



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA EN EL DESARROLLO METROPOLITANO.
EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2002-2013

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

P R E S E N T A

VIRGILIO ANTONIO VÉLEZ TORRES

Director de Tesis:
Dr. Roberto Moreno Espinosa.
Programa de Doctorado en Administración Pública.

México D.F., noviembre de 2014



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.

Contenido	Pág.
PRÓLOGO	
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1:00.- LA GESTIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO. UN EJERCICIO INDISPENSABLE PARA SITUAR EL OBJETO DE ESTUDIO	16
1.1 El desarrollo Urbano. Concepto y elementos	21
1.2 Enfoques en el desarrollo metropolitano. La búsqueda de una visión integral	42
CAPÍTULO 2:00.- DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA GOBERNANZA METROPOLITANA, UN PROCESO DE MÚLTIPLES ARISTAS, RETOS Y DESAFÍOS	55
2.1. Crisis, ingobernabilidad y reforma administrativa	56
2.2. Qué es la gobernanza	68
2.3. La gobernanza metropolitana, un genuino reto	86
CAPÍTULO 3:00.- DE LA URBANIZACIÓN A LA METROPOLIZACIÓN DE MÉXICO	99
3.1. El hombre americano: de cazador-recolector a sedentario	99
3.2. El desarrollo socio-cultural del territorio de Mesoamérica	102
3. 3. La urbanización del centro de México	106
3.4 Cambios y continuidades en la urbanización durante la Colonia	110
3.5 Independencia, invasiones extranjeras y su impacto en el desarrollo urbano	112
3.6 Del México rural al México urbano del siglo XX	115
3.7 Evolución de la planeación territorial en México	119
3.8Metropolización: ciudades compactas, dispersas y fragmentadas	123
3.9 Desigualdades económicas de la ZMVM	126
3.10 Dispersión urbana y crecimiento demográfico	127
3.11 Disparidades presupuestales	128

3.12 Áreas metropolitanas de México	130
CAPÍTULO 4:00.- EL DESARROLLO METROPOLITANO EN EL ESTADO DE MÉXICO, LA GRAN MEGA-METRÓPOLI EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX	137
4.1. Nacimiento del Estado de México, su transformación territorial y urbana en el siglo XIX y principios del siglo XX	138
4.2. 1940, el inicio de la metropolización del Estado de México	148
CAPÍTULO 5:00.- POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI	173
5.1. Perspectiva contemporánea de la política y administración urbano-metropolitana en el Estado de México	173
5.2. Hacia una gestión pública estatal con enfoque metropolitano	190
CAPÍTULO 6:00.- PERSPECTIVA ACTUAL Y PROSPECTIVA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO	215
6.1. Cuestiones metropolitanas de México	215
6.1.1 Aspectos socioeconómicos de la Zona Metropolitana del Valle de México.	215
6.1.2 Ordenamiento territorial	219
6.1.3 Movilidad	227
6.1.4 Tipos de sistemas urbanos	231
6.2. Estudios territoriales y de gestión de las zonas metropolitanas de México	239
6.2.1 La articulación inmobiliaria y financiera en la Ciudad de México	239
6.2.2 Clusters de la Ciudad de México	249
6.2.3 Los procesos de vaciamiento industrial de la ZMVM	251
6.2.4 Nuevas centralidades en la Ciudad de México	254
6.2.5 Dinámica económica y migración interna en la región Centro de México	259
6.2.6 Restructuración económica y configuración de las ciudades en el Bajío guanajuatense	261
6.2.7 Gobernanza metropolitana (el caso de la Zona Metropolitana	

de Guadalajara)	262
6.3. Sobre el desarrollo urbano y regional	265
6.3.1 Propuesta legislativa en la promoción del desarrollo regional	265
6.3.2 Los retos de la planeación en México	268
6.3.3 Áreas de oportunidad metropolitana	272
6.3.4 Hacia una agenda de política regional para el país	275
6.3.5 Sobre la planificación urbana	278
6.3.6 Hacia una política de Estado para el desarrollo regional y urbano	282
6.3.7 Planeación metropolitana para el desarrollo de Ciudades Prósperas	291
6.3.8 Presentación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica el nombre de la Ley de Planeación y se reforman y adicionan diversos artículos de este ordenamiento, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Asociaciones Público Privadas	296
6.3.9 Un acercamiento al desarrollo sustentable	302
Conclusiones	306
Bibliografía	312
Anexos	331

INTRODUCCIÓN

Diversos procesos y eventos han marcado a las últimas generaciones en México; si tomamos como punto de partida la segunda mitad del siglo XX, podemos mencionar los siguientes: a) la consolidación del presidencialismo mexicano que se prolongó, en sus signos fundamentales, hasta el fin de siglo; b) el denominado “milagro mexicano”, (1950-1970) periodo durante el cual el país llegó a registrar tasas de crecimiento de hasta el 8% anual del Producto Interno Bruto (PIB), sin duda era entonces uno de los países que más crecía en el concierto mundial; c) los movimientos médico, magisterial y ferrocarrilero que conmovieron al país hacia finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta; d) el movimiento del 68, que marcó a una generación como quizá ningún otro del periodo al que me refiero; e) la guerrilla urbana y rural y la denominada guerra sucia en los años setenta; f) la toma de conciencia de la clase política mexicana acerca del deterioro y pérdida de legitimidad acelerada del sistema político, que dio pie a la promoción y concreción de la Reforma Política de 1977 y subsecuentes; g) el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, mejor conocido como el GATT, por sus siglas en inglés, hacia mediados de la década de los ochenta, que constituyó el punto de quiebre de lo que fue, en su momento, el modelo económico de crecimiento hacia adentro, también denominado de sustitución de importaciones; h) la firma de una serie de tratados de libre comercio que arrancó con el México–Chile y a continuación el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), al cual le siguieron en cadena otros muchos que han hecho del país uno de los que mayor número de tratados de libre comercio ha firmado a escala mundial; i) la alternancia política en los tres órdenes de gobierno que ha sido, no cabe duda, uno de los grandes procesos sucedidos en el cierre del siglo XX e inicios del XXI.

Sin embargo, el tránsito del México rural al México Urbano-Metropolitano, es el proceso que de una u otra manera ha modificado sustancial y radicalmente la vida de todos los mexicanos. En 1950 el 75% de la población se asentaba en el campo, al cierre del siglo la situación se había invertido, el 75% radicaba ya en

áreas urbanas y metropolitanas, es decir que en medio siglo pasamos de ser una población rural a una urbana-metropolitana.

Este proceso de metropolización ha impactado múltiples aspectos de la vida cotidiana de nuestro país: estilos de vida, hábitos, costumbres, relaciones sociales, principios, cultura, seguridad pública, ocupaciones, expectativas de mejoramiento en la calidad de vida, planteamiento de nuevas oportunidades de desarrollo.

De lo anterior se ha derivado una serie de problemas para las instancias públicas-gubernamentales y para el conjunto de la sociedad y sus diferentes clases y estratos, los cuales es de vital importancia apreciar, diferenciar, delimitar y ponderar, tales como la compleja gestión que se tiene para atender una multiplicidad de servicios, problemas, procesos y asuntos públicos que se generan día a día; asimismo agilizar las relaciones intergubernamentales que están en juego entre los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano, así como con otros actores políticos y sociales que participan de manera cada vez más intensa en los referidos asuntos públicos, orientándose así hacia una verdadera gobernanza metropolitana.

Otro aspecto que está en juego y que es indispensable tener presente, es el desarrollo de una cultura metropolitana por parte de la población asentada en las áreas urbanas y metropolitanas, a través de la cual las ventajas y oportunidades que brinda la ciudad debieran aprovecharse y optimizarse al máximo. Pues como bien señala Glaeser: "...Las ciudades son torbellinos dinámicos que cambian sin cesar, que suponen la fortuna para unos y el sufrimiento para otros. Vivir en una ciudad puede exponerle a uno a morir de un balazo, pero también ofrece la oportunidad de acceder a una vida más rica, más sana y más esperanzadora derivada de estar vinculado al conjunto del planeta"¹. En suma, es del todo deseable lograr escenarios prospectivos en los cuales la apropiación de la ciudad por parte de la ciudadanía, el disfrute de la misma e inclusive el derecho a la

¹Glaeser, Edward, *El triunfo de las ciudades*. México, Taurus, 2013. p.109.

misma, además del fomento a las condiciones para un desarrollo integral de la sociedad, se tornen en una realidad en ascenso.

En este gran proceso de urbanización-metropolización que ha marcado de manera indeleble a las generaciones comprendidas en el último medio siglo, se han conjugado múltiples factores dando lugar a la compleja situación que hoy vivimos, entre los que hay que contar la espontaneidad, la descoordinación, el ensayo y el error, el caos y, quizá en menor medida, el orden, la racionalidad y la planeación, cuya sumatoria añade una alta complejidad e incrementa los desafíos que tienen los gobiernos, las administraciones públicas, los grupos organizados de la sociedad civil y la ciudadanía para la formulación, hechura de políticas públicas y programas participativos de largo aliento que permitan construir y proyectar escenarios prospectivos donde el goce de lo metropolitano y la calidad de vida constituyan objetivos viables.

Nuestra generación tiene una alta responsabilidad en la tarea de promover a fondo y lograr un replanteamiento en la planeación y el desenvolvimiento de las áreas urbanas y zonas metropolitanas, a fin de acercarnos a un desarrollo sustentable incluyente, y todo indica que es el único camino posible ante las amenazas que enfrenta la especie humana, resultado del cambio climático, del desequilibrio ambiental y de la depredación intensa a la que se han sometido innumerables áreas del planeta, como las zonas boscosas, especies animales y la vida misma.

De esta manera la gestión pública metropolitana constituye hoy uno de los campos de estudio más relevantes de las ciencias políticas y sociales; se trata de un objeto de estudio indispensable de abordar de manera interdisciplinaria, dada la complejidad que lo caracteriza, lo cual es resultado de múltiples y diversos factores de carácter histórico, social, político, cultural, económico y publiadministrativo, al menos.

En el caso de México, el desarrollo que ha tenido el altiplano central donde se ubica la ciudad de México tiene antecedentes respecto de los asentamientos humanos desde la época prehispánica, recuérdese que en 1321 fue fundada la

que se convirtió en la Gran Tenochtitlan, la cual fue conquistada en 1521, y si bien fue ampliamente devastada, geográficamente hablando el conquistador la refrendó como el lugar más adecuado para establecer lo que sería la capital del que se erigió como el virreinato más importante del imperio español: el de la Nueva España. Otras regiones ampliamente notables en cuanto a racionalización de los asentamientos humanos, desarrollo en sistemas de comunicación, de medición del tiempo, exploración del espacio sideral, diseño arquitectónico y aprovechamiento de espacios en sus ciudades y optimización territorial, entre otros aspectos, lo representa la zona maya. De igual manera el movimiento independentista iniciado en 1810 y concluido con la firma de los Tratados de Córdoba en 1821 que dio pauta al México independiente, refrendó a la ciudad de México como la capital, en su momento del Primer Imperio y a continuación de la novísima República Federal, y en una visión histórica y prospectiva para aquel distante momento hasta nuestros días.

Desde la perspectiva socio-económica, la capital del país fue adquiriendo una importancia destacada en los ámbitos social y económico, dado su carácter de capital política del nuevo Estado independiente; así, la concentración humana, su crecimiento urbano, su dinámica económica y social a lo largo de los siglos fueron dando lugar a una de las grandes zonas metropolitanas de los siglos XX y XXI, hasta conformar hoy día una de las 10 de mayor cobertura y complejidad mundial.

Desde una óptica político-administrativa, la relevancia del estudio de lo metropolitano es, a todas luces una necesidad de amplia cobertura, ya que se ha venido desarrollando e intensificando en los últimos años, cuestión que se analiza en el presente trabajo, tanto para delimitar y construir el objeto de estudio e investigación, como para destacar la originalidad del mismo.

La cuestión metropolitana, como ya lo señalé, se ha venido estudiando desde múltiples ángulos y enfoques; en el presente **trabajo** pretendo llevarlo a cabo desde una perspectiva político-administrativa y más específicamente desde la gestión pública y desde la nueva gobernanza, en virtud de la complejidad, el

dinamismo, la pluralidad y la diversidad que actualmente caracterizan a los asuntos metropolitanos. Es indispensable tener en cuenta que la vida metropolitana que hoy nos toca vivir, asumir y disfrutar precisa, para hacerla viable, de una acción gubernamental y de un orden social que den lugar a un quehacer público, que explica en gran medida a la gobernanza que se aprecia de manera cotidiana. Sólo logrando una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad estaremos perfilando una gestión metropolitana a la altura de las necesidades que se tienen en el siglo XXI; las instancias gubernamentales solas serían incapaces de lograr una óptima gestión, inclusive considero que ello no sería deseable, toda vez que día a día se hace indispensable la participación organizada de todos los interesados y actuantes en el referido proceso y en la cuestión metropolitana.

Considero que este trabajo de investigación contiene además la originalidad que radica en la delimitación de mi objeto de estudio, mismo que estará orientado a la revisión y análisis del desarrollo metropolitano del Estado de México, en el cual concurren tres zonas metropolitanas, dos de ellas de las de mayor cobertura en el concierto nacional y una, aunque de menores dimensiones, que igualmente apunta a un desarrollo significativo para los próximos años, me refiero a las zonas metropolitanas del Valle de México, de Toluca, y de Tianguistenco. Considero que un estudio de caso como el presente arrojará resultados que permitan penetrar en las peculiaridades y especificidades de tales zonas metropolitanas y de ello derivar también conocimiento que pueda ser aplicado y replicado en las demás zonas metropolitanas que conforman nuestro país, las cuales junto con su población se enuncian en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Población de las zonas metropolitanas de México

Lugar, respecto a la cantidad de habitantes	Zona metropolitana	Cantidad de habitantes
1	Valle de México	20'116,842
2	Guadalajara	4'434,878
3	Monterrey	4'106,054
4	Puebla-Tlaxcala	2'728,790
5	Toluca	1'936,126
6	Tijuana	1'751,430
7	León	1'609,504
8	Ciudad Juárez	1'332,131
9	La Laguna	1'215,817
10	Querétaro	1'097,025
11	San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	1'040,443
12	Mérida	973,046
13	Mexicali	936,826
14	Aguascalientes	932,369
15	Cuernavaca	924,964
16	Acapulco	863,431
17	Tampico	859,419
18	Chihuahua	852,533
19	Saltillo	823,128
20	Morelia	829,625
21	Veracruz	811,671
22	Villahermosa	755,425
23	Reynosa-Río Bravo	727,150
24	Tuxtla Gutiérrez	684,156
25	Cancún	677,379
26	Xalapa	666,535
27	Oaxaca	607,963
28	Celaya	602,045
29	Poza Rica	513,518
30	Pachuca	512,196
31	Tlaxcala-Apizaco	499,567
32	Matamoros	489,193
33	Cuautla	434,147
34	Tepic	429,351
35	Orizaba	427,406
36	Nuevo Laredo	384,033
37	Puerto Vallarta	379,886
38	Coatzacoalcos	347,257
39	Minatitlán	356,137
40	Colima-Villa de Álvarez	334,240
41	Monclova-Frontera	317,313
42	Córdoba	316,032
43	Zacatecas-Guadalupe	309,660
44	Tehuacán	296,899
45	Zamora-Jacona	250,113
46	La Piedad-Pénjamo	249,512
47	Tulancingo	239,579
48	Tula	205,812
49	Guaymas	203,430
50	San Francisco del Rincón	182,365
51	Piedras Negras	180,734

Continuación del cuadro 1. Población de las zonas metropolitanas de México		
Lugar, respecto a la cantidad de habitantes	Zona metropolitana	Cantidad de habitantes
52	Tehuantepec	161,337
53	Tianguistenco	157,944
54	Tecomán	141,421
55	Ocotlán	141,375
56	Rioverde-Ciudad Fernández	135,452
57	Teziutlán	122,500
58	Acayucan	112,996
59	Moroleón-Uriangato	108,669
	Total	63'836,779

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Sedesol, Conapo e INEGI (eds.), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, primera edición, México, 2012.

Es importante destacar que en la historia distante y reciente del Estado de México el desarrollo urbano y metropolitano ha observado un crecimiento sostenido, cuestión que en el siglo XIX, como lo resalto en el capítulo cuatro, tuvo una serie de altibajos derivados de la mutilación del territorio original de la entidad; recuérdese que del territorio primigenio se fue ampliando el ocupado por el Distrito Federal, residencia de los poderes federales y capital de la república; asimismo se desprendieron los estados de Morelos, Guerrero, parte del de Hidalgo y Querétaro. Así se fue delimitando el territorio que actualmente ocupa el Estado de México; no obstante la reducción territorial, la ubicación estratégica, derivada de su cercanía con el Distrito Federal, su dinamismo y la visión de su clase política, entre otras razones, han hecho de la entidad una muy atractiva en diversos planos: económico, político, social y cultural, lo que ha constituido un imán para la población del país, tal como lo demuestra su crecimiento poblacional vía las corrientes migratorias básicamente en los últimos 50 años.

En esta investigación me propongo, como objetivo central, analizar el proceso de desarrollo metropolitano del país en lo general y de manera específica del Estado de México, desde la perspectiva de la gestión pública y la gobernanza, en el periodo comprendido fundamentalmente de 2002 a 2013, en el cual se redefine institucionalmente la política y la gestión de la entidad en la materia que me ocupa, toda vez que en diciembre de 2002 se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, dependencia del gobierno del Estado de México cuyo cometido esencial se orienta a “Planear, organizar, dirigir y evaluar las acciones que en

asuntos de carácter metropolitano se requiera llevar a cabo en la entidad, estableciendo una coordinación permanente con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con los sectores social, público y privado y vigilar el puntual cumplimiento de los acuerdos derivados en el ámbito de su competencia”². Como parte fundamental se realiza un ejercicio de conceptualización de la gestión pública, la gobernabilidad y la gobernanza metropolitana, al igual que un ejercicio de la situación actual y tendencias del desarrollo metropolitano. Tal es un panorama del proceso de construcción de mi objeto de estudio.

