de los hechos, dicha Comisión mantuvo su carácter decisonal para el cual fue diseñada.

³² Publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre. (Sedemet, 2008b). Se autorizaron 3,000 millones de pesos. También se canalizaron recursos para las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. La distribución por sector fue de la siguiente forma: Comunicaciones y transportes 56.8%, agua y saneamiento 25.6%, Medio ambiente 11.6%, Desarrollo social y protección civil 6.0% (Sedemet, 2008b)

CUADRO 15
COMITÉ TÉCNICO DEL FIDEICOMISO FONDO METROPOLITANO DE
PROYECTOS DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL VALLE DE MÉXICO 2006-2007

DISTRITO FEDERAL	ESTADO DE MÉXICO	FUNCIÓN	DERECHOS
Sría. de Finanzas	Sría. de Finanzas	Presidencia conjunta.	Voz y voto
Sría. de Gobierno	Sría. Gral.de Gobierno	Secretariado Conjunto	Voz y voto
Subsecretaría de Programas Metropolitanos	Sría. de Desarrollo Metropolitano	Secretariado Conjunto	Voz y voto

Fuente: Elaboración propia con base en GCM-GEM-INTERACCIONES (2006:14)

Tres aspectos sobresalieron en torno a las funciones del Comité Técnico. El primero fue la facultad que tuvo, según la clausula novena, para “aprobar las reglas de operación del Fideicomiso”. El segundo aspecto fue su atribución para “analizar y aprobar los programas, proyectos, obras y acciones que se presenten por el subcomité de obras” (GC-GEM-INTERACCIONES, 2006:16). El tercero fue el control de las cuentas, tanto en las aportaciones efectuadas al fideicomiso “así como la salida de los recursos y la correcta aplicación de los mismos” (GC-GEM-INTERACCIONES, 2006:17). Formalmente, el destino de los recursos del Fondo Metropolitano quedó bajo criterio exclusivo de dicho Comité.

Lo anterior dio paso a un nuevo escenario de conflicto entre los gobiernos de la ciudad de México y del estado de México con la cámara de diputados. De acuerdo con la posición de la Comisión legislativa de desarrollo metropolitano el manejo de los fondos carecía de: transparencia, eficiencia e información. Además, dicha instancia quedó fuera de la escena y no tuvo un seguimiento claro y adecuado del manejo de los recursos. Ante tal escenario, en 2008 el Fondo Metropolitano se aprobó con un nuevo esquema de operación; es decir, con nuevas reglas.

Con las nuevas Reglas de Operación del Fondo Metropolitano 2008³³ se definieron los criterios estructurales y de operación de las instituciones requeridas en el proceso de aplicación, erogación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. En cada zona metropolitana se debería crear un Consejo Metropolitano (cuadro 16).

CUADRO 16
ESTRUCTURA TIPO DE UN CONSEJO METROPOLITANO DE ACUERDO CON
LAS REGLAS DE OPERACIÓN 2008

DERECHOS	SECRETARÍAS ESTATALES*	SECRETARIAS FEDERALES
INTEGRANTES Voz y Voto	Gobierno Hacienda Planeación y Desarrollo Desarrollo Metropolitano Desarrollo Social Medio Ambiente Obras	Desarrollo Social Medio Ambiente y Recursos Naturales
INVITADOS Voz sin Voto	Comisión Desarrollo Metropolitano del Congreso de la Unión Legislaturas locales Colegios y Asociaciones de Profesionistas Académicos y especialistas Municipios y/o Delegaciones	

Fuente: GF, 2008, N-29

*Se refiere a la dependencia que se encarga del sector, independientemente de su denominación en cada estado de la república.

**Comisión de Planeación del Desarrollo.

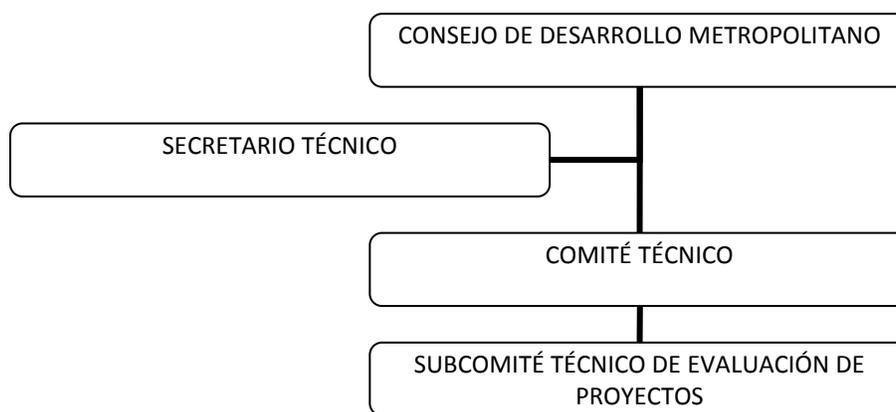
El Consejo Metropolitano tenía por obligación vigilar que los recursos se aplicasen dentro de los límites territoriales de la zona metropolitana correspondiente. También debería definir el impacto metropolitano que la

³³ Aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 2008. “Los recursos del Fondo Metropolitano son subsidios federales, por lo que su aplicación y control están sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, y las demás aplicables” (GF, 2008:4). En 2008 se amplió el monto del Fondo, se asignaron 5 mil 550 millones de pesos, lo que significó un 78.7% más con respecto a lo aprobado en 2007. En términos de la cobertura, se amplió el número de zonas metropolitanas al pasar de tres a siete. Los recursos se distribuyeron de la forma siguiente: Valle de México 64%, Guadalajara 19.8%, León 5.4%, La Laguna 4.5% Puebla-Tlaxcala 2.7%, Querétaro 1.8% y Monterrey 1.8%.

aplicación de dichos recursos traería en el corto, mediano y largo plazo. Se le otorgaron facultades para acudir a fuentes alternativas de financiamiento, privado o social; también proponer auditorías y evaluaciones externas.

También se debería nombrar un Secretario Técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano (figura 2). Otra instancia definida fue el Comité Técnico (figura 2 y cuadro 17), mismo contaría con facultades para autorizar y administrar los recursos; también definir la cartera de estudios, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura. Del mismo modo, tendría como obligación efectuar el control, evaluar, rendir cuentas y vigilar la transparencia (GF, 2008:12).

FIGURA 2.
ESTRUCTURA OPERATIVA TIPO DE ACUERDO CON LAS
REGLAS DE OPERACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO 2008



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno Federal, 2008.

Para el caso de que una zona metropolitana abarcara dos o más entidades federativas, el Comité Técnico lo deberían formar los representantes de cada una de las dependencias de los gobiernos implicados y por lo menos deberían tener como mínimo nivel de subsecretario o su equivalente. En su momento el Comité definiría la manera en que se ejercería la presidencia del mismo: conjunta o rotatoria.

CUADRO 17
ESTRUCTURA TIPO DE UN CONSEJO TÉCNICO

ÁMBITO O SECTOR	INTEGRANTES Voz y Voto	FUNCIÓN
FEDERAL	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Presidencia del Comité (Voz y Voto de calidad)
SECRETARÍAS ESTATALES DE	Gobierno Planeación y Desarrollo Desarrollo Social Desarrollo Metropolitano Secretario Técnico del Consejo de Desarrollo Metropolitano*	(voz y voto)
LOCAL Y/O SOCIAL	Municipios y Delegaciones. Instituciones públicas Personas físicas o morales que se relacionen con la materia	Invitados en ocasión de temas de su incumbencia o incidencia territorial de los proyectos. (voz sin voto)

Fuente: Elaboración propia con base en GF, 2008.

*Comisión de Planeación del Desarrollo.

El Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos (figura 3) se integraría por un representante, con voz y voto, de cada una de las instituciones representadas en el Comité Técnico. Su función sería técnica y operativa. El Subcomité se diseñó para emitir recomendaciones, apoyar al Comité Técnico en la toma de decisiones y hacer el seguimiento de los acuerdos. El nivel jerárquico de los participantes sería de Director General. La presidencia del subcomité correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es decir, ahora el control se programó como atribución del gobierno federal.

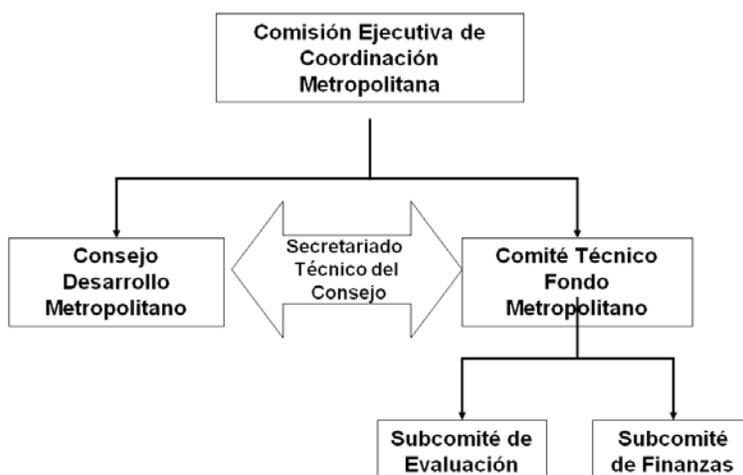
Tal y como se publicaron las Reglas de Operación 2008, los gobiernos implicados en la ZMVM tendrían que modificar el modelo “tradicional” de coordinación metropolitana. De mantener el esquema original, les sería imposible acceder a los recursos del fondo. No estaban adaptados los gobiernos a las nuevas reglas. Sin embargo tales reglas no pudieron aplicarse en la ZMVM tal y

como fueron concebidas dada la oposición de los gobiernos que, incluso, hablaron de invasión de soberanías y de ruptura del pacto federal.

En los hechos se negaron a cumplir tales reglas. La controversia se superó mediante el acuerdo político entre los gobernantes de las entidades y con la firma de un convenio donde se estipuló que la representación federal en el Consejo del Fondo Metropolitano tuviera atribuciones específicas y no genéricas y, sobre todo, reconocer formalmente a la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana como el espacio de mayor jerarquía en el nuevo diseño para el ejercicio de los recursos del fondo metropolitano

El Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México (cuadro 18), (GCM, 2008) se creó como una instancia auxiliar y consultiva de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (figura 3). Su objeto central consistió en atender lo concerniente a la recepción y revisión de planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento (figura 3). Se ubicó al mismo nivel jerárquico del Secretariado Técnico y del Comité Técnico. Cuestión que no estaba prevista, ya que en el diseño institucional original le correspondía un papel decisional.

FIGURA 3
ESTRUCTURA OPERATIVA PARA EL FONDO
METROPOLITANO 2008 EN LA ZMVM



Fuente: Sedemet, 2008a.

Por ello, a través de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana se formó una estructura diferente al esquema contenido en las Reglas de Operación. En dicha estructura surgieron, de manera explícita, las nuevas áreas requeridas y se definieron sus funciones. La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana se mantuvo como la instancia donde se tomaron "...los acuerdos más grandotes, los más generales... somos un mecanismo de enlace con el resto de las comisiones..." (Corona, 2009: entrevista). El Consejo Técnico, que fue la figura intergubernamental operadora del fondo metropolitano durante 2006 y 2007, quedó subsumido en un esquema mayor de planeación y coordinación:

CUADRO 18
INTEGRANTES DEL CONSEJO PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL
VALLE DE MÉXICO

Estado de México:	Secretario General de Gobierno Secretario de Finanzas Secretario de Desarrollo Urbano Secretario de Desarrollo Social Secretario de Agua y Obra Pública Secretario de Comunicaciones Secretario de Transporte Secretario del Medio Ambiente Secretario de Desarrollo Metropolitano Procurador General de Justicia Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal
Distrito Federal	Secretario de Gobierno Secretario de Finanzas Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda Secretario de Desarrollo Social Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México Secretario de Obras y Servicios Secretario de Transporte y Vialidad Secretario del Medio Ambiente Subsecretario de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental Procurador General de Justicia Secretario de Seguridad Pública
Gobierno Federal	Subsecretario de la SEDESOL. Subsecretario de la SEMARNAT

Fuente: Elaboración propia con base en GCM, 2008.

El Comité Técnico (cuadro 19) adquirió la responsabilidad de autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso. Asimismo, tuvo facultades para aprobar e instruir al fiduciario para invertir los recursos del fondo y lograr mejores rendimientos; dar el visto bueno a los proyectos a realizarse y designar a las dependencias ejecutoras de los mismos (Sedemet, 2008a)³⁴.

CUADRO 19
ORGANIZACIONES INTEGRANTES DEL COMITÉ TÉCNICO DEL FONDO
METROPOLITANO DE LA ZMVM, 2008.

ESTADO DE MÉXICO	Secretaría de Finanzas Secretaría General de Gobierno Secretaría de Desarrollo Metropolitano
DISTRITO FEDERAL	Secretaría de Finanzas Secretaría de Gobierno Subsecretaría de Programas Metropolitanos

Fuente: Elaboración propia con base en Sedemet, 2008a.

El diseño de la operación del Comité Técnico, partió del principio de que las decisiones se tomarían por mayoría de votos. Se previó la posibilidad de ejercer el voto de calidad por parte del presidente. Sin embargo, la presidencia se ejerció conjuntamente, por las Secretarías de Finanzas tanto del Gobierno del Distrito Federal como la de Estado de México. Así, el Comité se estructuró de manera similar al de 2006.

Como una situación nueva, las reglas incluyeron a los municipios y delegaciones del Distrito Federal como postulantes de estudios, planes, proyectos, obras y acciones. Existió "...la posibilidad de que se integren instituciones de investigación o educación, organizaciones sociales y colegios de profesionistas" (GF, 2008:6). Es decir, se contempló la participación de los sectores público, privado y social vinculados y/o interesados en la temática metropolitana; sin

³⁴ Para 2008 se acordó realizar 31 proyectos, de los cuales 17 correspondieron a infraestructura vial y 11 para agua y saneamiento; de los restantes tres, uno se orientó al medio ambiente y dos se etiquetaron como "bolsa de proyectos".

embargo, la toma de decisiones quedó bajo responsabilidad del Consejo para el Desarrollo Metropolitano (GF, 2008:6).

En suma los proyectos se han acordado por la vía de la negociación y según las condiciones políticas y económicas imperantes. Más bien, en la ZMVM parece establecerse una especie de “governabilidad urbana improvisada, estructurada alrededor de las decisiones y acciones...relativamente aisladas a causa de desacuerdos, o bien articuladas por intereses que coinciden en el espacio y en el tiempo” (Zentella, 2004:260).

4.4. La coordinación y el cambio institucional

Las instituciones del federalismo mexicano, como reglas del juego preponderantes en la planeación e la Zona Metropolitana, son las limitaciones (North, 2006) que dan forma a la interacción de las organizaciones gubernamentales de los ámbitos federal y estatal de gobierno. Tales instituciones no contemplan espacios claros de responsabilidad metropolitana para los gobiernos locales; por lo que dicha ausencia debilita la organización federal mexicana.

En el estudio realizado es posible entrever, de acuerdo con March y Olsen (1997), que las instituciones de la planeación, a través de la coordinación metropolitana, han establecido algunas reglas y rutinas; ello ha permitido definir acciones correctas en términos de las posibilidades que brindan las RIG entre los gobiernos. Por correctas, se refiere a lo que Popper (2008b) define como la lógica de lo adecuado; es decir, las organizaciones gubernamentales han actuado de conformidad con lo que las propias instituciones les permiten.

Al observar los esquemas organizativos derivados de las reglas los Fondos Metropolitanos estudiados, se observa que las organizaciones han echado mano de su “reservorio de procedimientos” (March y Olsen, 1997). Han recurrido a sus propias rutinas y las han puesto en la mesa de discusión para acordar las acciones de coordinación y los medios para atenderlos. Cada gobierno ha partido de la idea de que sus métodos son los “mejores” y, por tanto deben tomarse como

referente para el despliegue de los recursos; se manifiesta, en este caso, lo que March y Olsen denominan “*cubo de la basura*”. Ello le otorga un nivel de complejidad a la construcción de los acuerdos.