Asimismo, me he planteado la siguiente pregunta de investigación: ¿La gestión pública del desarrollo metropolitano deberá conducir a una gobernanza con corresponsabilidad gobierno-sociedad que permita arribar a escenarios prospectivos más alentadores, donde la calidad de vida represente una realidad factible de concretar y fortalecer?

Para lograr lo anterior he organizado la presente investigación en seis capítulos que conforman la estructura de la misma, inicio con el desarrollo de un prólogo en el cual efectúo una exposición de motivos que me llevaron, en primer término a retomar mi programa doctoral iniciado hacia finales de la década de los sesenta en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y que por razones de diversa índole, había interrumpido. Hoy que continúo prestando mis servicios en el gobierno del Estado de México y cultivando labores académicas en la Universidad Autónoma del Estado de México, culminar el programa citado es para mí de la mayor relevancia. En un siguiente apartado procedo a dar forma a la introducción del trabajo en la cual expongo una problematización de lo que ha sido y es actualmente el desarrollo urbano y metropolitano y las múltiples facetas que lo caracterizan, así como los problemas que le son inherentes dados los factores contradictorios que se han conjugado para perfilar dicho desarrollo, asimismo describo y explico el método de exposición del conjunto del trabajo de investigación.

² Gobierno del Estado de México. Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, 2009.

En el primer capítulo realizo un planteamiento inicial de mi apreciación sobre la gestión pública del desarrollo metropolitano que me permita recuperar los enfoques y análisis que se han venido generando desde la década de los setenta respecto de los factores y aspectos que concurren en el fenómeno metropolitano y, de manera específica, en torno a la planeación y gestión del mismo. Recupero la visión que diversos especialistas vienen argumentando desde hace varias décadas, lo cual es en buena medida coincidente con la perspectiva que tenemos en la última década, en la cual se ha ido intensificando el estudio de dicho fenómeno ante la complejidad creciente que lo tipifica.

En el segundo capítulo desarrollo un ejercicio de conceptualización en torno a la gobernabilidad y a la gobernanza metropolitana; cabe destacar que como un aspecto importante hago referencia al contexto de crisis que se dio en el último cuarto del siglo pasado que originó escenarios de ingobernabilidad, premisa que se considera necesaria para analizar la gobernabilidad y a continuación conceptualizar la gobernanza metropolitana, de esa manera complemento el primer capítulo respecto a la fundamentación del conjunto del trabajo de investigación.

En el tercer capítulo llevo a cabo un análisis diacrónico del proceso de desarrollo metropolitano que va precisamente de lo rural a lo urbano y a continuación a lo metropolitano e inclusive a lo megapolitano, lo cual no es ninguna exageración si tomamos en cuenta que estamos en una de las 10 zonas metropolitanas más grandes del mundo, mismas que a continuación se enuncian:

Cuadro 2. Las 10 zonas metropolitanas más pobladas del mundo³

NOMBRE DE LA ZM	PAÍS	POBLACIÓN EN MILLONES DE HABITANTES
Tokio	Japón	37.2
Yakarta	Indonesia	26.7
Seúl	Corea Del Sur	22.9
Delhi	India	22.8
Shanghái	China	21.8
Manila	Filipinas	21.2
Karachi	Pakistán	20.9

³ Fuente: Elaboración propia con base en datos de Demographia. *WorldUrbanAreas (WorldAgglomerations)* 9th Annual Edition, March 2013; y en datos de Sedesol, Conapo e INEGI (eds.), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, primera edición, México, 2012.

NOMBRE DE LA ZM	PAÍS	POBLACIÓN EN MILLONES DE HABITANTES
Nueva York	Estados Unidos	20.7
Sao Paulo	Brasil	20.6
Valle de México	México	20.1

En ese capítulo reflexiono en torno a los asentamientos humanos que se dieron en la región prehispánica conocida como Mesoamérica, área en la que se asentaron núcleos humanos que lograron un alto grado de desarrollo y avance civilizatorio, además de haber conformado grandes ciudades para la época como lo podrían ejemplificar Tenochtitlan y Teotihuacan, cuyos vestigios aún continúan siendo la atracción de un turismo proveniente de diversas partes del planeta. Pasar en este mismo capítulo a analizar brevemente el citado proceso de desarrollo metropolitano en nuestro país, me parece que constituye un ejercicio indispensable en la investigación.

Los capítulos cuarto y quinto están dedicados al estudio del caso específico del Estado de México; en el primero de ellos analizo un conjunto de aspectos y factores que se han venido conjugando para dar lugar a la mayor zona metropolitana del México de los siglos XX y XXI, la del Valle de México, en la cual se conjuntan 59 municipios de la entidad, uno más del estado de Hidalgo y las 16 delegaciones del Distrito Federal. Me focalizo básicamente en el Estado de mayor cobertura a nivel nacional si lo vemos desde la perspectiva de la complejidad de su gobierno, administración y gestión, al igual que para lograr un desarrollo metropolitano más integral y armónico. El quinto capítulo lo destino a profundizar en los aspectos asociados a la política, es decir a la visión, al gobierno y, si es posible destacarlo, a la concepción que desde arriba se tiene de las políticas y las estrategias para la conducción del multicitado desarrollo urbano y metropolitano de la entidad en las tres zonas contenidas en su territorio y en la cuales vive casi el 80% de la población nacional; asimismo a la administración y gestión de lo metropolitano, en este sentido a las acciones y estrategias para lograr concretar un gobierno con visión metropolitana; desde luego también está presente la coordinación intergubernamental e interinstitucional que se requiere en la tarea de conducción de un desarrollo de suyo complejo, destaco los retos y las tareas que aún están por ser abordadas.

En el sexto capítulo llevo a cabo un análisis presente y prospectivo de la gestión pública de las zonas metropolitanas de nuestro país, me parece un ejercicio fundamental a través del cual pretendo ubicar el estado del arte en aspectos tan fundamentales como el ordenamiento territorial, la movilidad, la vivienda, el problema financiero, la cuestión migratoria; asimismo resalto por su interés, el proceso que se vive en el Bajío Guanajuatense en cuanto a su proyección económica y configuración de las ciudades del entorno, así como la gobernanza que se percibe en el occidente de México y más específicamente en la ciudad de Guadalajara, cabeza de una de las zonas metropolitanas del país de amplia cobertura e importancia estratégica; enfatizo también la importancia de la planeación estratégica de lo metropolitano, al igual que las áreas de oportunidad que se proyectan en el complejo fenómeno que he seleccionado como mi objeto de estudio e investigación.

Finalmente desarrollo un conjunto de conclusiones organizadas en párrafos de los aspectos fundamentales de mi trabajo de investigación; listo las fuentes de información, tanto de un legado histórico de las generaciones que nos han precedido como de autores contemporáneos que nos ayudan a entender, explicar y fundamentar nuestros objetos de estudio, además sumo a este trabajo académico una serie de anexos y reseñas que pretenden abonar al estado del arte de la materia. Tal vez sin todo lo anterior, difícilmente podríamos atrevernos a desarrollar un trabajo de investigación que aspira a convertirse en una tesis doctoral.

CAPÍTULO 1:00.- LA GESTIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO. UN EJERCICIO INDISPENSABLE PARA SITUAR EL OBJETO DE ESTUDIO

La gestión del desarrollo metropolitano resulta un componente fundamental del progreso de las sociedades, pues sin él, el crecimiento urbano ocurre de manera caótica. En 1990 el 43% de la población mundial era urbana y el 57% rural. La Organización de la Naciones Unidas proyectó que para el 2050 el 70% de la población será urbana y el 30% rural. En este sentido, es importante evitar el crecimiento espontáneo y diseñar este incremento en comunidades, pueblos y ciudades a partir de que los habitantes vivan juntos en densidad y diversidad, donde las economías de aglomeración sean capaces de generar prosperidad y donde los espacios públicos cuenten con garantías de igualdad y justicia.

Cuadro 3. Estructura urbana de nuestro país

Rango (Tamaño de población)	Unidades del Sistema Urbano Nacional	Población	Zonas Metropolitanas	Población	Conurbaciones	Población	Centros Urbanos	Población
Sistema urbano nacional	384	81'231,281	59	63'836,779	78	5'175,008	247	12'219,494
5 millones o más	1	20'116,842	1	20'116,842				
1 millón a 4 999 999	10	21'252,198	10	21'252,198				
500 mil a 999 999	22	16'462,922	19	14'553,379			3	1'909,543
100 mil a 499 999	62	13'963,129	29	7'914,360	15	2'915,060	18	3'133,709
50 mil a 99 999	40	2'810,145			8	585,956	32	2'224,189
15 mil a 49 999	249	6'626,045			55	1'673,992	194	4'952,053

Fuente: CONAPO, SEDESOL, SEGOB (2012), Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012, p.22.

Con el fin de que las áreas metropolitanas se configuren y proyecten como un elemento de crecimiento económico, social y cultural, en donde los ciudadanos encuentren un espacio armonioso y confortable para su desarrollo resulta fundamental cambiar el modelo de desarrollo de las ciudades en nuestro país.

Diversos países han optado por políticas de desarrollo urbano y metropolitano integrales que les han permitido convertirse en naciones mejoradas, pues las metrópolis son las principales áreas económicas y por lo tanto su

desenvolvimiento repercute de manera importante en un crecimiento socio-económico y político; es hora de que México haga lo propio si aspira a convertirse en un país desarrollado en el mediano plazo.

Al paso de las décadas los modelos de ciudad se han modificado, así se transitó de ciudades industriales y altamente contaminadas a mediados del siglo pasado, hacia mega-ciudades que radican su fortaleza económica en el sector de servicios, lo cual ha propiciado que sus necesidades de infraestructura y sus potencialidades de crecimiento sean muy diferentes; como se puede ver, las ciudades son entes cambiantes y dinámicos que se transforman conforme las sociedades lo hacen, pero es importante que las políticas públicas visualicen con antelación los cambios necesarios para que al formularlas resulten adecuadas, tanto para atender las necesidades futuras de las ciudades, como para aprovechar su potencial de crecimiento.

En el *World Urban Forum 7* celebrado del 5 al 11 de abril de 2014 en la ciudad de Medellín, Colombia, que tuvo como eje sustancial la “equidad como fundamento del desarrollo urbano sostenible” se estableció que la ciudad que necesitamos es socialmente inclusiva, bien planeada, caminable y con tránsito automovilístico amigable; es una ciudad regenerativa, económicamente vibrante, con identidad singular y sentido de lugar. Es también segura, sana, accesible, económicamente equitativa, es por tanto una ciudad gobernada en un nivel metropolitano.

En este sentido, la Declaración de Medellín del *World Urban Forum 7* señala que:

Desde 2008, la mayoría de la población mundial ha vivido en ciudades. Hoy, las áreas urbanas son una combinación de historia, civilización, diversidad y cultura. La urbanización ha sido una fuerza que ha modificado casi todo: la manera de ser y de pensar, la forma de ocupar el espacio, los estilos de vida, las relaciones sociales y económicas y los patrones de consumo y producción. Las ciudades como espacios de innovación, económicos y

productivos, proveen oportunidades para mejorar el acceso a los recursos y los servicios, así como opciones en las áreas social, legal, económica, cultural y ambiental. La urbanización ha generado crecimiento económico, desarrollo y prosperidad para muchos⁴.

En la actualidad las ciudades basadas en la multiplicación de los servicios son las más comunes, pues en casi todo el mundo han desaparecido los modelos de ciudades centradas en el desarrollo industrial debido al perjuicio que ocasiona la alta contaminación, por lo que la planeación y generación de políticas públicas deben tener en cuenta esta nueva dinámica económica que influye en el crecimiento y la transformación de las ciudades.

En este sentido, en el Foro Urbano Mundial nació el Entramado Urbano Verde presentado por el Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, el cual consiste en lo siguiente⁵:

“Es una estrategia de desarrollo y planeación territorial designada a construir nuevos patrones de relación entre la ciudad, la naturaleza y la sociedad. Está basado en una nueva perspectiva concerniente al significado “Urbano Verde” y sus valores ambientales, económicos y patrimoniales, cada uno de ellos hacen su contribución para construir mejores condiciones de vida en los espacios públicos, salud, calidad ambiental, equidad social, territorial, integración cultural, empoderamiento de la naturaleza y del paisaje, estableciendo una relación simbiótica entre los espacios público y privado.

El Entramado va más allá de las contribuciones ambientales, implica un desarrollo sustentable desde la perspectiva de la ciudad incluyendo valores económicos sociales y culturales. El Entramado trabaja para:

- Asegurar accesibilidad universal y continuidad espacial.

⁴ONU-HABITAT, Foro Urbano Mundial 7- Declaración de Medellín, Colombia, 2014.

⁵*Ibíd.*

- Paisajes y lugares simbólicos y culturales.
- Transportación no motorizada y multimodal.
- Entramado Urbano Verde y el Entramado Público como un todo”.

En este capítulo se abordará la compleja interacción de una diversidad de actores y factores que influyen en el crecimiento urbano, y más aún en el de las zonas metropolitanas que son el objeto de estudio del presente trabajo. Es importante mencionar que dichas zonas se componen de varios centros urbanos interconectados que generan nuevos retos para las instituciones públicas encargadas de la toma de decisiones, ya que al formular las políticas públicas deben analizar no sólo las condiciones internas de su territorio, sino las condiciones de las zonas aledañas, además de que resulta fundamental incluir una visión prospectiva que permita dotar de bienes y servicios a la población residente durante un periodo relativamente largo, pues de lo contrario las problemáticas se incrementarán paulatinamente.

El propósito principal de este capítulo es generar un andamiaje teórico-conceptual que permita sostener y argumentar un cambio de paradigmas en el desarrollo metropolitano en México y, específicamente en el Estado de México, lugar donde se asientan tres zonas metropolitanas de gran tamaño: la Zona Metropolitana de Toluca, configurada de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por 22 municipios con poco menos de 2 millones de habitantes; en segundo lugar la Zona Metropolitana del Valle de México, megalópolis que con el paso de los años ha ido absorbiendo a los municipios colindantes, a tal grado que en la actualidad está constituida por 59 municipios del Estado de México, uno del estado de Hidalgo y las 16 delegaciones del Distrito Federal, dicha aglomeración urbana contaba para el año 2010 con más de 20

millones de habitantes⁶. La tercera es la de Santiago Tianguistenco, integrada por seis municipios y aproximadamente 157,944 habitantes^{7 8}.

Las dimensiones poblacionales de las tres zonas que tarde o temprano tenderán a converger para constituir una mega-urbe de mayores proporciones hacen urgente un análisis de las condiciones en que se está llevando a cabo la planeación y ordenamiento del espacio urbano, para así poder hacer un sólido diagnóstico del estado en el que se encuentran dichas zonas metropolitanas y llevar a cabo un ejercicio de reflexión que permita revertir en el mediano plazo los problemas de movilidad, empleo, abastecimiento, cultura metropolitana, seguridad pública, manejo de residuos sólidos, dotación de agua potable, entre muchos otros que aquejan a las zonas metropolitanas del Estado de México, a la vez que se pueda realizar un análisis prospectivo que proyecte un mejor futuro para los habitantes de estas áreas altamente conurbadas.

Para lograr lo anterior el punto de partida será en el análisis de la importancia de la planeación en el desarrollo urbano y la relevancia y necesidad de que participen los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano, con el fin de que este ejercicio repercuta en acciones factibles y acordes a las necesidades de la comunidad en que se planean aplicar; posteriormente se realizará una revisión de la importancia de la gestión pública para el adecuado desarrollo de las ciudades, aplicando medidas de planeación, reglamentación e inversión que permitan incentivar e incrementar el desarrollo del sector privado de una manera ordenada.

Después de ello se presentará un apartado en el que se destaca la importancia de la planeación del espacio urbano mediante un adecuado

⁶ INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010*. [en línea]. México, 2011. Consultado el 28 de Noviembre de 2013, en la página <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est>

⁷ Sedesol, Conapo e INEGI *Op. cit.*

⁸ Recientemente se anunció la consolidación de una nueva zona metropolitana en el norte del Estado de México. Se denominará Zona Metropolitana de Atlacomulco y se conformará por los municipios de Atlacomulco, San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y Jocotitlán. Actualmente alcanzan una población de 500,000 habitantes y se prevé que a lo largo del año 2014 se concretará este proyecto y con ello esta región podrá acceder a los recursos del Fondo Metropolitano. Véase nota en El Sol de Toluca, 7 de mayo de 2014.

ordenamiento, para finalizar con la conceptualización de lo que sería para el presente estudio un desarrollo metropolitano con visión integral. Lo anterior permitirá brindarle un sustento teórico-conceptual al conjunto del trabajo de investigación, mismo que será complementado con el capítulo segundo.