North (2006) señala que las instituciones reducen la incertidumbre en la acción humana. En términos de la ZMVM pareciera que tal incertidumbre no se ha reducido, ya que el tránsito de las instituciones informales (“sutiles y poderosas” según North) hacia las formales, como forma positiva y explícita de atender los problemas metropolitanos, ha resultado en déficit en cuanto a esquemas factibles y eficaces. Por ello, la estabilidad institucional para la planeación metropolitana no se ha alcanzado, ya que las organizaciones no han logrado tener intercambios sin tener que pensar o medir cuáles son los términos de ellos “en cada punto y en cada instante”. Al contrario, han construido y atendido la agenda metropolitana en el día a día.

La manera cómo se diseñaron y funcionaron las reglas de operación de los Fondos Metropolitanos de 2006, 2007 y 2008, son muestra de que las instituciones cambian de un modo incremental, de una “manera lenta y glacial” (North, 2006: 16); pero, al mismo tiempo, continua y permanentemente. Lo anterior fue determinado por los contextos institucionales en que las organizaciones gubernamentales de la metrópoli negociaron y establecieron sus compromisos. Efectivamente, el esquema de coordinación fue una manifestación de algún tipo de “adaptaciones marginales” (March y Olsen, 1997) en un escenario metropolitano, en el que la urgencia y complejidad de los problemas requerían solución.

Las comisiones metropolitanas son un “espacio de acción colectiva” y, al mismo tiempo, un constructo artificial creado a fin de dar soluciones a problemas específicos (Ramírez, 2003). Son, también, creación de la autoridad pública de acuerdo con procesos institucionalizados en los que se delega autoridad y representación política a los representantes organizacionales que las integran (Powell y Dimaggio, 2001).

Las comisiones metropolitanas son representativas de la idea de que el gobierno no es sólo una organización, sino un complejo de organizaciones gubernamentales que actúan en redes (Arellano, 2003; Rose, 1998). En dichas comisiones participan organizaciones gubernamentales que cubren dos facetas: decisión política y operación técnica. Según la clasificación de Rose (1998), el tipo de organizaciones gubernamentales participantes son “Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos, de propiedad estatal, financiadas con ingresos fiscales”. En ellas, sus facultades y atribuciones ejercidas son resultado de elecciones institucionalizadas (“los funcionarios van y vienen”); dichas organizaciones despliegan acciones mediante estructuras administrativas (“perdurables”), a través de las cuales pueden derivar políticas públicas.

La agenda metropolitana construida en el marco de los trabajos de las comisiones, se ha concretado, siguiendo a Cardozo (2006) en un conjunto de decisiones, acciones y omisiones y han sido asumidas preponderantemente por los gobiernos. Las acciones han tenido un lugar y período determinado frente a los cuatro problemas metropolitanos, mismo que se pueden denominar como problemas públicos. Estos últimos son relevantes para amplias capas de la sociedad, no pueden resolverse en el ámbito privado y han requerido del concurso de las organizaciones gubernamentales bajo el esquema de coordinación, cuya actuación, en momentos, ha sido contradictoria.

Los cursos de acción seguidos en la atención de la agenda metropolitana en el Valle de México dan cuenta del predominio de un tipo específico de política pública: regulatoria. En el periodo de estudio se observó la existencia de una “arena turbulenta” de intereses exclusivos y, a veces, contrapuestos, que se disputan, en un esquema de “todo o nada”, el lugar de privilegio. Las acciones efectivamente seguidas no han satisfecho a alguno o algunos de los actores; sin embargo, se han presentado resquicios para construir acuerdos.

Siguiendo a Pressman y Wildavsky (1998), efectivamente existieron algunas razones que limitaron alcanzar los fines, ya que las instituciones en las que actuaron las organizaciones gubernamentales las llevaron por rumbos

distintos. Se observó que, aunque no hubiera incompatibilidad directa, si existieron preferencias por otros programas. Por la naturaleza misma de las administraciones y la propia ideología gubernamental, existieron compromisos simultáneos con otros proyectos. El período de coordinación identificado como “disputa política”, muestra claramente que en la implementación existieron serias diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de las comisiones. Finalmente, el dispositivo jurídico aplicable para la atención de la agenda metropolitana muestra diferencias claras en aspectos legales y de procedimiento.

La teoría del régimen (Stocker, 2003) reconoce al federalismo como un régimen abierto y plural, que a pesar de todo requiere fortalecerse aún con sus paradojas y contradicciones. En la ZMVM se presenta la cohabitación política y la división de poderes, dicho espacio es un lugar propicio para las RIG.

El tejido de la red a través de las RIG en la ZMVM ha seguido un esquema que ha fluctuado entre la construcción de estructuras fuertes y centralizadas, propia de la escuela de los reformadores, y uno de “horizontalidad” propugnado por la escuela “elección racional” (Zentella, 2007). Se sostiene lo anterior dado que la agenda metropolitana sólo la han atendido el gobierno federal y los gobiernos estatales, que serían la manifestación, en los hechos, de la parte “centralizada” o del Modelo Separado de RIG y; han quedado fuera los gobiernos locales que llevarían a la manifestación típica de la horizontalidad aludida y hacia un Modelo Interdependiente.

CONCLUSIONES

En este trabajo se planteó la importancia que tiene el estudio de las instituciones de planeación en la ZMVM, así como de las organizaciones encargadas de operarlas. Introducir tal estudio al debate de la planeación urbana contribuye a abrir una arista más del fenómeno. En cuanto a la hipótesis de este trabajo, se puede sostener que las instituciones de la planeación en la ZMVM no han logrado consolidar un marco de actuación conveniente, las reglas formales han sido un obstáculo y la fuerza de las reglas informales sigue siendo determinante.

La gran cantidad de organizaciones gubernamentales que intervienen en la planeación metropolitana, según la agenda que atiende cada una de ellas, conduce a problemas de implementación. Sea porque cada organización gubernamental o cada gobierno tiene sus propias formas administrativas, sus propios tiempos presupuestales, diferentes regulaciones, incompatibilidad con otros compromisos, preferencias por otros programas, compromisos simultáneos con otros programas y, sobre todo, diferencias sobre la jefatura en materia de la coordinación. De lo que se deriva la necesidad de lograr la adaptación mutua mediante la institucionalización de incentivos adecuados.

El conocimiento que se obtiene, al utilizar al neoinstitucionalismo, la teoría de las organizaciones y los estudios de implementación, radica en comprender que “el gobierno” no es una entidad homogénea, sino un “conjunto de organizaciones”, que existen en función de la síntesis histórico-social manifestada en instituciones. El cambio institucional será, entonces, condición para mejorar gradualmente los resultados de la intervención pública en la ZMVM y, consecuentemente, las posibilidades para que el espacio metropolitano revierta su actual estructura caracterizada por la segregación social y espacial.

Los territorios del Distrito Federal y de los municipios metropolitanos del primero, segundo y tercer contorno definen la forma y estructura de la metrópoli. De lo que se haga o se deje de hacer en ellos por parte de las organizaciones gubernamentales depende, en buena medida, lo que suceda en la región. Por ello la declaratoria de delimitación de la ZMVM realizada en de 2005 es una respuesta tardía. Si bien la metrópoli tuvo un largo recorrido de estructuración durante la

segunda mitad del siglo pasado, las instituciones no evolucionaron en el mismo tenor.

Las organizaciones gubernamentales de la ZMVM han interactuado siempre en un intercambio natural y necesario, pero no fluido, ni complementario. Si algo las caracteriza es el déficit de eficacia. Por ello, los problemas de la ZMVM mantendrán siempre cosas pendientes, algo que corregir, esquemas de coordinación por reformar.

Hasta el momento se carece de fundamento jurídico para la planeación metropolitana. No hay definiciones respecto a proceso global de planeación: formulación, instrumentación, control y evaluación. Por ello, los gobiernos pueden evadir obligaciones que en la materia corresponderían a cada uno. El Programa General de Ordenación del Territorio del ámbito federal tiene limitado alcance al trazar, únicamente, líneas generales de acción. Mientras que el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México no alcanzan un nivel operativo. El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México se encuentra en el limbo.

Para el gobierno federal el tema metropolitano en el Valle de México no es relevante. Los planes de desarrollo urbano del Distrito Federal y del Estado de México refieren dos realidades distintas. Cada uno tiene sus propios puntos de partida. Es una cuestión a la que debe buscarse caminos de resolución.