1.1. EL DESARROLLO URBANO. CONCEPTO Y ELEMENTOS

Para generar un diagnóstico adecuado de la forma en que se desarrolla una ciudad en particular, debe tomarse en cuenta la manera en que ésta se haya originado, ya que ello tiene una importancia fundamental en su desenvolvimiento futuro. Muchos analistas plantean que los distintos órdenes de gobierno deben coordinarse y determinar las dimensiones de la ciudad, sin embargo, esto resulta muy complejo, pues la ciudad está compuesta por infinidad de intereses privados que resulta difícil, si no es que imposible de contener, tal es el caso que la ciudad de México que en su mayor parte surgió como el colectivo de construcciones privadas que atendieron sólo al interés de quien financiaba la edificación, sin que él tuviera la obligación de planear a futuro, ni de poner en primer plano el interés colectivo de los habitantes de la ciudad. Es importante entender lo anterior para ponderar la verdadera dimensión de lo que significa planear una ciudad y gestionar su crecimiento, pues en él influyen múltiples intereses privados que velan tan solo por su conveniencia y necesidades. Tomando en cuenta lo anterior, se entiende por qué las ciudades en México crecen de manera anárquica, con la consecuente dificultad para la dotación de servicios públicos que requiere la población; esta condición sucede en todo el mundo pues, como lo explica Joseff Wolff en su obra titulada *La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios*:

A lo largo de la historia, las ciudades y pueblos se formaron y fueron creciendo sin atenerse, salvo contadísimas excepciones, a ningún género de planeamiento coordinado o de conjunto. Su evolución, por el contrario, fue mero producto de la suma de una multiplicidad de proyectos particulares de edificación. Los mismos núcleos urbanos que nacieron ya con carácter de verdaderas ciudades, tras su fundación, evolucionaron también de forma análoga y, por tanto, de manera un tanto anárquica⁹.

Como lo plantea el autor, el crecimiento de las ciudades, por lo general se da de forma anárquica o desordenada, debido a que como se mencionó líneas arriba, la ciudad es la suma de una infinidad de intereses particulares; dado lo anterior, resulta imperioso analizar y encontrar la manera en que ese crecimiento desquiciado puede modificarse y adaptarse a una nueva dinámica de desarrollo y ordenamiento urbano. Al momento de analizar la evolución de las ciudades es importante recordar que son entidades históricas y que en gran medida su desarrollo se ve influenciado por su historia como lo menciona Campagna en su obra *La Política de la Ciudad*:

Las grandes y las grandísimas ciudades modernas resultan de la «reunión dispersa y mal soldada de una ciudad histórica con aportaciones recientes de nuevos barrios que acumulan tres, cinco, a veces diez o veinte veces más habitantes de los que podría albergar la ciudad histórica»; y este gigantismo provoca precisamente «cambios cualitativos» que, a veces más o a veces menos, suscitan problemas difícilísimos de organización y racionalización de una vida urbana que tiende a hacerse tan intensa que no será ya ordenable en los esquemas que hasta hace pocos decenios permitían un desarrollo civil, aunque contrastado por graves fenómenos de pauperismo¹⁰.

⁹ Wolff, Joseff. *La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios*. Madrid, INAP, 1973. pp. 13-14.

¹⁰ Campagna, Francesco. *La Política de la Ciudad*. Madrid, INAP, 1974. pp. 23-24.

Lo anterior resulta de gran ayuda al momento de visualizar y analizar la ciudad de México, pues justo como lo menciona el autor, su crecimiento se dio con la suma de barrios a la ciudad histórica, dándose un crecimiento hasta llegar a la megalópolis que es hoy en día. Sin embargo, dichas adhesiones se dieron de manera dispersa y desordenada, no se tenía la visión de una megalópolis al momento de constituirse las zonas conurbadas densamente pobladas de Nezahualcóyotl, Ecatepec de Morelos, Valle de Chalco entre muchas otras, sino que se crearon aglomeraciones urbanas que con el paso del tiempo fueron absorbidas por la metrópoli, lo anterior ocasionó problemas de convivencia para la población pues las vías de comunicación, la dotación de agua, drenaje, electricidad, el manejo de residuos sólidos, la seguridad, no fueron planeados para una gran ciudad sino para pequeñas urbes.

Hasta el momento la idea del interés particular por sobre el colectivo nos sirve para argumentar el desordenado crecimiento, por ejemplo, de la ciudad de México, y la conurbación sin visión de largo plazo para justificar la mala planeación en la dotación de servicios públicos para la población. Pero entonces ¿cómo modificar esa voluntad particular para que sirva a los intereses de la colectividad?, pues es ahí donde la intervención del aparato burocrático del Estado hace su aparición como ente ordenador del espacio urbano, como en la siguiente cita lo explica Wolff de manera clara:

Ahora bien, esos proyectos particulares a que nos hemos referido son concebidos y realizados por encargo y de acuerdo con los deseos y necesidades de cada uno de los propietarios del terreno o de la edificación; los cuales, a su vez, ni piensan ni pueden pensar en esa compleja totalidad, a la que ellos vienen a añadir una parte integrante con la obra que realizan. Es preciso, por tanto, que sobre cada una de esas obras pueda ejercerse una acción directiva de ordenación que haga de ellas una parte del todo con sentido. Esta acción que se ejercita sobre el fenómeno social de la

construcción constituye parte esencial de lo que hoy es la actividad urbanística cotidiana¹¹.

Una de las herramientas fundamentales para lograr el desarrollo urbano y por consiguiente el de la metrópolis es la reglamentación del espacio urbano, estipulando prohibiciones o limitantes para construir en determinadas áreas, lo anterior con el fin de llevar a cabo una adecuada planeación, pues de nada sirve tener el plan de desarrollo metropolitano perfectamente bien elaborado si no se llevará a la práctica, porque los particulares no tienen la obligación de apegarse al plan. Una forma de coadyuvar a que los planes se concreten es mediante la reglamentación del espacio urbano con un adecuado manejo del uso de suelo. Por tanto en la actualidad el desarrollo urbano consiste, en mayor o menor medida, en incentivar el mejoramiento de los espacios urbanos a través de reglamentos y ordenamientos de cumplimiento obligatorio, como lo menciona el propio Wolff:

Hoy, por consiguiente, cuando se habla de «urbanismo» se quiere dar a entender no tanto una actuación que consista en la construcción de nueva planta de ciudades y pueblos, o de sectores enteros de los ya existentes, sino más bien de la acción encaminada a encauzar su evolución y las alteraciones que experimentan como consecuencia de las nuevas edificaciones y demás construcciones e instalaciones que surgen día a día¹².

Considerando lo anterior, una de las funciones primordiales de las áreas de planeación y ordenamiento urbano consiste tanto en la proyección y planeación de nuevos espacios, como en la reglamentación que incentive un crecimiento más ordenado de la ciudad, permitiendo generar las condiciones de bienestar que demanda la población. En la actualidad y dadas las condiciones y dimensiones de la Zona Metropolitana del Valle de México, la edificación de infraestructura urbana

¹¹ Wolff, *Op. Cit.*, p. 14.

¹² *Ibíd.*, p 14

basada en proyecciones de largo plazo debe ir acompañada de una política integral de ordenamiento urbano que coadyuve a que en el mediano plazo la megalópolis se convierta en una urbe sustentable y confortable, ambas características resultan fundamentales en las ciudades del futuro, pues el espacio público debe resultar óptimo para el ciudadano y sus necesidades, lo que le dará un valor mayor al limitado espacio urbano¹³.

Para lograr un ordenamiento de la ciudad que incentive el desarrollo de manera armónica, es importante que las instancias gubernamentales encargadas de ello dispongan de una visión clara de lo que requerirá la ciudad en el largo plazo y ponderen la viabilidad de implementar determinadas políticas, tomando en cuenta las características específicas del espacio urbano donde se piensan implementar y las capacidades financieras de las instancias ejecutoras pues, como se mostrará en la siguiente cita, la planeación debe ser lo más realista posible:

Quien impulsa y ejerce esa acción de ordenación es preciso sea consciente de lo que con tal influjo quiere alcanzar. Debe tener una idea clara de lo que

¹³ Respecto a este tema se considera pertinente referirnos al *potemkismo*, debido a que este elemento ha privado en la experiencia mexicana ya que funge como limitante y sustituto de la planeación a largo plazo. El *potemkinismo* se entiende como una noción que pretende construir una imagen urbana. Es un concepto que se emplea para hablar de una visión idealizada de la ciudad, en tanto que embellece y falsifica la realidad. Se define como la manipulación de las apariencias para distorsionar la realidad, a fin de aparentar un mayor nivel de desarrollo. Es una forma de auto preservación de desarrollo, es una respuesta a una mirada que juzga y mira el nivel del progreso.

Proviene de la Rusia zarista cuando Catalina la grande realizó una gran gira por Crimea, a fin de testimoniar el progreso de sus esfuerzos colonizadores. Para engañar a la emperatriz sobre el éxito de su iniciativa, el príncipe Grigory Potemkin usó palcos teatrales para simular aldeas en el paisaje que simularan el un ritmo avanzado de sus conquistas. Posterior a la Revolución Bolchevique, Serguéi Eisenstein filmó *La sublevación del acorazado Potemkin*, que retrata la rebelión en un acorazado ruso, película que posteriormente sirvió como punto inicial hacia la Revolución de octubre de 1917. Este filme desencadenó marchas y huelgas obreras. Fue el principal instrumento de propaganda bolchevique en todos los foros mundiales.

Entonces, el *potemkismo* no se limita a sugerir un deseo de mistificar por medio de disfrazar la realidad, también denota un deseo de agrandar para impresionar o satisfacer las expectativas, así se tenga que realizar algún tipo de artificio para hacerlo. Ver idea en Broudehoux, Anne, A construo da imagen urbana orientada por grandes eventos: *potemkismo*, a mídia e a periferia, en Sánchez Fernanda, *A copa do mundo e as cidades*, Brasil, Associação Brasileira das Editoras Universitárias, 2014.

para el lugar o territorio en cuestión es deseable, pero también de lo que razonablemente puede lograrse contando con los medios que tiene a su disposición¹⁴.

En este caso, la instancia gubernamental que debería tener la coordinación y generar esa planeación de largo plazo, que en el Estado de México es la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET), sin embargo, dicha instancia no cuenta con los recursos necesarios para poner en marcha una agresiva política de desarrollo metropolitano con todo lo que conllevaría como es la reglamentación, la inversión en infraestructura, la planeación de la ciudad a largo plazo, entre muchas otras. Ello evidencia la necesidad de lograr una coordinación entre los tres órdenes de gobierno y, desde luego, una participación de la propia sociedad civil y sus grupos organizados; es decir, tender hacia una gobernanza metropolitana para enfrentar exitosamente el complejo problema que significa un desarrollo metropolitano ordenado y con vocación prospectiva.

Por otro lado, el modo de crecimiento urbano experimentado en la mayoría de las ciudades de nuestro país y prácticamente en todo el mundo, ha ocasionado que la población pierda identidad con su centro urbano, pues la formación de las metrópolis se ha basado en la unión de diversas urbes en las que difícilmente se puede distinguir dónde termina una e inicia otra, lo cual le resta arraigo a los habitantes, por tanto, en las mega-ciudades modernas el embellecimiento de los espacios públicos para hacerlos más acogedores, resulta no un lujo sino una necesidad que permita al ciudadano sentirse orgulloso y parte importante de la ciudad, pues al hacerlo procurará cuidarla y esforzarse para lograr su mejoramiento continuo. La problemática antes planteada la aborda Campagna cuando hace alusión a las consecuencias de la expansión urbana:

¹⁴*Ibíd.*, p. 14

Se puede uno preguntar entonces, como ya se preguntaba Le Corbusier, si es posible «evitar que nuestras ciudades se dilaten y se diluyan perdiendo su propia forma y su propia alma»; o se puede preguntar, como Gottmann, si es posible resolver las contradicciones en que la ciudad de nuestros tiempos resulte menos acogedora de lo que sería lícito esperar desde que el bienestar individual de los ciudadanos comenzó a aumentar y los progresos de la técnica se hicieron capaces de permitir «comodidades» en un tiempo inaceptables¹⁵.

La comodidad y el sentido de propiedad son elementos que influyen en el desarrollo de las ciudades, por eso resulta fundamental conservar en óptimas condiciones los parques, las avenidas, los monumentos, las oficinas públicas, entre muchas otras estructuras que son parte integrante del espacio público, esto genera un sentimiento de identidad para con la ciudad, propiciando las condiciones de desarrollo que no podrían darse en un ambiente en el que el ciudadano se sienta decepcionado o avergonzado de ella.

Como se va mostrando, el crecimiento de las urbes está influenciado por múltiples factores, algunos de los cuales muchas veces pasan desapercibidos, por tanto debemos transitar de un crecimiento caótico y desordenado hacia uno basado en la planeación, en el ordenamiento, que busque el confort del ciudadano, que tenga dentro de sus prioridades ser un espacio de desarrollo económico e impulsor del crecimiento regional entre muchas otras características; para lograrlo se debe tener en cuenta, como lo menciona Emilio A. Hap y Dubois, que “La necesidad de una planificación y coordinación de las inversiones a nivel local, provincial o regional, camina en paralelo al proceso de desarrollo existente y al aumento de población”¹⁶. El autor hace referencia a que los niveles de planeación y coordinación de las instancias encargadas del desarrollo de la ciudad deben incrementar sus capacidades de manera directamente proporcional a como

¹⁵ Campagna, *Op. Cit.*, p.24.

¹⁶Hap y Dubois, Emilio A. *El Transporte Colectivo de Viajeros Urbanos y Metropolitanos*. Madrid, INAP, 1973. p.47.

lo hace la población y la dimensión de la ciudad; tomando en cuenta lo anterior, resulta que la ciudad de México ya debería contar con instituciones preparadas y coordinadas con otros órdenes de gobierno que pudieran desarrollar políticas públicas integrales para resolver sus diversas problemáticas, sin embargo, esto aún no se logra, pues las instituciones existentes no disponen de las facultades y de los recursos suficientes.

Es importante reconocer que hay avances muy alentadores en la materia, como la creación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del gobierno del Estado de México en el año 2001; asimismo, en 2003 se creó la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en 2005 el Fondo Metropolitano¹⁷. Lo anterior implica que en un tiempo relativamente corto se ha ido armando el andamiaje institucional para mejorar la gestión metropolitana en nuestro país, sin embargo, una década es un tiempo muy limitado en la vida de las instituciones, por lo que falta mucho por modificar y crecer en la materia. En el ámbito del Estado de México, como lo veremos en el capítulo cuatro, se ha diseñado un conjunto de instituciones, además de que se han concretado varias acciones en la materia.

Adicional al desarrollo de nuevas instituciones o la consolidación de las ya existentes, es fundamental la articulación de las políticas públicas de planeación, las cuales deben ser una prioridad, dado que las diversas problemáticas de las zonas metropolitanas difícilmente podrán ser solucionadas con esfuerzos aislados por parte de los gobiernos municipales o del gobierno estatal en solitario; por ello, es indispensable cambiar el paradigma de desarrollo basado en la planeación fragmentada para proceder hacia una planeación del espacio metropolitano de forma integral, lo cual podría darse con la creación de una agencia de planeación metropolitana que tenga como función primordial la proyección de largo plazo de las obras y de las inversiones necesarias para convertir a las zonas metropolitanas del Estado de México en espacios amigables con el medio ambiente y que

¹⁷ INAFED. *Impacto del Fondo Metropolitano*. México, D.F., Secretaría de Gobernación, 2010, pp. 22-23.

proporcionen el confort necesario para las personas que las habitan (VER ANEXO 1).

Por supuesto, la concentración de la planificación generará una visión integral del espacio urbano, sin embargo, la ejecución de las obras y las inversiones deberá ser de manera descentralizada con base en el esfuerzo conjunto de las administraciones públicas municipales, de los gobiernos federal, del estado y del Distrito Federal, además con una óptima canalización del Fondo Metropolitano de la Zona Metropolitana del Valle de México, entre otros aspectos, esto permitirá hacer mejores inversiones y con visión de largo plazo, como lo planteó en su momento Hap y Dubois:

[...] la realidad «urbana» [...] del futuro no debe circunscribirse al estricto ámbito «municipal». Para ser realistas, hay que tener en cuenta toda la «aglomeración urbana» que se forma alrededor de la ciudad inicial y por unión de diferentes ciudades. Este es el ámbito en el que hay que situar el problema de la concentración de la población¹⁸.

Como lo menciona el autor, para una adecuada planeación del desarrollo urbano de las grandes ciudades, en el caso que se está analizando, es necesario ver más allá de las fronteras administrativas de los municipios o incluso del Estado de México, se debe ver a la zona metropolitana como un todo y planear de acuerdo a ello, de lo contrario se generan políticas de muy corto alcance que en el mejor de los casos solucionan las problemáticas urbanas por un tiempo relativamente corto, lo que ocasiona que en lugar de soluciones integrales se den simples paliativos. Al respecto resulta primordial encontrar alternativas de desarrollo que permitan a la población tener a su disposición servicios y productos (alimentos, educación, empleo, esparcimiento, oficinas gubernamentales, hospitales, etcétera) en su entorno cercano, tomando en cuenta que:

¹⁸ Hap y Dubois, *Op. Cit.*, p. 53.

Nos encontramos ante un hecho irreversible: algunas ciudades crecen a un fuerte ritmo; y, además, se unen entre sí. Cualquier intento de definir su dimensión óptima o cualquier medida encaminada a detener su expansión es rápidamente anulada por esta desbordante tendencia a la concentración urbana. Ello, por otra parte, acarrea graves problemas de servicios públicos, pues su demanda se incrementa de tal manera, que hace necesaria una reestructuración rápida de los mismos...¹⁹.

Tratar de limitar el crecimiento de las ciudades es muy complicado en la práctica, si no es que imposible, pues resultan ser entes dinámicos con vida propia que difícilmente dejarán de crecer; lo que se debe de buscar es que ese crecimiento sea ordenado y en la dirección que el planificador considere más conveniente, de lo contrario, se agravan problemas que de por sí son inherentes a las grandes concentraciones urbanas, como la prestación de servicios públicos.

Las políticas públicas surgidas de la coordinación interinstitucional deben estar orientadas a satisfacer las necesidades de la población, pero no de forma reactiva como se ha dado por mucho tiempo, sino con una adecuada planeación de largo plazo, que permita proporcionarle bienes y servicios por periodos prolongados que eviten realizar inversiones una y otra vez con escasa efectividad para solucionar las diversas problemáticas.

Como ya se había comentado, la ciudad se compone de una infinidad de intereses privados representados por cada habitante de la misma que busca su bienestar sin tomar en cuenta el interés colectivo, por tal motivo la planeación debe ser el corrector del actuar individual, como lo menciona J. Brian Mcloughlin en su obra *Planificación urbana y regional. Un enfoque de sistemas*:

¹⁹ *Ibíd.* p. 59.

Sabemos que las acciones realizadas por individuos y grupos en sus propios intereses pueden producir condiciones que a su vez originan graves problemas sociales, económicos y estéticos relacionados con el uso del suelo. La planificación tiene por objeto regular o controlar la actividad de los individuos y grupos, de modo que los efectos negativos que puedan surgir se reduzcan al mínimo, y estimular un mejor «rendimiento» del entorno físico...²⁰.

Por tanto, la planificación adecuada resulta ser el primer paso en el reordenamiento de la ciudad y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la misma, pues el individuo no tiene el deber de pensar en el bien colectivo, esa tarea le corresponde fundamentalmente al Estado, esa es su razón de ser. No podemos permitir que los gobiernos municipales y el estatal dejen crecer las urbes del Estado de México sin ningún control, se deben generar planes integrales de desarrollo para cada espacio urbano con el fin de diseñar las acciones más adecuadas; en una segunda fase, que igualmente le corresponde al gobierno del Estado, se deben impulsar el control y la reglamentación que propicien el desarrollo de la ciudad de manera armoniosa; es importante que dichas normas no queden en letra muerta sino que se cumplan a cabalidad para transitar hacia un Estado de derecho pleno, en donde el cumplimiento de la ley sea algo cotidiano y repercuta en el bienestar del ciudadano.

Continuando con lo referente a la importancia de la planeación en el desarrollo urbano, se tiene una fase adicional igual de importante, pues debido a que el espacio de la ciudad en su mayoría es privado, la planeación tiene la complejidad de que los terrenos lleguen a los dueños adecuados y se construyan las edificaciones correctas, esto resulta en verdad complejo, pues los ciudadanos difícilmente querrán ceder su propiedad para un uso público. Sobre el particular Joseff Wolff menciona que:

²⁰ McLoughlin, Brian. *Planificación Urbana y Regional. Un Enfoque de Sistemas*. Madrid, INAP, 1971. p. 58.

[...] tras la planificación, la segunda tarea del urbanismo consiste en cuidar de que los terrenos vayan a parar a manos de propietarios o constructores adecuados, en el momento oportuno y en unas condiciones aceptables.

Para ello se dispone de los resortes de una política del suelo, de la compraventa de solares en el mercado libre y de la posibilidad de enajenación forzosa para fines urbanísticos²¹.

El manejo de terrenos resulta una tarea complicada, pues la administración local o estatal necesita tener un plan de largo plazo que le permita prever las necesidades territoriales para la construcción de edificios públicos o como reservas territoriales; sin una adecuada planeación, dicha fase parece imposible de realizar, pues la adquisición de terrenos se va dando en el momento que se necesitan, lo cual incrementa de sobremanera el costo de transacción. La mala planeación y gestión del territorio generan diversidad de contratiempos para el desarrollo pleno de las ciudades, sobre todo de las más grandes, tal como lo menciona Campagna:

Se trata de problemas conexiónados con la expansión y la transformación de la vida urbana, con la ordenación de nuevos paisajes urbanos, con la adecuación de estructuras e infraestructuras en confrontación con las nuevas dimensiones, territoriales y demográficas, de la ciudad. Y son los fenómenos derivantes del llamado «gigantismo » urbano los que suscitan las mayores aprensiones y parecen más difíciles de controlar²².

La complejidad, de por sí elevada, de gestionar el desarrollo de una ciudad se ve maximizada cuando ésta se convierte en un área metropolitana compuesta por diferentes órdenes de gobierno que deben coexistir dentro del espacio urbano, como lo planteó el autor, las infraestructuras requieren de una nueva dimensión de

²¹ Wolff, *Op. Cit.*, p. 15.

²² Campagna, *Op. Cit.*, p. 19.

análisis, pues deben ser pensadas no sólo para la población residente, sino para los millones de habitantes del área conurbada, esta nueva dinámica multiplica la complejidad, ya que las cuantiosas inversiones requeridas para la nueva infraestructura no pueden ser financiadas con el presupuesto de un solo ente de gobierno, deben ser inversiones y planificaciones con base en esfuerzos interinstitucionales, de lo contrario la visión de desarrollo quedaría limitada.

De no tomar medidas adecuadas a tiempo pudiera suceder que tarde o temprano las grandes megalópolis sean insostenibles, ocasionando una terrible pérdida económica y social, por lo que resulta imperioso que se encuentren nuevas alternativas de desarrollo para que, como lo destaca Campagna, nuestras ciudades no se conviertan en enormes necrópolis y más bien se dé una nueva dinámica de desarrollo de la ciudad:

[...] se puede temer, como Mumford, que nuestras «megalópolis» estén destinadas a convertirse en otras tantas «necrópolis»; o se puede esperar, como Le Lannou, en un nuevo porvenir de las «pequeñas ciudades», ennoblecidas de nuevo por la circulación de automóviles e impulsadas o por las nuevas funciones residenciales y terciarias, que les pueden corresponder, o por las descentralizaciones de actividades industriales que pueden resolverse con ventaja del tenor de vida de su población²³.

Como se ha venido planteando con anterioridad, se deben buscar alternativas de desarrollo urbano que vuelvan sustentables a las grandes megalópolis, y tal como lo menciona el autor citado, una de las opciones de desarrollo es el rescate de las pequeñas ciudades absorbidas por la metrópoli, además de una descentralización de las actividades industriales hacia la periferia, dejando a la ciudad con una plataforma económica sustentada en los servicios o el sector terciario de la economía. Lo anterior mejorará el medio ambiente, pues la actividad industrial, por lo general, produce contaminación en todas sus formas.

²³ *Ibíd.* p. 24.

Sin embargo, el tránsito de las mega-urbes basadas en el centralismo añejo hacia la recuperación de las pequeñas ciudades incorporadas al área metropolitana resulta una tarea complicada que implica una planeación de muy largo plazo, acompañada de inversiones multimillonarias en las áreas conurbadas. Para lograr la tarea titánica que representa dicho cambio de modelo de desarrollo urbano existen múltiples propuestas, una de las cuales consiste en el cambio de modelo de ciudad, pasando del modelo centralista hacia uno descentralizado y utilizando las zonas conurbadas como motores de desarrollo, volviéndolas parte de la solución en lugar de ser parte de la problemática, respecto a esto Hap y Dubois comenta que:

Las ciudades no pueden continuar creciendo anárquicamente, sino que es preciso ordenar, *planificar* su futuro. En cada caso será preciso estudiar una actuación concreta. En unos será la apertura de vías de comunicación (túneles, ferrocarriles) y en otros la creación de núcleos urbanos próximos, dotados de autonomía, obviando de esta manera el que se conviertan en meras ciudades dormitorio que volcarán en la gran ciudad cada día a sus habitantes. Estos núcleos deben contribuir a descongestionar la ciudad...²⁴.

La planificación de largo plazo y el ordenamiento del crecimiento de las ciudades constituyen, en una primera instancia, el motor principal del cambio de modelo, para tal efecto el autor nos recomienda analizar cada problemática con detenimiento para la adopción de la política pública concreta que pueda dar solución a la misma. Dentro de las políticas específicas que pone sobre la mesa, destaca el modelo descentralizado de ciudad, que para el caso de la ciudad de México pareciera una de las mejores opciones, pues tal impulso a las ciudades conurbadas disminuiría de manera importante el congestionamiento ocasionado por el tránsito diario de millones de ciudadanos que deben desplazarse de sus

²⁴ Hap y Dubois, *Op. Cit.*, p. 73.

lugares de residencia hacia sus espacios de estudio, trabajo, esparcimiento o en busca de algún servicio público que no encuentran dentro de su demarcación.

La saturación del casco de la ciudad se ve fuertemente incrementada por las ciudades dormitorio del oriente de la ciudad, dado que al no tener la población acceso a empleo o educación en su área de residencia, se ven en la necesidad de ir a buscarlo a la parte centro, norte o poniente del área metropolitana, generando miles de horas-hombre desperdiciadas no solo en el traslado mismo, sino también en tiempos de espera para poder hacer uso de él. Muchos especialistas han destacado la enorme pérdida económica que genera este fenómeno ocasionado por la mala planeación y la falta de políticas públicas que generen desarrollo en las zonas urbanas conurbadas que logren evitar el traslado diario de la población.

De comenzar una política de largo plazo en donde se generen las condiciones de inversión y desarrollo en municipios como Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca, Texcoco, entre muchos otros, se evitaría la saturación del transporte público y de las vías de comunicación del Distrito Federal.

La construcción y ampliación de vías de comunicación son soluciones de corto o, en el mejor de los casos, de mediano plazo, pues el modelo de crecimiento de la ciudad está basado en el centralismo, relegando el desarrollo de las zonas conurbadas. El descongestionamiento de la ciudad se dará de forma integral cuando los municipios o ciudades dormitorio actuales cuenten con las condiciones necesarias para que su población no tenga que trasladarse al centro, esto a la vez que generará una eficiencia en el uso de la mano de obra que repercutirá en el desarrollo económico de la ciudad, promoverá beneficios muy importantes en materia de medio ambiente, pues dejar de trasladar a millones de personas a través de servicios poco eficientes en el consumo de combustibles, como los que se utilizan actualmente en el transporte público, salvo pocas excepciones como el metro y el metrobús, evitarán la expulsión de millones de toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera. Desde luego, también es

necesario prever que en lo futuro las ciudades deberán planificarse para crecer de manera vertical, además de optimizar la descentralización aludida.

En cuanto al transporte, es importante mencionar y recalcar que el congestionamiento vial de la ciudad de México y Valle de México no podrá ser solucionado con mayores infraestructuras, éstas se saturarán rápidamente cuando la población busque allegarse de los bienes y servicios necesarios, y si el modelo de desarrollo de la ciudad se basa en la centralidad, la población del área conurbada seguirá saturando la ciudad para satisfacer sus necesidades, como ya lo destacaba Hap y Dubois:

Es evidente que *el problema del transporte y de las ciudades no puede resolverse según la experiencia pasada, sino que es necesario incidir sobre las estructuras arcaicas y, con visión de futuro, buscar soluciones válidas para las necesidades de la vida en las ciudades futuras*²⁵.

La planeación de la urbe debe basarse en lo que se quiere tener como ciudad en el largo plazo y no sólo en las soluciones de corto alcance que en el tiempo resultan más costosas, como la construcción de segundos pisos o ensanchamiento de avenidas, desde luego dichas infraestructuras son elementales para el funcionamiento de la ciudad, sin embargo, no deben ser la pieza primordial del desarrollo urbano, deben ir acompañadas de acciones de planeación estratégica de largo alcance que busquen el descongestionamiento de la ciudad por otras vías. Como se viene mencionando, las acciones de infraestructura deben ser parte integrante de un plan maestro de desarrollo, con la visualización de la ciudad que se busca tener en 20 o 30 años, como de igual manera ya lo señalaba Hap y Dubois:

²⁵ *Ibíd.* p. 71.

Es necesario proceder a la total adecuación de la ciudad al tráfico automovilístico, preconizando para ello todo tipo de medidas de acondicionamiento de espacios para garajes, construcciones de vías de circulación rápida, pasos subterráneos y elevados, túneles, aparcamiento, etc. Sin embargo, estas medidas, si bien en un plazo inmediato, suelen ser efectivas, *no suponen una solución permanente*²⁶.

Como lo menciona el autor, el desarrollo de infraestructura urbana y de vialidades son elementos importantes en el desarrollo de toda ciudad, no obstante, se debe tener en cuenta que no son soluciones integrales ni permanentes, sino paliativas que amortiguan la problemática urbana en lo que se articula una política de mayor alcance, como la descentralización de la metrópoli. Por lo tanto, como ya se comentó, construir vías de comunicación en forma masiva no constituye una solución de fondo a la problemática, resulta indispensable la planeación de un desarrollo integral a largo plazo que contemple tanto el ordenamiento territorial como la infraestructura indispensable.

Como ya se mencionó, una alternativa de ciudad se basa en la descentralización de la metrópoli, con el consecuente desarrollo de las actuales ciudades dormitorio, sin embargo, existen otras posturas como las que proponen algunos urbanistas en el sentido de que la ciudad debe ser más compacta, evitando la horizontalidad que caracteriza a las ciudades mexicanas, pues la dispersión geográfica dificulta la dotación de servicios; por supuesto dicha opción tiene sus ventajas, como la cercanía de los bienes y servicios, pues incluso sin la necesidad del automóvil el ciudadano puede transitar sin problema, los servicios de seguridad mejoran porque el espacio de vigilancia disminuye y la dotación de agua y drenaje se vuelve mucho más eficiente al no requerir de miles de kilómetros de redes y tuberías para proporcionarlo, pues al tener una ciudad más compacta el tendido de las mismas disminuye.

²⁶ *Ibíd.* p. 77.

Quienes estén a cargo de la planeación y del desarrollo de las metrópolis deben considerar varias posturas para definir la ciudad del mañana, pues no debemos caer en el supuesto de que un modelo descarta al otro; para el caso de la ciudad de México y dadas sus condiciones actuales, bien podrían retomarse ambos modelos de desarrollo, buscando una concentración mayor de la población en espacios más reducidos con la construcción de edificios más altos, como en algunas zonas ya se está realizando, acompañado de una política de desarrollo de las ciudades conurbadas para evitar el desplazamiento diario de millones de personas con los enormes costos que esto conlleva, pero para lograr lo anterior, se necesita, como lo mencionaba ya desde hace varias décadas Hap y Dubois, tener claro el objetivo de largo plazo para que todas las acciones emprendidas en el presente tengan impacto en la consecución del objetivo futuro:

Es preciso elaborar objetivos a largo plazo, tener clara conciencia de cuáles serán las necesidades futuras de la ciudad, y de esta manera la actuación óptica supondrá unas realizaciones inmediatas que combinen objetivos a corto y a la largo plazo. *Hay que actuar hoy en base al futuro y no en base al pasado*²⁷.

La planeación y la gestión de las ciudades resultan tareas de una complejidad enorme, por lo que el diseño institucional debe adaptarse a las necesidades de la realidad actual; los municipios no cuentan ni con los recursos ni con la capacidad técnica para lograr un plan integral de desarrollo metropolitano, por lo tanto el Estado debe crear las instancias correspondientes que puedan mejorar el diseño de las políticas públicas, pues dadas las características de la zona metropolitana del Valle de México, incluso una instancia estatal resultaría rebasada ya que la zona metropolitana está integrada por municipios de tres entidades federativas y se proyecta que en el mediano plazo se incluya también el estado de Morelos.

²⁷ *Ibíd.* p. 73.

Dentro de las opciones de mejora institucional se debe analizarla creación de una instancia interestatal que genere y gestione las políticas públicas de desarrollo metropolitano pues, de lo contrario, dichas acciones resultan rebasadas por la realidad al ser pensadas desde una visión un tanto sesgada por el ambiente político, es de esperar que la dependencia de planeación de cada entidad federativa, intente que las políticas que se impulsen beneficien en mayor medida a sus respectivas localidades.

Se pueden generar opciones intermedias en donde se respeten las instituciones actuales, como el Fondo Metropolitano de la Zona Metropolitana del Valle de México, en el cual, en coordinación interinstitucional se asignan recursos para atender problemáticas de la metrópoli, sin embargo dicho fondo dispone de escasos recursos que no impactan de manera importante en el desarrollo de la ciudad, es necesario que dicha interinstitucionalidad se maximice para la planeación y ejecución de las políticas públicas en toda la zona metropolitana y no solo las desprendidas del fondo que para el año 2009 representó apenas poco más de 3,000 millones de pesos²⁸. En un estudio de la Cámara de Diputados realizado para la evaluación de los Fondos Metropolitanos se menciona que:

Los fondos metropolitanos son recursos importantes en el marco de crecimiento de las ciudades y las metrópolis, ya que es en las grandes aglomeraciones urbanas donde se desarrollan las actividades más dinámicas e innovadoras, pero también donde se presentan los mayores problemas de marginalidad, desigualdad y desequilibrios²⁹.

Destaca la importancia de los fondos metropolitanos para el desarrollo de las metrópolis, pero deja de lado la escasez de recursos que se le asignan para su implementación, lo que ocasiona una desarticulación de las inversiones y políticas de desarrollo de la ciudad, pues el Fondo es una de las pocas instancias

²⁸ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). *Los Resultados de los Fondos Metropolitanos en México*. México, Distrito Federal: CESOP, 2010. p.15

²⁹ *Ibíd.*

interinstitucionales en donde se acuerdan las inversiones con base en una visión intergubernamental y con perspectiva o visión metropolitana; sin embargo, la asignación presupuestal que recibe le deja poco espacio para actuar en el manejo de las problemáticas sociales que se generan en las grandes aglomeraciones urbanas de nuestro país.

Resulta vital que las instancias interinstitucionales encargadas de la planeación y ordenamiento de las grandes ciudades cuenten con las herramientas necesarias para hacerlo, iniciando con un nuevo diseño institucional que permita una gestión más eficiente y activa en el manejo de las problemáticas relacionadas a las metrópolis, a la vez que dichas instituciones cuenten con la fuerza suficiente para ejercer sus funciones con base en reglamentaciones muy precisas y con un incremento sustancial de los recursos de los que disponen.