Como respuesta a la primera pregunta de investigación, se puede afirmar que la característica principal de la coordinación metropolitana es su inestabilidad y su cambio permanente. El cambio institucional se ha dado de manera diversa, lenta y gradual porque cada uno de los ámbitos de gobierno y organizaciones gubernamentales que intervienen, lo hacen siguiendo su propia lógica y racionalidad.

El avance que se percibe en la discusión al interior de las comisiones metropolitanas está en la superación de la etapa de “sería bueno hacer esto o aquello”, que caracterizó los primeros años (1994-2000), para entrar a una etapa distinta para acordar el qué hacer y cómo hacerlo (2005-2008), mediada por una etapa intermedia de parálisis (2000-2005).

El cambio institucional ha derivado en un reforzamiento del esquema de coordinación metropolitana bajo la concepción acotada de intervención, exclusiva, de las organizaciones gubernamentales. Hasta el momento no es posible encontrar organizaciones sociales o privadas que abiertamente asuman la agenda metropolitana como bandera de su accionar público. No existe una energía social que le de vitalidad y genere mejores resultados. Una de las modificaciones necesarias del marco institucional tiene que ver con definir claramente los espacios de la participación ciudadana, condición necesaria para transitar hacia la hechura de políticas públicas.

El Fondo Metropolitano de 2008 dispuso un nuevo escenario de negociación para las organizaciones gubernamentales. Proporcionó nuevas reglas para la acción, mantuvo los recursos económicos destinados a la ZMVM y, sobre todo, un nuevo esquema de gestión; sin embargo, los gobiernos hicieron uso de sus “reservorios de recetas” para atender los nuevos problemas con sus viejas tradiciones y rutinas.

Se han aplicado recursos públicos a través de los Fondos Metropolitanos de 2006 a 2008 y existe un esquema de coordinación metropolitana a través del cual se ejercen. Nuevas preguntas surgen: ¿Cómo ha sido el proceso de asignación de dichos recursos considerando la oportunidad de su aplicación y la pertinencia en función de los problemas metropolitanos? ¿Qué repercusiones han tenido los proyectos realizados en términos de la estructura y funcionalidad de la ZMVM y la resolución de los problemas metropolitanos? Son nuevas cuestiones que futuras investigaciones pueden abordar.

Epílogo

*No desde un principio desvelaron los dioses todo a los mortales.
Pero a lo largo del tiempo encontraremos, buscando, lo mejor.*

Jenófanes (en Popper, 2008: 13)

En un epílogo, como parte última de un trabajo, se encuentra una argumentación desligada en cierto modo de las contenidas en las secciones anteriores; sin embargo representa una acción o se refieren sucesos que son consecuencia de la acción principal o están relacionados con ella. En ese sentido, el presente se elabora con la finalidad de identificar y establecer formas, sentido y alcances del cambio institucional deseable en la planeación de la ZMVM, así como en los mecanismos de acción pública factibles al desarrollo de las instituciones del federalismo mexicano.

Como premisa, se está de acuerdo con José Juan Sánchez (2006) cuando afirma que el cambio institucional requiere de garantizar transformaciones con un sentido de equidad y de mejores oportunidades; que logre consolidar nuevos procesos y rutinas caracterizadas por su reconocimiento, aceptación y práctica por parte de viejos y nuevos actores institucionales. La ZMVM requiere una visión por parte de los actores gubernamentales como un todo, complejo y cambiante, que demanda respuestas oportunas y pertinentes. Innovación en la gestión y discusión pública de la agenda metropolitana.

Es innegable, como señala Stocker (2003), que permanecerá una elevada cantidad de participantes en la ZMVM y que la implementación de políticas metropolitanas mantendrá su complejidad. Por ello, el cambio institucional debe enfocar la atención en los procesos, más que en la cantidad de participantes; es decir, colocar la atención en las instituciones. Por tal razón, los pasos deben ser graduales y lentos, pero firmes en el sentido de desarrollar las instituciones formales, a partir de un amplio proceso de negociación para transitar de la informalidad a la formalidad.

La Constitución General puede soportar sin problemas adiciones en los artículos 27, 115 y 122. En el artículo 27 bastaría una adición al párrafo tercero en la parte que se dice "...con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza publica, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...", para quedar de la siguiente forma: "...con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza publica, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, urbana y metropolitana...". De ese modo se daría un gran paso.

El artículo 115, en su fracción VI, dice: "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"; para quedar de la siguiente manera: "cuando los territorios municipales formen o tiendan a formar una continuidad demográfica de carácter metropolitano, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, *deberán planear y regular* de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

El artículo 122, apartado C, Base Quinta-G, puede tener una pequeñas variaciones: "para la eficaz gestión de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones *en la Zona Metropolitana del Valle de México*, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos *deberán* suscribir convenios para la creación de comisiones *o agencias* metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes".

El cambio indicado al artículo 122 abriría cauces para que se pudiera, dado el caso, transitar de la etapa de coordinación metropolitana que hasta el momento permite el marco jurídico, hacia la constitución de agencias metropolitanas responsables de algún servicio, infraestructura o equipamiento metropolitano, según el problema público en el que se requiera tal figura. Ello obligaría a que, por ley, los diferentes gobiernos dispusieran de recursos económicos para la creación y operación de tales figuras de gestión metropolitana.

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en su artículo 7°, fracción I, señala responsabilidades para la federación: “Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales”, para quedar así: “Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional *y metropolitano* con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales”.

El artículo 8° de la LGAH refiere a las facultades de los gobiernos de los Estados. Puede quedar así: “Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones *y zonas metropolitanas*, en los términos de esta ley...”. El artículo 9° establece las facultades de los gobiernos municipales y podría cambiarse en lo siguiente: Fracción VI “Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones *y zonas metropolitanas*, en los términos...”. También, y de manera imperativa, la fracción VII: “Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación, concertación *y gestión* que apoyen los objetivos...”. En cuanto a la planeación, la LGAH puede agregar a la fracción III del artículo 12 “Los programas de ordenación de zonas conurbadas *o metropolitanas*.”

Las adiciones indicadas a la LGAH colocarían en la agenda urbana nacional el concepto de metrópoli, que hasta el momento se encuentra ausente en tal instrumento jurídico y le harían congruente con la Constitución General. De esa manera, se tendrían que determinar nuevos espacios institucionales para la atención de dicho fenómeno. También de lo anterior se desprenderían modificaciones en las normatividades estatales, para adecuarse a los contenidos

de la constitución general y de sus leyes secundarias, bajo el principio de prelación lógica preponderante en el derecho público.

El término “metropolitano” no tiene porque permanecer en la oscuridad. Los municipios integrantes de la ZMVM, bien pueden adquirir la denominación de “metropolitanos”, lo anterior sería una forma de reconocer la complejidad, ocasionada por la combinación de factores endógenos y exógenos, de la problemática urbana del territorio municipal. De tal carácter se desprenden obligaciones y derechos. Se trata de reconocer la complejidad de la problemática urbana metropolitana, así como de disponer las estructuras formales de una mejor forma.

Zentella (2007) propone un esquema gradual para gestionar mejor la ZMVM: en el corto plazo plantea la firma de convenios de coordinación intermunicipal; para el mediano plazo, considera a las agencias de desarrollo como una posibilidad real y; para la etapa final, indica la posibilidad de constituir un gobierno metropolitano mediado por un Consejo Metropolitano antes que un parlamento. Sin embargo, los resultados de este trabajo, hacen pensar en otro esquema, con matices diferenciados.

La idea se plantea de la siguiente forma: existen condiciones favorables para clarificar las competencias de cada nivel de gobierno. El siguiente esquema de planeación metropolitana abre un camino: un gobierno federal sería el encargado de la etapa de formulación¹, de proporcionar la mayor parte de los recursos económicos y de establecer reglas de operación; los gobiernos estatales serían corresponsables en la formulación y responsables de coordinar las tres etapas de planeación subsecuentes: instrumentación, control y evaluación y; los municipios fungirían como corresponsables en las etapas de formulación e instrumentación, incluso más allá de sus propias demarcaciones. De manera complementaria, la participación de los sectores social y privado, en diversos momentos, en un ir y venir, bajo un esquema de política pública.