Con lo antes mencionado, en el mediano plazo las zonas metropolitanas del Estado de México podrán reconfigurarse para convertirse en ciudades sustentables y sostenibles, pues como lo menciona Francesco Campagna: “Así se puede afirmar en general, como afirmaba Kennedy, que «nuestra democracia debe demostrar saber reedificar la estructura de su organización urbana a la luz del incremento revolucionario de nuestra población, que hoy va concentrándose cada vez más en las zonas metropolitanas»³⁰, es necesario que las metrópolis se reconfiguren con el objetivo de ser palancas del desarrollo equilibrado del país, con una planeación y ordenación adecuados que incentiven el crecimiento económico de las regiones.

Como se ha venido describiendo en las páginas anteriores, el desarrollo urbano constituye el eje fundamental del desarrollo metropolitano, sin embargo es importante diferenciarlos, pues el primero se refiere a una sola urbe, en tanto que el segundo aglutina las particularidades de varias urbes interconectadas que conforman un área urbana de mayores proporciones y, en consecuencia, con problemáticas de mayor complejidad, así es pertinente recuperar la visión de Hap y Dubois al definir el concepto de área metropolitana:

³⁰ Campagna, *Op. Cit.*, p. 24.

“Como área geográfica, descansando en la proximidad de agrupaciones urbanas, que implica un peso específico de esta aglomeración en la distribución geográfica nacional y regional³¹.

La gestión del espacio metropolitano resulta de una complejidad enorme, pues requiere de la planeación no sólo de una ciudad sino de varias interconectadas y conurbadas, a la par de que debe tomar en cuenta una planeación integral de toda la metrópoli, incorporando las particularidades de cada espacio interconectado y proyectando sus necesidades en el largo plazo. Dadas estas características resulta fundamental incrementar la capacidad técnica y financiera de las instancias encargadas de llevar esta tarea titánica, encabezada en el Estado de México por la Secretaría de Desarrollo Metropolitano y con organismos auxiliares de planeación y financiamiento como el Fondo Metropolitano y las diversas áreas en los espacios municipales de la planeación.

Como se puede ver, la participación de diversos actores en la política metropolitana en la actualidad es una realidad que tal vez no refleje el mejor de los escenarios, pues resulta fundamental que una instancia tome el control de las acciones con el fin de coordinar y llevar la batuta en materia de planeación y gestión de obras de impacto metropolitano. Actualmente las condiciones financieras de los municipios ocasionan que sus planes de desarrollo urbano por lo general resulten de corto alcance y sin los elementos de prospectiva necesarios que coadyuven en el mediano plazo a tener una mejor ciudad, y aun cuando el plan de desarrollo estuviera debidamente sustentado y elaborado, no cuentan con la capacidad de inversión en infraestructura para lograr materializarlo, la Secretaría o algún órgano debe tomar un papel más importante en la política metropolitana que propicie las sinergias necesarias para incrementar el impacto de las obras y servicios que se planean.

³¹ Hap y Dubois, *Op. Cit.*, p. 55.

Lograr lo anterior tendrá un efecto importante en la economía regional y por lo tanto en el bienestar de la población, no hay que perder de vista que las ciudades son los principales polos de desarrollo en prácticamente todo el mundo desde hace ya varios lustros, pues como lo menciona Pierre Derycke “El puesto de la ciudad en el centro del sistema económico, ha llegado a ser preponderante en un mundo en que se acelera la urbanización del espacio”³².

Conseguir una mejor planeación y ordenamiento de las urbes en el Estado de México impactará de manera importante el crecimiento económico de la entidad en su conjunto, lo que en el mediano plazo se traducirá en ingresos tributarios mayores para el Estado, es decir, un cambio en el modelo de desarrollo metropolitano repercute en un círculo virtuoso en el que, de alguna forma, todos los actores intervienen salen ganando: los ciudadanos al mejorar su nivel y calidad de vida; las empresas al tener un espacio urbano mejor ordenado y planificado donde pueden invertir con certeza y visión de largo plazo y las autoridades al disminuir conflictos y problemáticas como el congestionamiento vial, el hacinamiento y el desempleo, además de que incrementará su captación tributaria al mejorar las condiciones de desarrollo de los actores económicos privados.

1.2. ENFOQUES EN EL DESARROLLO METROPOLITANO. LA BÚSQUEDA DE UNA VISIÓN INTEGRAL

Como se muestra, el desarrollo urbano juega un papel fundamental en las condiciones de vida de los ciudadanos y de desarrollo de los actores económicos, por ello resulta fundamental que el Estado de México reconfigure su modelo de planeación urbana adoptando modelos alternativos que permitan en el largo plazo remediar los retrasos en materia social.

Para lograr una reconfiguración del sistema de desarrollo de las ciudades dentro del Estado de México se debe buscar un enfoque interdisciplinario que

³² Derycke, Pierre-Henri. *La Economía Urbana*. Madrid, INAP, 1971. p. 5.

contemple las distintas visiones y vertientes de las problemáticas metropolitanas, tal como lo destacaba Derycke desde inicios de los setentas del siglo pasado:

El fenómeno urbano abarca en efecto realidades múltiples y heterogéneas y puede ser estudiado con varios enfoques y con preocupaciones muy diferentes por el arquitecto, el urbanista, el geógrafo, el historiador, el sociólogo o el economista³³.

Como lo señala nuestro autor, para lograr un enfoque integral del desarrollo metropolitano que incida de manera determinante y positiva en la dinámica del caso del Estado de México, es necesario no sesgar o inclinar la balanza hacia un área o enfoque de análisis, pues todos son relevantes y deben ser tomados en cuenta. En la actualidad las administraciones públicas locales, en el mejor de los casos, toman en cuenta visiones parciales en donde predomina la visión desde la ingeniería o arquitectura y de manera periférica otras fundamentales.

La opinión de los enfoques económico, sociológico o histórico, por lo general no son tomados en cuenta, no obstante, para generar un plan integral de desarrollo metropolitano son de vital importancia, pues por ejemplo el historiador conoce los monumentos y edificios históricos que deben ser preservados o remodelados para brindarle un valor agregado a la zona urbana, ya que lo anterior permite la atracción de turismo y da plusvalía al terreno; por otro lado el sociólogo detecta y analiza la configuración de espacios sociales donde la población tiende a reunirse y las necesidades de infraestructura urbana requerida para facilitar y mejorar el movimiento de ciudadanos; el economista agrega un factor adicional al modelo de desarrollo urbano, pues incorpora la visión de la administración de los escasos recursos de la ciudad para que sean distribuidos de manera eficiente entre la población, lo anterior lo explica brevemente Derycke en su obra: *La Economía Urbana* como a continuación se presenta:

³³ *Ibíd.* p. 9.

Para el historiador, la ciudad es principalmente un testimonio: sus monumentos perpetúan el recuerdo de los acontecimientos del pasado. El geógrafo ve en la ciudad un lugar de intercambios y un centro organizado de funciones. El sociólogo analizará la ciudad como un salón de reuniones entre grupos sociales más o menos estructurados, y un sistema de organización colectiva. Sin repudiar ninguna de estas aportaciones, el economista, en lo que a él se refiere, proyecta sobre el fenómeno urbano la problemática de la ciencia económica, que es la de la escasez³⁴.

Por lo anterior, desarrollar un enfoque integral de análisis que sirva de base para la formulación de una nueva generación de políticas públicas en materia de desarrollo metropolitano requiere de un esfuerzo interdisciplinario, que contemple la diversidad de factores interconectados que resultarán beneficiados o afectados con la toma de una decisión determinada.

La multidisciplinariedad resulta fundamental para abordar problemas tan complejos como los relativos al desarrollo metropolitano, sobre todo en ciudades de las dimensiones como las actuales en las que el límite de una ciudad se pierde debido a la metropolización, lo cual da como resultado mega-ciudades que difícilmente pueden ser gobernadas de manera adecuada sin la intervención de expertos en las áreas antes mencionadas.

Pero no sólo hace falta la inclusión de expertos de diferentes disciplinas en el análisis de políticas públicas que vayan a ser implementadas en un área metropolitana, sino que requiere de diversidad de factores como el político, el cual pudiera darse al ampliar la influencia de una demarcación para volver más eficiente la gestión de las ciudades; el administrativo, que podría implicar la profesionalización del servicio público de las ciudades; el factor de la política de vivienda, para brindarle confort a los habitantes; la política de embellecimiento

³⁴ *Ibíd.* p. 41.

urbano. En fin, el manejo de una ciudad es complejo, la diversidad de factores que deben intervenir lo complica considerablemente.

A continuación se presenta un breve análisis de algunos de estos factores, iniciando con el relativo a la vivienda y su relevancia en el desarrollo urbano. En este sentido resulta importante mencionar los diferentes enfoques existentes en la política de desarrollo habitacional, en la cual Friedman menciona:

Las cuestiones referentes a vivienda y alojamiento proporcionan -en su enfoque histórico- un ejemplo concreto de las diferencias entre los planificadores metropolitanos y regionales. Los planificadores metropolitanos querían aliviar los males sociales derivados de la congestión mediante la expansión planificada de la ciudad; los regionalistas pretendían dispersar la población y las actividades económicas sobre una zona geográfica más amplia. Los socialistas radicales desaprobaban la eficacia de cualesquiera de estas soluciones reformistas³⁵.

El autor menciona dos enfoques: el primero, relativo a la metropolización de la ciudad, con una ampliación controlada y debidamente planeada del desarrollo de conjuntos habitacionales, que no se encuentren demasiado alejados del centro, pues las fuentes de empleo se encuentran en el centro económico, por lo que ampliar demasiado el centro urbano provocaría problemas de tránsito y de transporte público, dificultando así sobremanera el desplazamiento urbano. Este sistema podría ser una opción viable para ciudades altamente concentradas como la ciudad de México.

El segundo enfoque de desarrollo de la política de vivienda se basa en la regionalización de los conjuntos urbanos evitando, dentro de lo posible, la creación de mega-ciudades, pues en éste lo que se busca es la horizontalización de la ciudad, con varios conjuntos urbanos esparcidos en una extensión territorial muy

³⁵ Friedmann, John; Weaver Clyde. *Territorio y Función*. Madrid, INAP, 1981. p. 82.

amplia. Sin embargo este sistema resulta funcional cuando la ciudad se encuentra apenas en etapa de crecimiento, pues una vez alcanzado un tamaño como en el caso de la ciudad de México, resulta poco probable que se pueda sostener este tipo de desarrollo habitacional puesto que la metrópoli, cual hoyo negro, ya absorbió a casi todas las zonas urbanas colindantes.

Como se va mostrando, si bien las complejidades de planear una ciudad son inmensas, las circunstancias de cada urbe condicionan las opciones entre las que se debe elegir, tal es el caso de la ciudad de México, para realizar una adecuada planeación, es necesario que quienes planean tengan un conocimiento pleno tanto de las potencialidades como de las limitantes de la ciudad misma. Es importante mencionar que hasta hace algunas décadas la planeación estaba condicionada a las necesidades del mercado y no a las reales necesidades de los habitantes.

La tendencia de la planificación metropolitana había resultado demasiado evidente. Los parques, las autopistas y la expansión de las zonas residenciales de la clase media estaban a la orden del día. La cuestión de la vivienda y de la reforma social quedaba a expensas de los resquicios generosos del sistema económico de libre mercado³⁶.

En este sentido el autor hace una referencia clara a las limitaciones del mercado para satisfacer las reales demandas ciudadanas, por lo que propone una intervención importante del Estado para dotar a las ciudades de parques, explanadas y vías de comunicación que tal vez no sean redituables económicamente, sin embargo, repercuten de manera directa en el bienestar de los ciudadanos. El Estado debe invertir no sólo con fines de tener una recuperación económica en el mediano plazo, sino con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, es con este enfoque que los gobiernos de

³⁶ *Ibíd.* p. 89.

todos los órdenes deben operar, pues muchas veces las zonas más pobres son las que menor inversión pública reciben debido a que su impacto cuantificable es menor, no obstante es en esas zonas donde la inversión pública tiene mayor impacto social.

Por otro lado menciona que las viviendas no sólo deben tener una política de planeación para determinar dónde ubicarlas, sino que resulta necesario que cuando es de naturaleza social cumpla con el cometido que indica su nombre, social, pues deben ser lugares dignos para el desarrollo de las personas y, por lo general, simplemente son las más pequeñas y económicas para masificar su entrega; es necesario que las casas-habitación tengan el espacio adecuado para que una familia pueda vivir cómodamente, además de contar con todos los servicios requeridos, como agua potable, drenaje, electricidad, mercado, escuelas, alumbrado público, hospitales, entre muchos otros, todo lo cual debe encontrarse en las cercanías, con el fin de que el ciudadano pueda desarrollarse plenamente sin tener que movilizarse a las zonas de la ciudad que si cuentan con esos servicios.

Un factor adicional que resulta fundamental para el desarrollo de las ciudades es el concerniente a los límites territoriales de las mismas y la importancia de la profesionalización del servicio público, en este sentido Friedman nos menciona que:

El último aspecto importante de la planificación metropolitana fue la búsqueda de la reforma del gobierno urbano. Contenía dos aspectos principales: la «despolitización» del personal y de los procedimientos del gobierno local y la ampliación de los límites geográficos de la ciudad con objeto de reflejar las nuevas realidades del crecimiento metropolitano³⁷.

³⁷ *Ibíd.* pp. 89-90.

El autor resalta la importancia de adecuar los límites de la ciudad a la realidad, misma que crece sin tomar en cuenta jurisdicciones o límites territoriales, por tanto, las fronteras deben adaptarse a la nueva realidad tratando, dentro de lo posible, que siempre sean dinámicas, no se le puede poner frontera a una ciudad pues ésta siempre tenderá a crecer hacia donde el espacio geográfico se lo permita.

Respecto a despolitizar la función pública, resulta fundamental que quienes tienen la labor de planear y tomar decisiones que son más técnicas que políticas, estén aislados del poder político o cuando menos tengan autonomía de gestión, pero esta autonomía no puede otorgársele más que al funcionario público profesional. Así lo menciona Friedman, al explicar cómo fue el proceso de despolitización en los Estados Unidos:

Sería ir demasiado lejos si entrásemos en los detalles de la reorganización gubernamental; las ideas básicas que subyacerían en los cambios propuestos se explican a continuación. Se reorientarían los canales de toma de decisiones desde la jerarquía política tradicional hacia un consejo de pares elegidos en voto popular por la ciudad en su conjunto. Los asuntos diarios de gobierno serían despachados por un gestor profesional alejado de la lucha política. Las recomendaciones concernientes al desarrollo físico de la ciudad debían constituir una función pública, separada totalmente de la carrera política, y confiada a una comisión laica de planificación de la ciudad. La tarea fundamental de la comisión era la elaboración de un plan basado en los planes metropolitanos financiados con recursos privados descritos en la última sección. Las decisiones subsiguientes relativas a la obtención de suelo se contemplaban como un asunto de interpretación técnica de las intenciones del plan. Análogamente los gastos generales de gobierno debían manejarse a través de la preparación de un presupuesto municipal, que convertiría el trabajo de destinar los fondos de la ciudad entre

los diferentes proyectos y funciones, fundamentalmente en un ejercicio de valoración técnica³⁸.

De acuerdo al autor, lo anterior detonó el desarrollo ordenado de las ciudades en los Estados Unidos de Norteamérica, pues la despolitización del cargo público administrativo lo profesionalizó. Adicionalmente se generó una especie de presupuesto basado en resultados, en donde las partidas eran destinadas con base en el plan de desarrollo metropolitano que se elaboraba con criterios técnicos. Con lo anterior la planeación y la ejecución se resguardaban del factor político, lo que permitía que los planes se realizaran sin afán de quedar bien con cierto grupo del electorado, sino pensando en el bien general; adicionalmente los presupuestos eran arrebatados de poder ser usados como botín político y que fuera desviado con fines partidistas; los dos factores anteriores resumen de manera clara la forma en que se logró mejorar la planeación y manejo de las ciudades.

Para el caso de México, la profesionalización de las figuras administrativas encargadas de planear y ejecutar las políticas públicas generaría una revolución que muy probablemente no diera frutos en el corto plazo, pero que en el mediano plazo fortalecería de manera importante la forma en que se gestionan las ciudades. En la cita no lo nombra específicamente pero la figura profesional que desempeñaba las tareas de gobernar de manera apolítica es el City-Manager, una figura que de implantarse en México, no sustituiría a los presidentes municipales, sino que se les liberaría de las tareas administrativas y técnicas de los asuntos de la ciudad, dejándoles sólo labores políticas y algunas funciones administrativas y protocolarias.