¹ Las fases definidas de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, son: formulación, instrumentación, control y evaluación. Vid. Secretaría de Programación y Presupuesto, (1985), Antología de la planeación en México, T. 17, Documentos normativos y metodológicos, México, FCE, pp. 25-75.

Los cuatro problemas metropolitanos abordados en este estudio permiten plantear que su atención seguiría un esquema combinado de gestión entre la escuela de los reformadores y la de la elección racional en las RIG, obviamente, fundados en los cambios jurídicos propuestos con anterioridad: coordinación y constitución de agencias metropolitanas. La atención a la cuestión de los asentamientos humanos puede ser abordada a través de la constitución de un Instituto de Planeación Metropolitana de la ZMVM, cuya responsabilidad de operación recaería en el gobierno federal y tendría el concurso de los gobiernos estatales y municipales; y tendría como premisa establecer las políticas y estrategias aplicables en el territorio, así como de ser el dispositivo administrativo a través del cual se ejercerían los recursos del fondo metropolitano.

El transporte también requiere de la constitución de una agencia metropolitana de transporte público con recursos propios, destinados desde el presupuesto de egresos de la federación, encargada de la construcción y operación de un sistema coordinado de autobuses confinados, trenes y metro, con control en recorridos de largo aliento en toda la metrópoli y en los puntos de vinculación regional y nacional. De manera complementaria, deberá existir un sistema de alimentación en diversos nodos nutrido por concesionarios particulares y sociales, bajo la supervisión de los gobiernos estatales.

La Comisión Ambiental Metropolitana puede mantener su actual esquema de operación, dado que en el desempeño de sus funciones se han establecido recomendaciones vinculantes para el sector, público, social y privado, cuyos resultados han sido favorables, al menos, para la limitar las contingencias ambientales. Se requeriría ampliar la participación de los gobiernos locales mediante el establecimiento de cláusulas compromiso y la disposición de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros por parte de ellos, para afinar la acción pública en el tema.

En la Comisión de Agua y Drenaje resulta más complejo plantear cambios, ya que es parte de una red de organizaciones extendida y compleja en su operación, como se mostró en la sección correspondiente. La fase de abasto de agua puede permanecer con la diversidad de actores participantes: gobierno

federal, gobiernos estatales, gobiernos municipales y comités independientes. Sin embargo, en la fase de desalojo se debe trabajar en un esquema de control central de las redes mayores de desalojo, con un entramado de redes delegacionales y municipales de aprovechamiento y reuso de las aguas servidas.

Según lo que señalan Pressman y Wildavsky (1998), para que la implementación de políticas resulte eficaz, se requiere que en los estudios de diagnóstico y formulación de las políticas considerados en los planes de desarrollo urbano de todos los ámbitos gubernamentales, se integren secciones que den cuenta de las dificultades, obstáculos o limitantes para la instrumentación de acciones públicas en el territorio. De esa manera, sería posible dar cuenta de los actores de “mínimo retraso” y los de “máximo retraso”, cuyas posiciones en los puntos de decisión influyen en la eficiencia y eficacia, en términos positivos o negativos.

El cambio institucional debe integrar la evaluación como condición necesaria para medir la calidad de los proyectos. Las acciones metropolitanas también requieren del tamiz de la evaluación. Partir de indicadores e índices que vayan más allá de la percepción apriorística. Evaluación exógena a las comisiones metropolitanas para tener un balance y determinar el rumbo que los diversos actores del espacio público pueden construir.

En cuanto a la evaluación, Rodríguez (2006) señala que “la calidad está ausente en la toma de decisiones y no se cuenta con un esquema de evaluación de los resultados de los trabajos metropolitanos que justiprecie las transferencias de los riesgos” (:327). A no ser las nociones de los ciudadanos que experimentan en lo cotidiano los sinsabores de la metrópoli o de la amplia producción académica que da cuenta de la complejidad existente, no hay registros de evaluaciones que permitan ponderar los avances en diversos sentidos. Institucionalizar la evaluación es un aspecto que también se requiere atender.

Si en la ZMVM discurren las actividades más dinámicas del país, no sucede lo mismo con los actores que están fuera del ámbito gubernamental. Es innegable que hace falta la suma del resto de los diversos grupos de la sociedad. Atender el espacio metropolitano mediante la inversión pública requiere ser complementado

con los sectores social y privado, para crear círculos virtuosos y establecer mejores perspectivas de costo-beneficio, lo que posibilitaría la constitución de agencias metropolitanas. En suma, el cambio institucional requiere del concurso de los diversos actores de la metrópoli.

REFERENCIAS

- AGUILAR Miranda, Alejandro, (2008), *La gestión del agua en el estado de Hidalgo*, tesis doctoral, México, Colegio de Postgraduados.
- AGUILAR Villanueva, Luis, (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno, Estudio Introductorio*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2003), *La implementación de las políticas. Estudio Introductorio*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2007a), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2007b), *La hechura de las políticas. Estudio Introductorio*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, Adrián Guillermo (coord.), (2004), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM, Instituto de Geografía, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Programa Universitario Sobre la Ciudad- CONACYT- Miguel Ángel Porrúa Editores (Coeditores).
- AGUILAR, Adrián Guillermo y Concepción Alvarado, (2004), “La reestructuración del espacio urbano”, en Aguilar, Adrián Guillermo (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM, Instituto de Geografía, CRIM, PUEC, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa Editores (Coeditores), pp. 263-307.
- ALBA Alcaraz, Edmundo de (2008), “Retos del Medio Ambiente en las Metrópolis”, *Seminario Permanente Nuevas Realidades Metropolitanas, Mesa 6*, INAP, Gobierno del Estado de México, IAPEM, UNAM/FES-Acatlán, 21 de octubre.
- ALCÁNTARA, Liliana, (2000a), “Abasto de agua, si se concluye el Cutzamala. La zona metropolitana del valle de México y el Edomex recibirían un caudal adicional de 4 mil litros por segundo”, en *El Universal*, 21 de abril [en línea], consultado el 22 de mayo de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=9816&tabla=ciudad.
- ARANDIA, Ledesma, Iván Carlos (2002) , “Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia” en *Reflexión Política*, Año 4 No 8 ISSN 0124-0781, UNAB, Colombia/Convergencia N°30, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM. México.
- ARDAVÍN, José Antonio, (2008), “Visión Nacional e Internacional de las Metrópolis. Lecciones desde experiencias de la OCDE”, *Seminario Permanente Nuevas Realidades Metropolitanas, Mesa 1*, INAP, Gobierno del Estado de México, IAPEM, UNAM/FES-Acatlán, 9 de septiembre.

- ARELLANO, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), (2003), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE y Miguel Ángel Porrúa.
- AYALA Espino, José, (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, FCE.
- _____ (2004), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- BARBOSA Cardona, Octavio, (2007), "Relaciones intergubernamentales en Colombia", en *Cuadernos de Administración*, núm. 36-37, enero-junio, pp. 188-221 [en línea], Universidad del Valle, Cali, Colombia, consultado el 6 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=225020349007>
- BARRERA Aguirre, Juan Manuel, (1999), "Fuerte crecimiento del valle de México. Contará con 26.2 millones de habitantes para el año 2020", en *El Universal*, 30 de noviembre, [en línea], consultado el 22 de mayo de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=4072&tabla=estados.
- _____ (2002), "Riegan los cultivos con aguas negras en el Valle de México", en *El Universal*, 2 de junio [en línea], consultado el 22 de mayo de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=44895&tabla=ciudad.
- BASSOLS Ricardez, Mario, (1997), *Política urbana en Aguascalientes. Actores sociales y territorio 1968-1995*, México, Instituto Cultural de Aguascalientes.
- BENVENISTE, Guy, (1970), *Bureaucracy and National Planning. A sociological case study in Mexico*, Estados Unidos, Praeger Publishers and University of California, Berkeley.
- BRUCE J. Perlman y Juan de Dios Pineda, (2006), "Una revisión incipiente al nuevo institucionalismo y a tres de sus escuelas", en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.) *Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México*, México, UAEM-The University of New México. pp. 47-96.
- BUENDÍA Alejandro, (1997), "Políticas públicas, enfoques y perspectivas", en *Revista de IAPEM*, núm. 35, jul.-sep., México.
- CABRERO Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (coords.), (2000), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- CANCINO, Fabiola, (2005b), "Reorganizará suburbano vialidad en la zona norte. Nuevas vialidades crearán reordenamiento del tránsito y transporte público", en *El Universal*, 27 de agosto [en línea], consultado el 26 de mayo de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=70386&tabla=ciudad.

- CANO, David, (2000), "Medio ambiente: los planes futuros", en *El Universal*, 29 de noviembre [en línea], consultado el 14 de abril de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=20185&tabla=ciudad.
- _____ (2001b), "Necesario que la CAM amplíe sus facultades", en *El Universal*, 27 de marzo [en línea], consultado el 14 de abril de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=25531&tabla=ciudad.
- CANTO Chac, Manuel, (1996), "Introducción a la ciencia de las políticas públicas", en *Política pública y gobierno local*, Merino, Mauricio (coord.), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- _____ (2001), "Desarrollo social: descentralización y participación", en Penso D'Albenzio, Cristina e Isabel Font Playán (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, México, UAM.
- CARDOZO Brum, Myriam, (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, H. Cámara de Diputados LIX legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- CASTELAZO, R. José, (2008), "Una propuesta de coordinación metropolitana", *Seminario Permanente Nuevas Realidades Metropolitanas, Mesa 3*, INAP, Gobierno del Estado de México, IAPEM, UNAM/FES-Acatlán, 30 de septiembre.
- CEA Egaña, José Luis, (1999), "Incidencia de la globalización en la descentralización de Chile", en ILPES *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Chile, Cosmigonon.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CEFIP) de la Cámara de Diputados-LX Legislatura, (CEFP) (2007) *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008: Fondo Metropolitano* (Nota Informativa), 26 de Noviembre.
- CERVANTES Jáuregui, Luis, (1993), *Los límites de la modernidad*, México, UAM-Azcapotzalco y Gobierno del estado de Guanajuato.
- CHÁVEZ, Ana María y Julio Guadarrama, (2004), "La región central de México en transición: tendencias económicas y migratorias a finales del milenio," en Aguilar, Adrián Guillermo (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM, Instituto de Geografía, CRIM, PUEC, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa Editores (Coeditores), pp. 147-187.
- COMETAH, (1998), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México SEDESOL, Gobierno de la Ciudad de México, Gobierno del Estado de México.
- CONAPO, (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México / Grupo Interinstitucional*, México, Consejo Nacional de Población.

- _____, (2002), *Implicaciones demográficas y territoriales de la construcción del nuevo aeropuerto en la ZMVM*, México, Consejo Nacional de Población.
- CONNOLLY, Priscila y Soledad Cruz, (2004), "Nuevos y viejos procesos en la periferia de la ciudad de México", en Aguilar, Adrián Guillermo (coord.), (2004), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM, Instituto de Geografía, CRIM, PUEC, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa Editores (Coeditores), pp.445-476.
- CORONILLA, Raúl y Arturo del Castillo, (2003), "El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias", en Arellano David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- COVARRUBIAS Gaitán, Francisco, (2000) *Proyecto para el diseño de una estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México, 2001-2010*, MIT
- CUENCA, Alberto, (2000), "Deja Joel Ortega Cometravi. Realizará actividades de campaña rumbo a la GAM; al parecer el sucesor será Francisco Díaz Casillas", en *El Universal*, 31 de marzo [en línea], consultado el 26 de mayo de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=9177&tabla=ciudad.
- _____, (2005), "SHCP frena obras del DF y Edomex", en *El Universal*, 12 de enero [en línea], consultado el 24 de marzo de 2009, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/90103.html>.
- DDF et al. (1996). *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000 (Proaire)*, México, Departamento del Distrito Federal-Gobierno del Estado de México-Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Salud.
- DELGADO, Javier, (1998), *Ciudad-región y transporte en el México central, un largo camino de rupturas y continuidades*, México, UNAM-Plaza y Valdés.
- DUHAU, Emilio y Ángela Giglia, (2004), "Conflictos por el espacio y orden urbano", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 19, Núm. 2 (56), pp. 257-288.
- ESQUIVEL, Hernández Ma. Teresa y René Flores Arenales, (1996), *Elementos demográficos para el estudio sociológico de la población*, México, UAM-Azacapotzalco.
- FIDEL Carlos y Gabriel Fernández, (2002), "Entre el velo y el espejo. Reflexiones de las potencialidades y limitaciones de las nuevas formas de gestión urbana", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, N°3, Septiembre-Diciembre, México, COLMEX, pp. 599-609.
- FLORES, José Luis, (2005), "Reviven el programa de placas metropolitanas. Anuncian que reactivarán el sistema para el transporte público", en *El*

Universal, 19 de febrero [en línea], consultado el 26 de mayo de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=66072&tabla=ciudad.

FRIEDMANN, John, (1999), "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", en revista *Ciudades*, año 10, N° 42 México, Red Nacional de Investigación Urbana.

GALINDO, Luis Miguel, Roberto Escalante y Norman Asuad, (2004), "El proceso de urbanización y el crecimiento económico de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 19, N° 2 (56), México, COLMEX, pp. 289-312.

GARCÍA Del Castillo, Rodolfo, (1996), "Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", en *Política y Cultura*, otoño, número 007 [en línea], Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, pp 97-122, consultado el 7 de marzo de 2012, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26700706&iCveNum=10052>.

GARCÍA Reynoso, A., Jazcilevich A., Ruiz Suárez, G., Torres Jardón R., Suárez Lastra, M. y Reséndiz Juárez A. (2009), "Ozone weekend effect analysis in México City", en *Atmósfera* 22 (3), México, Centro de Ciencias de la Atmósfera-UNAM, pp. 281-297.

GCM-GEM-INTERACCIONES, (2006), *Fideicomiso 2094. Fideicomiso Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México*, México, 20 de Febrero, [en línea], Gobierno del Estado de México, consultado el 11 de junio de 2009], disponible en <http://www1.edomexico.gob.mx/fondometropolitano/htm/acuerdos.htm>.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (GCM), (1998), *Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal* [en línea], Gobierno de la Ciudad de México, disponible en www.aldf.gob.mx/archivo-236ca20343629639996c07e356956f12.pdf.

_____ (2000), *Reglamento interior de la administración pública del Distrito Federal*, [en línea], Gobierno de la Ciudad de México, disponible en www.sds.df.gob.mx/.../reglamentos/regla_inter_admon_pub.pdf-Similares

_____ (2002). *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 2002-2010*, México, Gobierno de la Ciudad de México-Gobierno del Estado de México-Secretaría de Energía, Medio Ambiente y Recursos Naturales-Secretaría de Salud.

_____ (2008a), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, Gobierno del Distrito Federal.

_____ (2008b), *Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México*, México, Gobierno de la Ciudad De México.

_____ (2008c), *Programa de Medio Ambiente 2007-2012*, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13 de febrero.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (GEM), (1994), *Gaceta del Gobierno*, 29 de junio. México, Gobierno del Estado de México.

_____ (1995), *Gaceta del Gobierno*, 26 de junio. México, Gobierno del Estado de México.

_____ (1996) *Gaceta del Gobierno*, 17 de septiembre. México, Gobierno del Estado de México.

_____ (1997), *Gaceta del Gobierno*, 11 de septiembre. México, Gobierno del Estado de México.

_____ (1998), *Gaceta del Gobierno*, 23 de marzo. México, Gobierno del Estado de México.

_____ (2004), *Ley orgánica de la administración pública del Estado de México* [en línea], Gobierno del Estado de México, disponible en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley35.html>

_____ (2007), *Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano* [en línea], Gobierno del Estado de México, disponible en http://www.sedur.col.gob.mx/ecologia/secciones/legislacion_archivos/regla_interior_sedur.pdf.

_____ (2008) *Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano* [en línea], Gobierno del Estado de México, disponible en <http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Reglamentos/MEXREG118.pdf>.

_____ (2007), *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Ley orgánica de la administración pública del Estado de México* [en línea], Gobierno del Estado de México, disponible en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley35.html>

_____ (2008a), *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, México, Gobierno del Estado de México.

_____ (2008b), *Gaceta del Gobierno* 28 de marzo. México, Gobierno del Estado de México.

GOBIERNO FEDERAL (GF) (1993), *Ley General de Asentamientos Humanos*, México.