Pero independientemente de que el modelo administrativo de la ciudad se bifurque entre el City-manager y el presidente municipal o se mantenga la situación como hasta ahora se encuentra con sus serias limitaciones, es importante que quien esté al frente de las ciudades tenga conocimiento de las

³⁸ *Ibíd.* pp. 90-91.

causas de crecimiento poblacional para que pueda emprender políticas en el sentido de controlarlas o cuando menos regularlas. Según Gabriel Alomar Steve, existen cuatro razones del incremento poblacional de una ciudad que deben ser conocidas para su adecuado manejo según sea el caso:

El crecimiento de las ciudades tiene lugar en las cuatro formas siguientes:

- a) Inmigración desde el hinterland rural, debida principalmente a la atracción económica de la urbe. Esta afluencia humana constituye el factor más importante de centralización demográfica y tiene lugar, casi por igual, en todos los países del mundo.
- b) Inmigración desde países extranjeros. Este factor es el que ha dado lugar al crecimiento gigantesco de algunas ciudades como Nueva York y Buenos Aires.
- c) Exceso del número de nacimientos sobre el de defunciones, el cual origina un movimiento lento, casi constante. En el mundo occidental, la mortalidad, especialmente la mortalidad infantil, ha disminuido, o en otra forma, la duración media de la vida médica, al uso de las vacunas y a una vida en general más sana; pero esto viene contrarrestado por la alarmante disminución de natalidad que se ha presentado en muchos países, y en especial en las grandes ciudades, en forma tal, que en estas últimas este factor es frecuentemente negativo.
- d) Extensión legal de los límites de la ciudad debido al crecimiento en superficie de núcleos de población antes separados, que llegan a establecer contactos. Estas integraciones legales de varios Municipios se han llamado «conurbaciones». Los ejemplos son numerosísimos; casi no hay población, grande o mediana, que no comprenda varios antiguos Municipios que conservan aún el nombre y hasta la personalidad³⁹.

³⁹ Alomar Esteve, Gabriel. *Teoría de la Ciudad. Ideas Fundamentales para un Urbanismo Humanista*. Madrid, INAP, 1980. pp. 124-125.

Para un planeador resulta fundamental considerar esos cuatro aspectos pues, según sea el caso de la ciudad, puede tomar medidas, si el incremento poblacional se debiera a la inmigración nacional, para reglamentar el fenómeno, o si fuera debido a un excesivo número de nacimientos, igualmente se podrían formular políticas públicas para disminuir la natalidad. Es importante conocer la razón del crecimiento para regularlo, sin embargo, se debe entender que una ciudad no puede detener su crecimiento, pues si existen los factores adecuados para la centralización, ésta no se detendrá, y de acuerdo con el citado Gabriel Alomar Steve, existen tres las razones para que una ciudad siga creciendo:

El fenómeno de la centralización urbana obedece a las tres causas primarias siguientes: Desarrollo industrial y comercial, perfeccionamiento de los medios de transporte y divulgación de la cultura.

a) *Desarrollo industrial y comercial:* La centralización de la energía en un solo sistema motor da lugar a la *fábrica*, la cual, dependiendo al mismo tiempo de cierta cantidad de mano de obra, tiene que establecerse forzosamente en las cercanías de una comunidad urbana, de una ciudad. Establecida la fábrica en la ciudad, determina una demanda de mano de obra, y esta demanda atrae a la misma la gente de los alrededores o de afuera. El proceso es claro.

En cuanto al comercio, es en realidad una consecuencia del desarrollo industrial, pues no puede haber comercio sin producción, y la producción y el comercio están en razón directa.

b) *Desarrollo de los medios de transporte:* Un sistema perfecto de transporte es una condición necesaria a la vida de una gran ciudad.

c) *Vulgarización de la cultura:* Hemos dicho anteriormente que la mayor facilidad para el desarrollo cultural y para las actividades de la inteligencia, constituye la ventaja más importante que el medio urbano tiene sobre el medio rural. En la ciudad pueden establecerse con facilidad centros de educación y de investigación: Universidades, museos, laboratorios, etc., que

no tendrían eficacia, o no podrían subsistir en el campo, y esto es una causa importantísima del desarrollo urbano⁴⁰.

Los tres factores de crecimiento los encontramos en las tres zonas metropolitanas brevemente analizadas: la de Toluca, la del Valle de México y la de Santiago Tianguistenco, pues en los primeros dos casos observamos una importante concentración del desarrollo industrial y comercial y menor en la tercera, lo cual atrae mano de obra de las ciudades vecinas y a su vez genera un incremento poblacional. Por otro lado, el desarrollo de los medios de transporte, si bien aún es limitado, representa una ventaja competitiva con ciudades del interior de la república, pues la ciudad de México cuenta con metro, tren suburbano, metrobús y una extensa red de líneas de transporte subsidiado, lo cual resulta un incentivo para la atracción de la población.

El tercer factor concerniente en la masificación de la cultura igualmente se da en ambas zonas metropolitanas y constituye un punto de interés para la población no residente, pues el acceso a la universidad y a museos es considerablemente mayor en las ciudades de buen tamaño, lo que ocasiona que acuda a los centros urbanos en busca de posibilidades de acceso a servicios que no tiene en sus regiones. En este sentido una forma de regular o disminuir la migración es mediante la dotación de servicios en los lugares de residencia de la población para que no tengan que desplazarse en su búsqueda.

Lo anterior permite detener o disminuir el nivel de crecimiento poblacional y por tanto de la ciudad, pero ¿por qué se buscaría detener el crecimiento de la metrópoli? según Gabriel Alomar Steve:

La mayoría de urbanistas contemporáneos buscan medios que se puedan utilizar para detener el crecimiento, al menos, de las grandes metrópolis, atacando las causas del fenómeno, evitando en primer lugar la instalación

⁴⁰ *Ibíd.* pp. 125-126.

de nuevas grandes industrias, cuyo emplazamiento más conveniente se halla en relación, no precisamente con la facilidad de obtener mano de obra (la construcción de colonias industriales modernas, de nueva planta, es en la actualidad corriente), sino en relación con las posibilidades de obtención de energía o con los mercados. En segundo lugar se contribuirá a evitar que estas grandes urbes sigan creciendo, por medio de una descentralización administrativa y burocrática, que va haciéndose más necesaria cada día.

Sólo en el caso de que pudiera conseguirse organizar las grandes urbes, según un sistema en el que el elemento urbano y el elemento rural se hallaran en equilibrio, no habría necesidad de desear la decadencia de las metrópolis actuales; pero esta fórmula del equilibrio entre la ciudad y el campo, entre la producción agrícola e industrial, entre lo natural y lo artificial, es el difícil secreto, la piedra filosofal del urbanismo⁴¹.

De acuerdo al autor, el crecimiento de las ciudades debe tener un límite para evitar romper el equilibrio entre el campo y la ciudad, sin embargo esto resulta muy difícil de alcanzar, pues el campo se ve cada vez más imposibilitado para abastecer a las grandes ciudades, lo que ocasiona que sea más común que los alimentos y todas las materias primas necesarias para el desarrollo de la ciudad sean traídos de lugares cada vez más lejanos.

En mi siguiente capítulo precederé a profundizar en el enfoque que orienta al conjunto del trabajo de investigación, en el cual efectúo un análisis de la gobernabilidad, partiendo del contexto de crisis que caracteriza al mundo capitalista desde el último cuarto del siglo pasado, lo cual generó amplios brotes de ingobernabilidad, resultado tanto de las contradicciones del propio régimen, de la crisis fiscal que afecta a los estados, así como de una sobrecarga de demandas que los gobiernos se ven en la imposibilidad de satisfacer.

⁴¹ *Ibíd.* p.127.

Al cierre del segundo capítulo presentaré un ejercicio de conceptualización sobre la gobernanza y la gobernanza metropolitana, la cual se ha erigido en una tendencia prácticamente mundial.

CAPÍTULO 2:00.- DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA GOBERNANZA METROPOLITANA, UN PROCESO DE MÚLTIPLES ARISTAS, RETOS Y DESAFÍOS

El último cuarto del siglo XX constituyó el escenario histórico en el que la crisis que afectó al sistema capitalista se tornó en estructural, lo cual en buena medida dejó de ser cíclico, se trató de una crisis que llegó para quedarse. En un plano mundial se empezaron a ensayar una serie de medidas que contribuyeran a atenuar dicha crisis y a lograr mantener la valorización que exigía el capital. En el ámbito gubernamental desde finales de los años sesenta y durante los setenta se promovió fuertemente la denominada reforma administrativa, recuérdese que en México la Comisión para la Administración Pública (CAP) que desarrolló su estudio de 1965 a 1967 constituyó una de las bases para la reforma administrativa promovida durante el sexenio de Luis Echeverría e inclusive para el siguiente, en este caso encabezado por José López Portillo, lo cual no fue casual, toda vez que fue él quien encabezó en su momento a la citada CAP.

El agravamiento y prolongación de la crisis aludida, trajo consigo en las décadas de los ochenta y los noventa la llamada Reforma del Estado, toda vez que una mera reforma administrativa resultaba insuficiente, fue así que se procedió fundamentalmente al redimensionamiento y modernización del Estado mismo, se tendió hacia el Estado mínimo y con ello a la desburocratización y achicamiento de la administración pública, particularmente del ala descentralizada o paraestatal. En contraparte el mercado se transformó en la panacea para la resolución de problemas múltiples; simultáneamente se promovió a escala mundial una nueva gestión pública, a través de la cual se pretendía brindar mayor eficacia, eficiencia y economía a la labor de las administraciones públicas, a la postre ello también demostró sus limitaciones e insuficiencias e inclusive, puso en riesgo no sólo la estabilidad sino la legitimidad misma del Estado.

Hacia finales del siglo pasado ya se hablaba del retorno del Estado, ya que ante las insuficiencias demostradas por el imperio del mercado, se imponía brindar

nuevos bríos a aquél y una mayor eficiencia y profesionalización a la administración pública. De esta manera, la sociedad civil y sus grupos organizados adquieren un nuevo protagonismo, por lo que desde finales del siglo XX y lo transcurrido del XXI, se hace alusión a la gobernanza, en la cual tienen cabida en la formulación, definición, hechura, implementación y evaluación de políticas públicas, no sólo actores gubernamentales, sino también no gubernamentales, públicos y privados, por lo que ahora también se alude al gobierno abierto. En este capítulo abordo cuestiones vinculadas a la crisis a la gobernabilidad y desde luego, a la gobernanza, en este caso orientadas hacia mi objeto de estudio e investigación, la metropolitana.

2.1. CRISIS, INGOBERNABILIDAD Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Los gobiernos y sus administraciones públicas tuvieron que reformarse para responder a los retos que se presentaron por el incremento de las demandas. Como muestra de ello, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura calculó que durante el periodo 2011-2013 existían en el mundo 842 millones de personas, es decir, 1 de cada 8 personas, que no comían lo suficiente para llevar una vida activa y si bien el total de personas subalimentadas ha disminuido en un 17% desde el periodo 1990-1992⁴², este decrecimiento ha sido diferenciado, lo cual implica que en regiones como el África subsahariana se observan tasas en aumento⁴³.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) detalla que el comercio de mercancías y de servicios comerciales ha crecido a un ritmo del 7% en los últimos 30 años. Durante el periodo 1980-2011 las economías en desarrollo aumentaron del 34% al 47% las exportaciones mundiales y por su parte las importaciones pasaron del 29% al 42%, esta dinámica implicaría el crecimiento en un 200% o

⁴² FAO, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, en línea pág. web: <http://www.fao.org/docrep/018/i3458s/i3458s.pdf> consultado el 15 de febrero de 2014.

⁴³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Estados Unidos, 2013, p. 14.

300% del Producto Interno Bruto de los países en desarrollo en las próximas décadas⁴⁴.

En otro tenor, a nivel mundial la mortalidad de niños menores de 5 años se redujo, la tasa disminuyó en un 41% durante el periodo 1990-2011, sin embargo, en 2011 murieron alrededor de 7 millones de niños menores de 5 años a consecuencia de enfermedades que en su mayor parte eran prevenibles⁴⁵. Las muertes maternas pasaron de 543,000 en 1990 a 287,000 en 2010, no obstante esa tasa de 3.1% debe duplicarse para cumplir con los Objetivos del Milenio⁴⁶. En cuanto a los partos, su atención por personal calificado ha aumentado, pero siguen existiendo disparidades, en todo el mundo 47 millones de bebés nacieron sin atención especializada en 2011⁴⁷.

Hay menos infecciones por SIDA, en el año 2011 había 34 millones de personas con VIH, pero para 2010 no se logró la meta del acceso universal a antirretrovirales y el conocimiento sobre el virus y cómo evitar su transmisión sigue siendo limitado⁴⁸.

Una de las Metas del Milenio marca la reducción de un 50% de personas sin acceso a agua y servicios básicos de saneamiento, sin embargo este porcentaje manifiesta avances exiguos, debido a que se calcula que sólo el 64% de la población mundial tiene acceso a servicios de saneamiento. En cuanto al acceso a medicamentos, algunas encuestas detallan que de 2007 a 2012 en países de ingreso bajos y medios la disponibilidad de medicamentos genéricos y servicios médicos del sector públicos fue de sólo el 57% y las personas que

⁴⁴ World Trade Organization, Informe sobre el comercio mundial 2013, en línea pág. web: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr13-2b_s.pdf consultado el 15 de febrero de 2014.

⁴⁵ PNUD, Reducir la mortalidad infantil, en línea pág. web: http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/mdg_goals/mdg4.html consultado el 15 de febrero de 2014.

⁴⁶ Fondo de Población de las Naciones Unidas, Informe anual 2012, en línea pág. web: <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2012/AR%202012%20ES-Final.pdf> consultado el 15 de febrero de 2014.

⁴⁷ Naciones Unidas.Org, Podemos erradicar la pobreza, en línea pág. web: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/Goal_5_fs_sp.pdf consultado el 15 de febrero de 2014.

⁴⁸ Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo del milenio, Informe 2013, en línea pág. web: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf> consultado el 15 de febrero de 2014.

accedieron a servicios privados desembolsaron hasta 16 veces más del precio mundial de referencia⁴⁹.

En el tema ambiental, el PNUD destaca la posibilidad de que se presente un calentamiento global de entre 2 y 3°C por encima de la época pre-industrial. Calculan que se incrementarán las emisiones de CO² del 40 al 110% entre 2000 y 2030, además asevera que habrá un dominio de los combustibles fósiles hasta el 2030, estos fenómenos posiblemente desencadenarán calores extremos, precipitaciones intensas, ciclones tropicales, salinización y desertificación en climas secos, aumento en el riesgo sobre arrecifes y pesquerías y que se reduzcan las cubiertas de hielo y nieve en el ártico y antártico⁵⁰.

Ante este panorama, los gobiernos enfrentarán probablemente la reducción de cosechas, principalmente en países en desarrollo, deshielos de glaciares, disminución de un 20 a 30% en la disponibilidad de agua, amenaza de poblaciones costeras por el aumento del nivel del mar, daños en el 80% de los arrecifes de coral, deforestación de selvas, pérdida de la mitad de la tundra ártica, pérdida de biodiversidad, se alterarán los ciclos de plantas y animales, reducción del número de especies de valor farmacéutico o cultural, en fin todos estos fenómenos implicarían entre otras cosas, repercusión en la seguridad alimentaria y en los sistemas productivos⁵¹.

En el plano de la democracia, en términos generales, en América Latina se percibe, un aumento en la defensa de los derechos por parte de los ciudadanos, más educación, incluso próspera, pero en palabras del secretario general de la Organización de Estados Americanos, en esta región hay “mucha democracia y poca institución”, lo cual refleja las debilidades de los Estados, la prevalencia de altos niveles de desigualdad, el aumento de las demandas y la debilidad institucional para desarrollar y consolidar el sistema democrático. De esta manera “La región ha manifestado, ha acusado recibo de la prosperidad, ahora quiere

⁴⁹ Organización Mundial de la Salud, *Estadísticas sanitarias mundiales*, Suiza, 2013, 13-18.

⁵⁰ Morenos, Ana, *Impactos sociales del cambio climático en México*, México, PNUD-SEMARNAT, 2008, pp.26-48.

⁵¹ *Ibid.*

distribución. Cuando no había nada que distribuir había estoicismo en la pobreza, ahora hay demanda frente a la existencia de bienes”^{52 53}.

Lo anterior constituye un breve panorama sobre las condiciones mundiales y algunos de los retos que enfrentan diversos países, desafíos que en los hechos pueden representar desequilibrios entre las capacidades de respuesta del gobierno y la sobrecarga de demandas de las personas. También nos muestra que los problemas de las últimas dos décadas del siglo pasado y los años transcurridos del siglo XXI enfrentan a sus sociedades y gobiernos, constituyéndose en la antesala para transformaciones culturales, políticas, económicas, tecnológicas y de las administraciones públicas; ignorar las dificultades implicaría propiciar o acrecentar las crisis.

El término crisis fue definido por Jürgen Habermas como la incapacidad de un sistema de sociedad de admitir menos posibilidades para resolver problemas que los requeridos para su conservación, cimbrando así su capacidad de conducción⁵⁴. Decía que obedecían a cambios críticos en las estructuras poniendo así en riesgo el sistema de sociedad⁵⁵, en otras palabras, las crisis implican la desintegración de las instituciones y la alteración crítica de las reglas sociales; es poner en riesgo el conjunto de normas y valores⁵⁶.

En términos generales Habermas señalaba que la década de los años setenta se asistía a la etapa de lo que denominó como el *capitalismo liberal* que se caracterizaba por la existencia de crisis y depresiones. Así mismo, afirmaba que el capitalismo tardío era incapaz de adaptarse a las demandas de la población y de

⁵² Latinobarómetro, *Informe 2013*, consultado en línea pág. Web: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf consultada el 2 de marzo de 2014.

⁵³ Para 2005 la ONU determinó que en América Latina persistían altos niveles desigualdad y que esto era un problema preocupante, lo cual se evidenciaba por la disparidad en los ingresos. Véase Organización de las Naciones Unidas, *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*, en línea pág. Web: <http://www.regionalcentre.acundp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/estadociudades.pdf> consultada el 30 de enero de 2014.

⁵⁴ Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, España, ediciones Cátedra, 1999, p. 21.

⁵⁵ Para Habermas el sistema de sociedad es un sistema social y éste a su vez pueden ser los sistemas económico, social, político o cultural.

⁵⁶ *Ibid.*, p.23.

la misma manera la población era incapaz de adaptarse a los postulados de una economía globalizada que se caracteriza por el aumento de la plusvalía, especulación de las ganancias y transnacionalización de las empresas.