_____ (2002), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

_____ (2007), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México.

_____ (2008), “Reglas de Operación del Fondo Metropolitano” en *Diario Oficial de la Federación*, viernes 28 de marzo. México.

GRAIZBORD, Boris, (2002), “Elementos para el ordenamiento territorial: uso del suelo y recursos”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, N° 2, Mayo-Agosto, México, COLMEX, pp. 411-423.

- GRAIZBORD, Boris y Beatriz Acuña, (2004), "La estructura polinuclear del área Metropolitana de la Ciudad de México", en Aguilar, Adrián Guillermo (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM, Instituto de Geografía, CRIM, PUEC, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa Editores (Coeditores), pp. 309-327.
- _____ (2006), "Movilidad residencial en la Ciudad de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2 (65), México, COLMEX, pp. 291-335.
- GRAJEDA, Elia, Mayra Aguirre y Jorge Roldán, (2001), "Multa al DF; tira aguas negras. La sanción tiene casi dos años, acumula 2 mil millones de pesos y aún no se paga; afecta a Edomex e Hidalgo y limita cultivos", en *El Universal*, 11 de diciembre [en línea], consultado el 22 de mayo de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=37994&tabla=ciudad.
- GUERRERO, Villalobos, Guillermo, (2008); "El agua en la Zona Metropolitana del Valle de México", *Seminario Permanente Nuevas Realidades Metropolitanas, Mesa 6*, INAP, Gobierno del Estado de México, IAPEM, UNAM/FES-Acatlán, 21 de octubre.
- GUTIÉRREZ, José Juan, (1999), "Planeación estratégica en ciudades", en revista *Ciudades*, año 10, N° 42 México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- HERO la Rosa Manuel, (2003), "Las relaciones políticas entre el jefe de gobierno de la ciudad de México y el ejecutivo federal, 2000-2002", en *El Cotidiano*, N° 119 mayo-junio 2003, [en línea], Universidad Autónoma Metropolitana, consultado el 26 de mayo 2009, disponible en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=119>.
- HERNÁNDEZ Díaz, Ana María, (2006), "Relaciones Intergubernamentales", en revista *Espacios Públicos*, año 9, N° 18, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 36-53.
- HERNÁNDEZ E. David y Villa Sánchez, Sughei (2010), "El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México", en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Volumen X, N° 1, pp. 97-123, Instituto de Estudios Internacionales, Chile [en línea], consultado el 6 de marzo de 2012, disponible en: http://www.sisomosamericanos.cl/documentos/5_hernandez.pdf
- IEDF, (2008), *Elecciones de Jefes delegacionales 2000, 2003 y 2006*, Instituto Electoral del Distrito Federal [en línea], consultado el 24 de mayo de 2008, disponible en <http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=#>.
- IEEM, (2008), *Elección de Ayuntamientos 1993, 1997, 2000, 2006*, Instituto Electoral del Estado de México [en línea], consultado el 18 de mayo de 2008, disponible en http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html.

- IMMERGUT, Ellen M. (coord.), *Metodologías para el análisis político: enfoques, procesos e instituciones*, México, UAM-Iztapalapa, pp. 387-424.
- INE, (2006). *Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2002*. Instituto Nacional de Ecología y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- _____ (2000), *Programa Rector Metropolitano Integral de Educación Ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología.
- INEGI, (1996), *Conteo nacional de población y vivienda, 1995*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- _____ (2000), *Censo nacional de población y vivienda, 2000* [en línea], México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, disponible en www.inegi.gob.mx/difusión/espanol/fietab.html
- _____ (2005), *Conteo de población y vivienda, 2005* [en línea], México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx>
- IRACHETA Cenecorta, Alfonso, (2004), “Estado de México: la otra cara de la megaciudad”, en Ward, M. Peter, (2004), *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, El Colegio Mexiquense y Miguel Ángel Porrúa, pp.491-607.
- _____ (2009), *Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, El Colegio Mexiquense y Miguel Ángel Porrúa.
- JIMÉNEZ Dorantes, Manuel, (2007), *Autonomía municipal y planeamiento urbanístico*, México, Fontamara-Universidad Autónoma de Chiapas.
- JIMÉNEZ, Blanca, (2008), “Ciclo urbano del agua en Megalópolis: ¿Entendemos bien los riesgos?”, *Seminario Permanente Nuevas Realidades Metropolitanas, Mesa 7*, INAP, Gobierno del Estado de México, IAPEM, UNAM/FES-Acatlán, 28 de octubre.
- KORENFELD, David, (2008), “Obras y acciones metropolitanas”, *Seminario Permanente Nuevas Realidades Metropolitanas, Mesa 7*, INAP, Gobierno del Estado de México, IAPEM, UNAM/FES-Acatlán, 28 de octubre.
- LAHERA Ramón, Virginia, (2003), “Viabilidad Hidráulica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Contexto internacional, nacional y local,” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 18, N°2, México, COLMEX, pp. 387-411.
- LANDAU, Martín, (2007), “El ámbito propio del análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis, (2007), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- LÓPEZ Velarde, Vega Oscar, (2008), *Apuntamientos de derecho urbanístico*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Poder Judicial de Aguascalientes.

- LOWI, Theodore J., (2007), "Políticas Públicas. Estudios de caso", en Aguilar Villanueva, Luis, (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- LUNGO, Mario, (2004), "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana", en revista *Ciudades*, año 16, N° 64 México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- MAGRI Altair, Jesica, (2003), "Gobierno y relaciones intergubernamentales en las Áreas Metropolitanas: Estado del Arte de un tema irresuelto. Apuntes teórico-metodológicos para la discusión", en Cambios y continuidades en la gestión de los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Montevideo: estrategias tradicionales, adaptativas e innovadoras 1995-2004, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Documento de Trabajo n° 43, Noviembre, [en línea], consultado el 6 de marzo de 2012, disponible en: <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/pol%20y%20gest%20municipal/Apuntes%20areas%20Metropolitanas%20Magri.pdf>.
- MARCH James y Johan P. Olsen, (1984), *The New Institutionalism: organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, 734-749.
- _____ (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE.
- MARTÍNEZ Vilchis, José, (2004), "La nueva gerencia pública; el modelo de administración privada aplicado a la administración pública" en revista *Espacios Públicos*, año 5, N° 14, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 8-26.
- MARTÍNEZ, Alejandra, (2001), "Descalifica Sheinbaum amenazas del Edomex. Su salida de la Comisión Ambiental Metropolitana afectará a los automovilistas del área metropolitana, dijo", en *El Universal*, 23 de junio [en línea], consultado el 14 de abril de 2008, disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=29569&tabla=ciudad.
- MATTOS, Carlos A. de, (2005), "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la gobernanza", en revista *Ciudades*, año 17, N° 66, México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- MELTSNER, Arnold, J. (2007), "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis, (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 367-392.
- MOLINA, Mario (coord.), (2000), *Resumen Ejecutivo del Proyecto para el Diseño de una Estrategia Integral de Gestión de la Calidad del Aire en el Valle de México 2001-2010*, Massachusetts Institute of Technology.
- MONTAÑO Ma. Teresa, Alejandra Martínez y Angélica Simón, (2004), "Culpan a Edomex de la parálisis que afecta a la CAM", en *El Universal*, 07 de febrero [en

- línea], Consultado el 22 de mayo de 2008-05-22, disponible en http://www2.eluniversal.com.Mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=56981&tabla=ciudad.
- MORENO Pérez, Salvador, (2006), *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, documento de trabajo número 9. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- NORTH, Douglas, (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O' TOOLE J. Laurence Jr. (2003), "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación de campo", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), (2003), *La implementación de las políticas, Estudio Introductorio*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 413-470.
- OFFE, Claus, (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- PARDO, Ma. Del Carmen, (1997), en Thalía D. Flandes Arreguín et al. (coords.) en Flandes Arreguín Thalía Dheli, Javier González Gómez y Ernesto Velasco, (coords.) *Administración pública y política contemporánea: una mirada desde las universidades: memoria del Primer Coloquio Interuniversitario de Administración Pública y Ciencias Políticas*, México, COLMEX.
- PARTIDA Bush, Virgilio y Carlos Anzaldo Gómez, (2004), "Escenarios Demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana del Valle de México", en Aguilar, Guillermo Adrián *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM, Instituto de Geografía, CRIM, PUEC, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa Editores (Coeditores), pp.189-218.
- PÉREZ Campuzano, Enrique, (2005), "Reestructuración urbano regional y nuevos derroteros de la migración en la Región Centro de México. El caso de la ZMCM", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 21, núm. 2 (62), México, COLMEX, pp. 331-36.
- PETERS, B. Guy, (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, España, Gedisa.
- POPPER, R. Karl, (2008a), *La lógica de la investigación científica*, México, 2ª ed. Editorial Tecnos.
- POPPER, R. Karl, Theodor W. Adorno, Ralf Dahrendorf y J. Habermas, (2008b), *La Lógica de las Ciencias Sociales*, México, Ed. Colofón.
- POWELL Walter, W. y Paul J. Dimaggio (comps.), (2001), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE.