A este respecto, las ideas de Habermas se pueden sintetizar en la incapacidad del sistema económico para producir los suficientes valores consumibles y en la imposibilidad del sistema administrativo para aportar decisiones racionales⁵⁷. A partir de sus aportaciones podemos señalar que las reformas estatales y de sus aparatos administrativos se promueven por la incapacidad para responder a los reclamos de la sociedad.

En cuanto a las reformas de los aparatos administrativos, podemos decir que existen dos modalidades: *externas* que tienen la intención de insertar a los países al concierto internacional mediante la modernización administrativa. *Internas* se impulsan por el crecimiento de fuerzas locales y por la alteración de patrones institucionales que son incapaces de adaptarse a dictados internacionales⁵⁸. Llámense reformas internas o externas, ambas buscan crear modelos dirigidos hacia la resolución de las demandas y a acrecentar las capacidades de los Estados, a partir de readecuaciones organizativas e institucionales.

Por lo antes expuesto, las reformas de la administración pública pretendían, en lo fundamental, responder a los conflictos que ponían en tela de juicio el contrato social establecido y atender la ingobernabilidad que se avizoraba por la crisis de los sistemas políticos y sociales. En este tenor, Omar Guerrero define a la ingobernabilidad como un problema crítico que implica la inviabilidad de los gobiernos para alcanzar sus objetivos. Es el aseguramiento del desempeño superior de la dirección y autodirección de la sociedad; su contraparte, la gobernabilidad, es otorgar orden y estabilidad al sistema social, crear calidad en el servicio público y bienestar social general. De esta manera “la ingobernabilidad no

⁵⁷ Muñoz, Blanca, *Teoría de la crisis de Habermas/Offe*, en línea pág. web: http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/offe02.pdf consultado el 15 de febrero de 2014.

⁵⁸ Guerrero, Omar, *La reforma del Estado como modernización*, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Pública Municipal A.C., Revista *Civitas*, octubre-marzo, no. 3 y 4, pp. 5-9, 1991.

se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar, se extiende a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social es imposible”⁵⁹.

La ingobernabilidad puede presentarse por tres fenómenos⁶⁰: el primero por la sobrecarga de exigencias sociales que entorpecen el proceso de respuesta del gobierno y acotan el servicio público, esto se acompaña de la “inflación” de la civilidad de los ciudadanos, lo cual obligó a los gobiernos a ampliar el espectro de los derechos de la población, generando una espiral inflacionaria y contradictoriamente en la insatisfacción del gobernado; el segundo es por el desequilibrio entre las demandas y la capacidad fiscal del Estado⁶¹ y la última se sustenta en la crisis de la gestión pública que se traduce en la insolvencia del gobierno y en la falta de apoyo político de los ciudadanos. En este contexto la ingobernabilidad se presenta como un déficit en el rendimiento de la administración pública, por lo tanto, es el desajuste del sistema por el desequilibrio entre la economía y la administración pública^{62 63}.

⁵⁹ Guerrero, Omar, *Ingobernabilidad: disfunción y quebranto institucional*, Revista Reforma y Democracia, Caracas, no. 3, enero, 1995, pp. 69-70.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 73-77.

⁶¹ Es importante apuntar que para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la gobernabilidad se cimenta sobre el crecimiento económico y la consolidación de la democracia. Para esta organización es imprescindible la conjugación del libre mercado y la eficaz y equilibrada asignación de los recursos. Para detallar lo anterior, en su publicación “Estrategia de Modernización del Estado”, señala que los países que han alcanzado mayores beneficios con las reformas económicas, son aquellos que las han acompañado de reformas institucionales, coherentes con la gobernabilidad democrática. En el mismo tenor, “Solamente la consolidación y el perfeccionamiento del sistema democrático, del Estado de derecho, de las instituciones que soportan mercados competitivos e inclusivos, y de unas administraciones eficaces, son garantía del crecimiento sustentable y la reducción de la pobreza”. Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Estrategia de Modernización del Estado*, Estados Unidos, Washington, DC, 2003, pp. 6-7.

⁶² A este respecto el BID señala que la relación del Estado con los ciudadanos y mercados está condicionada a la capacidad de la administración pública, esto ha requerido de reformas que tuvieron como contexto crisis fiscales internas y externas. Esto implicó la construcción de agendas que intentaron apuntalar el logro de administraciones más eficaces y eficientes, que se centraron en ajustes fiscales que impactaron en el achicamiento del aparato de la administración pública. *Ibid.*

⁶³ Guerrero señala que la ingobernabilidad es: 1. un problema del gobierno y 2. incapacidad para responder a las demandas ciudadanas y 3. generación de recursos fiscales; sin embargo los elementos referidos no son el eje de la ingobernabilidad y por su parte asienta que el factor determinante de la ingobernabilidad es la corrupción en la estructura y en el principio de gobierno. Para él la corrupción es la causa estructural de la ingobernabilidad, debido a que el gobierno pervierte su naturaleza y principio. Ver idea en Guerrero, *Op. cit.* pp. 77-86.

Por su parte, Antonio Camou analiza la vinculación entre la democracia y la gobernabilidad, señala que ambos términos no necesariamente concurren y que en la mayoría de las ocasiones nunca han coincidido, de esta forma tener democracia sin gobernabilidad estimula el autoritarismo y tener gobernabilidad sin democracia alienta la inestabilidad política; es decir, la democracia posee atributos que permitirían enfrentar crisis o déficits de gobernabilidad⁶⁴.

Camou estima que la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”⁶⁵, desde su perspectiva, esta idea articula los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad, así mismo, involucra a los individuos en la confección de las condiciones para la gobernabilidad⁶⁶. A partir de la incorporación de la eficacia gubernamental y de los elementos consensuales que imprimen un sello de legitimidad al acto de gobierno, se consolida la estabilidad de los sistemas políticos. La gobernabilidad aspira a la conformación de un modelo de equilibrio entre el Estado y la sociedad, cuyo elemento fundacional es el encuentro de una moderación dinámica entre las demandas sociales y las respuestas del gobierno.

Por otro lado, ante las manifestaciones de ingobernabilidad en múltiples Estados sociales, desde el siglo pasado la Comisión Trilateral planteó una serie de respuestas a los retos que se vislumbraron desde finales de la década de los años sesenta, la cual en términos laxos pretendía entender y diagnosticar los problemas en el terreno de la economía, sociedad y política⁶⁷. La Comisión Trilateral fue

⁶⁴ Camou, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación Democrática, no. 6, p. 1.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁶ Para Pasquino la gobernabilidad es un proceso inacabado de relaciones complejas que requiere analizarse a partir de los elementos que bosquejaron Omar Guerrero y Antonio Camou, constituyen la capacidad y recursos de los gobiernos y gobernantes y por otro lado, las demandas, apoyos y recursos de los ciudadanos y grupos sociales. Es necesario analizar la gobernabilidad tomando en consideración los elementos vertidos, debido a que se puede caer en acusaciones sobre los causantes de las crisis, por ejemplo, los sindicatos unas organizaciones civiles o los gobiernos y normas. Véase Bobbio, Matteucci, Pasquino, *Diccionario de Política –Gobernabilidad–* México, Siglo Veintiuno editores, 1999, p.704.

⁶⁷ Luis Aguilar Villanueva explica que la mayor parte de los estudios politológicos y de la administración pública tienen como marco la “crisis”, la cual se materializó en el debilitamiento de los Estados sociales y sociedades socialistas estatizadas, la probabilidad del derrumbe del capitalismo por su contradictoria estructura interna o porque los estados subdesarrollados entraran

definida por Antonio Camou como “el primer tanque de conocimiento” y foco de reflexión, donde grupos transnacionales concentrados en países capitalistas pretendieron conjugar una agenda compartida, que entre otras cosas, incorporó a la ingobernabilidad como uno de los ejes torales dentro de sus análisis. Este órgano dedujo que la crisis del Estado de bienestar ponía en entredicho la estabilidad del capitalismo desarrollado⁶⁸.

De acuerdo con Carlos Rico Ferrat, el trabajo de la Comisión Trilateral tuvo como marco la aceleración y mundialización de la producción capitalista, la pérdida de hegemonía de los Estado Unidos, crisis de energéticos, ampliación de las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados y la asimétrica posición que tenían los países capitalistas consolidados en el concierto internacional; estas condiciones orientaron el interés por entender y conocer los problemas de gobernabilidad que se gestaban en varias latitudes, especialmente en América del norte, Europa y una parte de Asia⁶⁹, en esencia se trataba de los desequilibrios que en su momento apuntó Habermas como capitalismo tardío.

El texto que emprendió el debate sobre la crisis de gobernabilidad en las democracias fue el elaborado por Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy “Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission”* cuyo elemento fundamental fue determinar que las democracias trilaterales atravesaban una “crisis de gobernabilidad”. De esta forma estipularon que:

The demands on democratic government grow, while the capacity on democratic government stagnates. This, it would apper, is the central

en conflicto por no haber construido a tiempo sus capacidades básicas de gobierno. Véase Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 53.

⁶⁸ Camou, Antonio, *El discurso sobre la crisis de la gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la Comisión trilateral (1975-2010)* en línea pág. web: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/990/903> consultada el 16 de febrero de 2014.

⁶⁹ Rico Carlos, *Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia*, en Cuadernos Semestrales, México, CIDE, No 2-3, primer semestre, 1978.

*dilemma of the governability of democracy wich has manifested itself in Europe, North America, and Japan in the 1970s*⁷⁰.

Como se puede observar en la cita anterior, la tesis fundamental de la Comisión Trilateral estriba en la “sobrecarga” estructural del Estado social que desencadena el bajo desempeño gubernamental y las crisis fiscal, política y administrativa. Esta idea se construyó a partir de una forma de acción gubernamental anclada en la idea de igualdad o equidad en el bienestar, que se traducía en el otorgamiento de bienes y servicios a los ciudadanos, así es importante apuntar que el terreno de la negociación se abrió a otros actores (partidos políticos, corporaciones del capital y del trabajo) que cristalizaron en políticas que evidenciaron el desfase entre las exigencias sociales y la capacidad de respuesta del aparato gubernamental⁷¹.

Para Aguilar Villanueva la Comisión Trilateral, además de introducir los conceptos de gobernabilidad e ingobernabilidad, planteó también que el *patrón de gobernación*⁷² del gobierno social fue rebasado y en consecuencia suscitó la desconfianza social⁷³. La ingobernabilidad es entonces el resultado de las crisis de la acción de gobierno, no de la estructura del sistema, diferencia sustancial con las tesis de Habermas y Guerrero analizadas anteriormente en este trabajo de investigación.

De acuerdo con lo establecido por Camou, Rico y Aguilar, la Comisión Trilateral promovió y provocó un cambio de paradigma gubernamental que obligó al redimensionamiento del quehacer gubernamental y a reubicar su espacio de acción. La tesis y pronóstico establecido por Crozier, Huntington y Watanuki

⁷⁰ Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watanuki, Joji, *The crisis of democracy report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Estados Unidos, University Press, 1975, p. 9.

⁷¹ Ver idea en Aguilar, Luis, *Op. cit.*, pp.55-57.

⁷² Para este investigador el *patrón de gobernación* es el proceso de dirección y gestión de la sociedad. Su *patrón* de intervención puede ser gubernamentalista, dirigista, intervencionista, providencialista, igualitario, rehén de las negociaciones entre empresarios y sindicatos. Véase *Ibid.*, p.57

⁷³ Véase *Ibid.*

orientó el principio de organización del Estado social del siglo XX, implicó el reordenamiento de las relaciones entre Estado, sociedad, política y mercado, emprendió la disminución del intervencionismo estatal, liberalización del mercado y corresponsabilidad del ciudadano en el quehacer público. En esencia el documento “trilateralista” dictaba el reordenamiento de la relación Estado y mercado y en un futuro próximo estimulaba una serie de reformas administrativas.

Por otra parte, bajo el marco del reordenamiento de los Estados, se impulsaron reformas administrativas por la necesidad de sostener el crecimiento económico, bienestar y seguridad social. Como se dijo anteriormente el diagnóstico elaborado por la Comisión Trilateral cuestionó el papel y los resultados del Estado y cómo éste debía intervenir en el mercado, política, gobierno y administración. A partir de esta pregunta cambiaron las relaciones entre el Estado y la sociedad o en palabras de Luis Aguilar, la respuesta del nuevo papel del Estado representó un sismo en su concepción convencional y del papel de los gobiernos, implicó alteraciones en las instituciones políticas y del sistema fiscal y administrativo⁷⁴.

La consecuencia del cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad fue la configuración de una serie de reformas, entre ellas la administrativa, que intentaron responder a una cascada de demandas (la operación del gobierno, calidad de los servicios públicos, abatimientos de los déficits económicos y solución a las crisis), en los hechos la reforma administrativa se volvió objetivo y mecanismo para enfrentar la debilidad institucional.

La reforma de la administración pública fue nodal para intentar responder y entender las problemáticas que enfrentaban los Estados. De acuerdo con Aguilar Villanueva en un primer periodo la reforma tuvo como eje fundamental restablecer una rigurosa dirección financiera, esto se materializó con la contracción de los egresos y el endurecimiento de la disciplina fiscal, involucró aumentar los ingresos del Estado y disminuir los gastos innecesarios.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 137.

En una primera instancia la reforma *publiadministrativa* se ubicó en un ánimo reduccionista porque la agenda implicó contraer varios ámbitos de la intervención estatal. En primer lugar se fraguó el repliegue estatal de la economía, reducción de organismos y programas gubernamentales, del número de empresas públicas, mediante el cierre o la privatización de las mismas. También involucró la reestructuración de la organización de las dependencias del gobierno y por último, se pretendió imprimir un carácter de eficiencia económica dentro de la operación administrativa a través de la evaluación, control, contratación de personal con base en resultados pormenorizados y descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales⁷⁵.

A decir de Omar Guerrero, la reforma administrativa que se circunscribía al reduccionismo del Estado se acompañó con el denominado nuevo manejo público (*New public management*), cuyo eje era la incorporación de las 3E en la administración pública. *Economía, Eficiencia y Efectividad* se ubicaron como el nuevo paradigma que orientaba el manejo público. Para el *New public management* la competencia era esencial para detonar la eficiencia en la prestación de servicios. Esta fase reformista incorporó postulados pedagógicos de la administración privada en el sector público, significaba que este último asumía cuatro lecciones de la administración de negocios (desarrollo de una visión empresarial, practicar un liderazgo efectivo, fomentar la innovación y mejorar las relaciones con los clientes externos). Era la implantación de la visión empresarial de los negocios privados en el sector público⁷⁶, la “despolitización” del Estado, divorcio entre la política y la administración, la desvinculación del manejo de la política o en términos de Osborne y Gaebler: el deslinde del “timón de los remos”⁷⁷.

Por su parte, Michael Barzelay señaló que se asistía a un esquema alternativo al modelo burocrático ya que éste ya no era la única fuente de ideas y

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 142-143.

⁷⁶ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Porrúa, 1999, p. 140.

⁷⁷ Ver idea en Osborne, David y Gaebler, Ted, *Un nuevo modelo de gobierno. Como transformar el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika, 1994.

argumentación sobre la administración pública. Entonces el *New public management* se centró en obtener resultados valorados por los ciudadanos, tener calidad y valor en el producto, aumentar la producción, lograr el apego a las normas, identificar la misión, servicios, clientes y resultados, entregar valor al producto, rendir cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo, entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas, mejorar continuamente los procesos, separar el servicio del control, lograr apoyo para cumplir con las normas, ampliar las opciones del cliente, alentar la acción colectiva, ofrecer incentivos, evaluar y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación⁷⁸.

En otro tenor, Enrique Cabrero afirma que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es la crisis de legitimidad de la administración pública, causa y efecto; agotamiento de la administración ante el crecimiento de la demanda social, económica y política⁷⁹. Establece que la modernización administrativa se estimula a partir de tres problemáticas básicas: 1. La crisis de recursos, 2. Crisis en el logro de objetivos estatales y 3. Crisis de legitimidad. La primera se debe a erogaciones superfluas, la segunda a vicios en las normas y en el personal y la tercera es causada por el debilitamiento de la credibilidad del ciudadano⁸⁰.

A partir de esta reflexión, Cabrero Mendoza establece que el proceso de modernización de la administración pública debe contemplar las tres problemáticas, es decir, que conjugue la racionalidad del gasto, la incorporación de nuevas técnicas administrativas, nuevas normas y estructuras y una nueva dinámica organizacional y de estructuras decisorias. De la misma forma señala que la modernización de la administración pública debe transitar sobre la

⁷⁸ Ver idea en Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE., 1998, pp. 173-196.

⁷⁹ Aquí tal parece que Cabrero contrapone su opinión a la de Aguilar Villanueva, en el sentido de que el segundo asume que la administración pública fue receptáculo de críticas ante la imposibilidad de dar una respuesta profunda a la crisis del Estado social y por ello fue lógico que a la administración se le atribuyeran defectos organizativos u operativos, sin embargo para Enrique Cabrero, la crisis de los Estados se encontraba en causas más profundas como los formatos institucionales y/o en realidades políticas cuestionables, es decir, los problemas no sólo se debían al modo burocratizado de organizarse. Véase Aguilar, Luis *Op. cit.*, p.140.

⁸⁰ Cabrero, Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 16.

democratización del aparato, estimular la participación del ciudadano y que el aparato administrativo le sirva a la sociedad; es decir, cualquier innovación debe buscar eficiencia en el funcionamiento, eficacia en su acción y –un punto fundamental para la presente investigación–, legitimidad en el quehacer público.