- PRADILLA Cobos, Emilio, (2005), "La extinción de la planeación urbana", en revista *Ciudades*, año 17, N° 66, México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- PRESSMAN Jeffrey y Aarón Wildavsky, (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y FCE.
- RAMÍREZ Macías, José de Jesús, (2003), "Teoría de la organización: metáforas y escuelas", en Arellano David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- RAMÍREZ Saiz, Juan Manuel, (2002), "Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitanos", en revista *Ciudades*, año 14, N° 53 México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- RODRÍGEZ, Rodríguez Jesús, (2006), "Construcción de dos conceptos posnormales para la gestión metropolitana del Valle de México: incertidumbre y conflicto", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 21, núm. 2 (62), México, COLMEX, pp. 297-330.
- ROLÓN, Abigaíl, (2007), "Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020", en CIESLIK, Thomas, *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?*, México, Fundación Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. Metrópoli 2025, la Fundación Este País y la Revista Este País, pp. 27-40.
- ROMERO, Jorge Javier, (2001), *Estudio introductorio*, en Powell Walter W. y Paul J. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE, pp. 7-28.
- ROSE, Richard, (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- ROSIQUE Cañas, José Antonio, (2005), "Regiones metropolitanas y régimen institucional: los casos de París y de la Ciudad de México", en *Veredas* No. 11, Segundo semestre,[en línea] UAM-Xochimilco, disponible en: http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_fasciculo.php?id_fasciculo=267, consultado el 12 de marzo de 2012.
- _____, (2006), *Ciudad de México. La megalópolis ingobernable*, México, Épica.
- SÁNCHEZ Flores, Alfredo, (2007), "Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020", en CIESLIK, Thomas, *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?*, México, Fundación Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Centro de Investigación y Docencia Económicas,

Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. *Metrópoli 2025*, la Fundación Este País y la Revista Este País, pp.41-55.

SÁNCHEZ, González, José Juan, (2006), "Cambio institucional en la administración pública en México", en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.), *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, México, UAEM-The University of New México, pp. 97-135.

SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS, (2004), *Manejo de residuos sólidos en el Distrito Federal* [en línea] Secretaría de Obras y Servicios, [fecha de consulta 18 febrero 2009], disponible en <http://www.obras.df.gob.mx/sos/index.html>.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, (1985), *Antología de la planeación en México, T. 17, Documentos normativos y metodológicos*, México, FCE, pp. 25-75.

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, (2008), *Prontuario*, México, Gobierno del Estado de México.

SECRETARÍA DEL TRANSPORTE CIUDAD DE MÉXICO, (2008), *Encuesta origen y destino 2007*, México, Secretaría del Transporte.

SEDEMÉT, (2006), "*Fondo Metropolitano 2006*", [en línea] Secretaría de Desarrollo Metropolitano, consultado el 17 de junio de 2009, disponible en <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/fondometropolitano/>.

_____ (2008a), "Coordinación Metropolitana en el Valle de México" en *Taller Informativo para la Zona Metropolitana de La Laguna*, [CD ROM], México Secretaría de Desarrollo Metropolitano.

_____ (2008b), "Mesa I, Desarrollo Metropolitano y Desarrollo Urbano" en *Encuentro interparlamentario, LVI Legislatura del estado de México y la asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura. Reunión Preparatoria*, [CD-ROM], México, Secretaría de Desarrollo metropolitano.

_____ (2009), *Fideicomiso Metropolitano*, [en línea] Secretaría de Desarrollo Metropolitano, consultado el 2 de julio 2009, disponible en <http://www1.edomexico.gob.mx/fondometropolitano/htm/acuerdos.htm>.

SEDESOL, (2001), *Programa Nacional de Ordenación del Territorio*, México, México. México, Secretaría de Desarrollo Social, México.

_____ (2006), *Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, Secretaría de Desarrollo Social. México.

SEDESOL, INEGI, CONAPO, (2005) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, SEDESOL, INEGI, CONAPO.

SIMON, Angélica, (2006), "CAM anuncia gasolina con 88% menos azufre. Estará disponible el 1 de octubre; el organismo aplicará medidas adicionales para abatir contaminación del aire", en *El Universal*, 19 de agosto [en línea],

consultado el 14 de abril de 2008, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/78708.html>.

- SOBRINO, Jaime, (2004), "Zonas metropolitanas de México en 2000: Conformación territorial y movilidad de la población ocupada", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18 N°3, México, COLMEX, pp. 461-507.
- SOTA Mirafuentes, Alejandra, (1997), "Nuevo institucionalismo. La importancia del análisis institucional en la transición democrática en México", en Flandes Arreguí Thalía Dheli, Javier González Gómez y Ernesto Velasco, (coords.) *Administración pública y política contemporánea: una mirada desde las universidades: memoria del Primer Coloquio Interuniversitario de Administración Pública y Ciencias Políticas*, México, COLMEX.
- SOTO Reyes Garmendia, Ernesto, (2006), "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos por venir", en *Política y Cultura*, primavera, número 025, [en línea] Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, consultado el 6 de marzo de 2012, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26702503>
- STOKER P. Robert, (2003), "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre imperativos federalistas", en Aguilar Villanueva, Luis, (comp.), *La implementación de las políticas, Estudio Introductorio*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 373-412.
- SUÁREZ, Manuel y Javier Delgado, (2007), "La expansión urbana probable de la Ciudad de México. Un escenario pesimista y dos alternativos para el año 2020", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 1 (64), México, COLMEX, pp. 101-142.
- TOPELSON Fridman, Sara, (2008), "Planeación Regional y Tendencias del Crecimiento Metropolitano en México", *Seminario Permanente Nuevas Realidades Metropolitanas, Mesa 2*, INAP, Gobierno del Estado de México, IAPEM, UNAM/FES-Acatlán, 23 de septiembre.
- TORRES Espinoza, Eduardo y Juan de Dios Pineda Guadarrama (coords.), (2008), *Transición y nueva institucionalidad en México*. México, FES Acatlán-LAT.Net-IAPEM.
- TRUJEQUE, José Antonio, (1999), "Las ciudades contemporáneas en el marco de la globalidad", en revista *Ciudades*, año 10, N° 42 México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- UVALLE Berrones, Ricardo, (1997) *Las transformaciones del Estado y la administración Pública en la sociedad contemporánea*, México.
- UVALLE Berrones, Ricardo, (2006), "Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo," en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coords.) *Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México*. México, UAEM-The University of New México. pp. 137-163.

- VERGARA, Rodolfo, (1997), "Estudio introductorio", en March James y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE.
- WARD, M. Peter, (2004), *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, El Colegio Mexiquense y Miguel Ángel Porrúa.
- ZENTELLA Gómez, Juan Carlos, (2004), "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 32 (59), pp.229-267.
- ZENTELLA Gómez, Juan Carlos, (2007), "Propuestas, para el corto, mediano y largo plazo", en CIESLIK, Thomas, *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?*, México, Fundación Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. Metrópoli 2025, la Fundación Este País y la Revista Este País, pp.41-55.
- ZICCARDI, Alicia y Bernardo Navarro (coords.), (1995), *Ciudad de México: Retos y Propuestas para la Coordinación Metropolitana*, México, UAM-UNAM.