En suma, podemos afirmar que el último cuarto del siglo XX significó una revolución conceptual sobre las crisis e ingobernabilidad que enfrentaron los Estados sociales, así lo mostraron los esfuerzos interpretativos de la Comisión Trilateral. También en esta etapa se emprendió una reforma a la administración pública que intentó responder a la ineficiencia del aparato gubernamental a partir de la incorporación de postulados de la administración privada, sin embargo este esfuerzo no se caracterizó por el estímulo a la participación ciudadana y legitimidad en las acciones del gobierno. Bajo este entendido, la gobernabilidad y la superación de las crisis en los estados sociales no se configuró con base en la legitimidad de las acciones del gobierno, ni la incorporación del consenso, ambos, referentes ineludibles en la estabilidad de los sistemas políticos democráticos.

2.2. QUÉ ES LA GOBERNANZA

Como lo vimos anteriormente a partir de las reformas administrativas se pretendió responder a la crisis del Estado social. Ingovernabilidad, reformas y desestabilización de los sistemas fueron el preámbulo para emprender una serie de “revoluciones” administrativas orientadas hacia el replanteamiento del papel del Estado.

En este marco, reformar a la administración pública fue la primera decisión para enfrentar los problemas fiscales⁸¹, debido a que “la credibilidad y legitimidad de los gobiernos se han visto directamente afectadas y, paralelamente, los

⁸¹ A este respecto Aguilar Villanueva señala que el primer paso fue restablecer una rigurosa dirección financiera, aumentar los ingresos del Estado y disminuir los gastos innecesarios. En este sentido, una primera etapa de la reforma administrativa fue apuntalar una estricta dirección financiera y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, en esencia fue reducir el tamaño de la administración pública y la intervención del Estado. Ver idea en Aguilar, Luis, *Op. cit.*, p. 141.

modelos tradicionales de representación democrática y de formulación de los objetivos sociales se han puesto en duda”⁸².

Desde mi perspectiva, los gobiernos se enfrentaron a la disyuntiva de anclarse exclusivamente a una reforma administrativa “*economicista*” que implicaba el achicamiento de la administración pública y la reducción de la actividad económica del Estado o atender también la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Entonces los intentos de reformas administrativas han atravesado por tres escenarios: uno de corte *gubernamentalista* (protagonismo del gobierno en la orientación de la sociedad), el segundo de índole *economicista* (achicamiento del Estado y administración pública) y un tercero que pretende insertar al gobierno y a la administración pública en una sociedad abierta; es decir un enfoque que atiende “*el modo de dirigir a la sociedad y el papel directivo del gobierno*”⁸³.

Es innegable que en varias latitudes se experimentan cambios vertiginosos que pretenden apuntar hacia la democratización de los países, simplemente hay que recordar los levantamientos civiles que dieron lugar a lo que se conoce como la primavera árabe o la desestabilización de regímenes autoritarios. Libertades de elección y pensamiento que ponen nuevamente sobre la mesa lo expresado en su momento por Rousseau en el sentido de que la “*voluntad particular no puede representar la voluntad general*” y que “*Llamo, por consiguiente, gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del Poder ejecutivo*”⁸⁴.

En efecto, este autor sostenía la imposibilidad de que existiera una verdadera democracia, debido a la imposibilidad de que el pueblo se reúna constantemente para ocuparse de los necios públicos, sin embargo sostiene que a través de la simple existencia de diputados o representantes es imposible que se

⁸² Cerrillo, Agustí, *Gobernanza hoy: introducción*, en Cerrillo, Agustí “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 11.

⁸³ Aguilar, Luis, *Op. cit.*, p.37.

⁸⁴ Ver citas en Rousseau, Jacobo, *El contrato social*, México, Porrúa, 1992, pp. 17 y 31.

materialice la voluntad general; pensaba que el poder se transmitía, pero no la voluntad⁸⁵.

Las ideas de Rousseau nos ubican en la disyuntiva gubernamental: poseer poder y carecer de la voluntad general o construir el ejercicio del poder a partir de la legitimidad. Si bien las reformas administrativas se orientaron en primera instancia hacia el fortalecimiento del gobierno y en una segunda etapa hacia la eficiencia del mismo, se sostiene que esta última dejó de lado los aspectos de legitimidad y conjunción de esfuerzos –públicos o privados– que permitieran democratizar las decisiones y con ello acercarse a interpretar y, en el mejor de los casos, exponer la voluntad general. Por eso se retoman sus ideas, ya que sus postulados nos ubican en la necesidad de repensar el funcionamiento orgánico del gobierno, su esencia y su funcionalidad.

En otro sentido, el papel que jugó el diagnóstico de la Comisión Trilateral antes referido, fue la pauta para centrar la atención sobre la crisis que enfrentaban varios Estados. A este documento se le considera como el punto de partida para configurar un enfoque que conjugara y asociara al gobierno con los sectores privado y social en la solución de las demandas, debido a que el primero había sido rebasado, lo cual generó un ambiente de desconfianza social por su incapacidad.

El enfoque referido es la Gobernanza (Gv), enfoque de la administración pública que en términos generales se configura a partir de la revalorización del papel directivo del gobierno en un contexto de transición democrática que no se ubica sólo en el aspecto electoral, sino en la capacidad articuladora, directiva y coordinadora del gobierno. La gobernanza se coloca en una tendencia que pretende rescatar la naturaleza pública de la administración pública, es el intento por responder a la crisis política y económica que se explicó en páginas anteriores. En consecuencia, vemos en la gobernanza el esfuerzo que intenta dar respuesta a las tres problemáticas básicas a las que apela Cabrero y que señalamos en páginas anteriores.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 14 y 51.

Según Luís Aguilar la génesis del término gobernanza se originó por el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989 titulado “El África subsahariana: de la crisis del desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo”. En este documento se argumentó la incapacidad para gobernar y administrar en esta región del mundo y su conclusión era que se necesitaba menos y mejor gobierno y que “una mejor gobernación requiere de una reforma política”⁸⁶.

De acuerdo con José Juan Sánchez el origen de la palabra gobernanza (governance) se remonta al latín clásico y se empleaba para referirse a la “dirección de las naves”⁸⁷. El término *governance*, así en inglés, viene del francés antiguo *gouvernance*, éste tenía como significado gobierno, pero en realidad su uso intensivo se remonta a 1985 cuando J.R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo titulado «The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour» y posteriormente los mismos autores publicaron: *The Governance of the American Economy*, Cambridge University Press, 1991⁸⁸.

Renate Mayntz del Instituto Max Planck ubica su surgimiento en el análisis de la actividad emprendida por la autoridad política en el intento de moldear las estructuras y los procesos socioeconómicos, de esta manera la gobernanza es dirección política, conducción que trastoca aspectos sociales y económicos⁸⁹.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española gobernanza significa:

Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

⁸⁶ Ver idea en Aguilar, Luis, *Op. cit.*, p. 82.

⁸⁷ Sánchez, José, *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*, en Lerner, Bertha, “Gobernabilidad y gobernanza”, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, p. 226.

⁸⁸ Véase Solá, Amadeu, *La traducción de governance* En línea pag. Web <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm> consultada 19 de febrero de 2014.

⁸⁹ Mayntz, Renate, *Nuevos desafíos de la teoría de governance*, consultado en línea pag. Web: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc> consultada el 23 de febrero de 2014.

Acción y efecto de gobernar o gobernarse⁹⁰.

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas señala al respecto que:

When we speak of the quality of a country's governance, however, we mean the degree to which its institutions (such as parliament) and processes (such as elections) are transparent i.e. not susceptible to corruption in international business transactions, and accountable to the people, allowing them to participate in decisions that affect their lives. It is also the degree to which the private sector and organizations of civil society are free and able to participate. "Good" or "democratic" governance exists when the authority of the Government is based on the will of the people and is responsive to them. It is when open, democratic institutions allow full participation in political affairs and when human rights protections guarantee the right to speak, assemble and dissent. And it is when Government and Governmental institutions are pro-poor, promoting the sustainable human development of all citizens⁹¹.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define a la gobernanza de la siguiente forma:

The concept of governance denotes the use of political authority an exercise of control in a society in relation to the management of this resource for social and economic development. This broad definition encompasses the role of public authorities in establishing the environment enwhich economic

⁹⁰ Real Academia Española, *Diccionario –gobernanza–* consultado en línea pág. Web: <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza> consultado el 20 de febrero de 2014.

⁹¹ Ver idea en Organización de las Naciones Unidas, *¿What is the governance?* En línea Pág. Web: <http://cyberschoolbus.un.org/briefing/governance/gvprogress.htm> consultada 20 de febrero de 2014.

operators function an un determining the distribution of benefits as well as the nature of the relationship between the ruler an the ruled ⁹².

Los tres organismos internacionales citados coinciden en que la gobernanza implica la intervención del gobierno para el desarrollo y de una manera concurrente imprimen un carácter de mayor apertura a la participación de los sectores social y privado, no obstante las tres definiciones resaltan el aspecto del desarrollo económico y se coloca el aspecto económico como piedra angular del desarrollo de la sociedad y objetivo fundamental del quehacer gubernamental. Desde esta óptica la gobernanza se coloca como un instrumento para el desarrollo social sustentado en el progreso económico.

En otro contexto, la gobernanza se coloca en un plano político. Después de la reforma administrativa que implicó el achicamiento del Estado se volvió necesario construir un contrapeso al debilitamiento de los gobiernos. La respuesta oscilaba en reinsertar y redimensionar la política en el quehacer gubernamental. De esta forma José Juan Sánchez señala que la gobernanza se convirtió en un mecanismo que rescató a la política y la colocó nuevamente en un espacio fundamental dentro del cambio administrativo, su paradigma teórico conceptual “tiene como propósito esencial demostrar que fortalecer la capacidad política del Estado resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública ya que en estas se fortalece la administración pública”⁹³.

En esta perspectiva, la gobernanza:

Se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él, en esta configuración ningún actor

⁹²OCDE, *Participatory development and good governance*, en línea página Web <http://www.oecd.org/dac/governance-development/31857685.pdf> consultada el 21 de febrero de 2014.

⁹³Sánchez, José, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 301.

desempeña un papel de primer plano, sino que se producen interacciones en la pluralidad de actores⁹⁴.

De la misma forma:

La governance vuelve a poner en el centro del análisis al gobierno. Ello a partir del hecho de que el gobierno sigue ocupando todavía un lugar central e irremplazable de dirección y coordinación de la sociedad, dado que buena parte de las organizaciones sociales y locales no muestran una aceptable capacidad o suficiencia para resolver sus problemas y autorregularse o bien tienden a ser dependientes del gobierno en el desahogo de sus problemas⁹⁵.

De acuerdo con este especialista, la gobernanza es una forma de gobernar más cooperativa, que incorpora diversas formas de coordinación, pluralidad de ideas, posicionamientos y organizaciones, es el desplazamiento del control jerárquico por una modalidad distinta de entendimiento entre diversas acciones individuales, donde a pesar de que nadie posee un papel de primer plano, el gobierno mantiene un lugar fundamental en la articulación de las demandas y sus soluciones.

En palabras de Agustí Cerrillo i Martínez, la “gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar”, aunque aclara que esto no significa la superación de los modelos que en su momento Aguilar Villanueva denominó como gubernamentalista o de mercado, sino una modulación y reequilibrio⁹⁶. En estos términos:

⁹⁴ *Ibid.*, p. 304.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 302.

⁹⁶ Cerrillo, Agustí, *Op. cit.* p. 11-12.

La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre el poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural⁹⁷.

Si se trata de una nueva forma de gobernar entonces se configura un conjunto de normas, principios y valores nuevos, lo cual conlleva a concebir a la gobernanza como una institución por la construcción de nuevas reglas de juego que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones. Entonces esta institución permite la gobernabilidad, pero bajo esquemas democráticos⁹⁸, de esta manera la gobernanza es un mecanismo para conseguir objetivos, (como la gobernabilidad) ya que procesa democráticamente los conflictos⁹⁹.

Carlos Closa señala que la gobernanza contrasta con los clásicos procesos de gobierno y la política centrados en el Estado. Es la acción de gobernar que ejerce una acción supletoria al poder político, esto se apoya en la incorporación de la sociedad civil y en la acción de gobierno¹⁰⁰ y argumenta que es:

Un proceso decisonal abierto, caracterizado por contactos informales, la participación de un gran número de actores (y con los actores privados no necesariamente subordinados al poder político), en los que las redes tienen

⁹⁷ *Ibid*, p. 13.

⁹⁸ Cerrillo argumenta que el replanteamiento del papel del Estado y las reformas administrativas han puesto sobre la mesa la duda sobre la legitimidad democrática de las decisiones gubernamentales. En este sentido, la gobernanza y democracia deben ser complementarias y no de sustitución, por ello ésta última debe inspirar las reglas y valores de la primera. Cerrillo, Agustí, *Op. cit.* p. 19.

⁹⁹ *Ibid*. p. 14.

¹⁰⁰ Ver idea en Closa, Carlos, *El libro blanco sobre la gobernanza*, en Revista de Estudios Políticos, número 119, enero-marzo, 2013 p. 488.

una importancia capital y, sobre todo, se trata de un proceso de varios niveles¹⁰¹.

Para Closa son reglas, procesos y comportamientos que modifican el poder político, ya que intentan alterar las habilidades del gobierno que tradicionalmente había actuado arbitrariamente en la vida de las personas. Se trata entonces de la gestión de los asuntos públicos mediante la intervención de la sociedad, con la característica fundamental de que la gobernanza no restringe la aparición de demandas.

En la misma línea argumentativa, Ángel Iglesias concibe que la gobernanza se refiere a un modo de gobierno y marco analítico que permite comprender los procesos de gobierno que se fundamentan sobre redes funcionales compuestas por actores públicos y privados en cooperación que se entienden a través de la negociación. Las decisiones se descentralizan hacia otros espacios de decisión, ubicándose en redes complejas que pueden tomarse fuera de los órganos legislativos –estructuras formales de poder institucionalizado–, pero que finalmente son ratificados en ese mismo espacio¹⁰². En este sentido, detalla que “el gobierno aparece como un actor más, pero como actor político que tiene que legitimarse como tal, liderando procesos y estableciendo sistemas de rendición de cuentas”¹⁰³.

En consonancia con Iglesias, la gobernanza atiende a la interacción que se gesta en diversos actores, pero esta relación es horizontal, es decir, no hay sumisión ni mandato explícito, es una relación donde convergen diversas estructuras económicas, sociales y culturales, que en primera instancia parecen antagónicas, pero se unen por los intereses propios¹⁰⁴.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 490.

¹⁰² Iglesias, Ángel, *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobendas 1979-2003*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 27.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 28.

¹⁰⁴ Ver idea en *Ibid.*, p. 28.

Para Renate Mayntz el término gobernanza sólo significaba “gobernar”, por lo cual fue necesario acompañarlo de la palabra “nueva” lo cual le imprimió un significado diferente. Entre otras acepciones es guía o conducción política¹⁰⁵. De esta manera para ella la nueva gobernanza:

Se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar “gobernanza moderna”. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil¹⁰⁶.

El desplazamiento de lo que denomina Mayntz como el “modelo jerárquico” implicó transformar las relaciones de poder en la toma de decisiones, requirió dar apertura a otros actores en un ánimo de entendimiento y sinergia, demandó “la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas”¹⁰⁷ este entendimiento se puede llevar a cabo mediante arreglos neocorporativos, negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores¹⁰⁸.

La definición que obsequia Mayntz nos remite hacia aspectos de índole político. Detalla una serie de requisitos necesarios para que la gobernanza moderna pueda surgir:

Pueden emerger sólo en países que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general para poder desarrollar una gobernanza moderna es que el poder debe estar disperso en

¹⁰⁵ Mayntz, Renate, *Op.cit.*, consultada el 23 de febrero de 2014.

¹⁰⁶ Mayntz, Renate, *Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21, Oct. 2001, Caracas, p. 1.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰⁸ Ver idea en *Ibid.*, p. 2.

la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes. Tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; sólo así se puede suponer que una legislatura y un gobierno electos actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. En otras palabras, las autoridades políticas deben poder ser aceptadas, de modo general, como guardianes del bienestar público. Es necesario, también, que las autoridades políticas manejen recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos¹⁰⁹.

Si la gobernanza moderna requiere de la intervención de otros actores, éstos deben poseer ciertos atributos, en este sentido debe existir una sociedad civil fuerte, bien organizada y funcionalmente diferenciada en subsistemas especializados en temas económicos y sociales importantes, por ejemplo en los terrenos de la producción, enseñanza, salud, entre otras¹¹⁰. Entonces “tiene que ver con la solución colectiva de problemas, no con el dominio por el dominio en sí”. Estimó que se ha demostrado en forma convincente que en los ambientes complejos, las formas no jerárquicas de toma de decisión pueden ofrecer soluciones más efectivas”¹¹¹.

El texto de Mayntz, “Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” nos remite hacia un plano político sobre la concepción de la gobernanza, para esta especialista es, en términos generales, un nuevo acuerdo en la forma de gobernar que trasciende el verticalismo en la toma de decisiones, nos remite a una reconfiguración en las relaciones para la formulación de políticas públicas, en

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁰ Ver idea en *Ibid.*, p. 3.

¹¹¹ Ver ideas en *Ibid.*, pp. 4 y 5.

pocas palabras es la alteración de un espacio tradicionalmente vedado para la sociedad civil y los privados.

Desde nuestra perspectiva, la gobernanza según Mayntz es el reto de trascender hacia nuevos escenarios de entendimiento, donde el gobierno hace arreglos y negocia con otros actores, lo cual a primera instancia puede parecer una disminución de su poder, sin embargo la especialista en cita destaca que se trata de un nuevo papel del gobierno¹¹², responsabilidad que se fortalece a partir de que su accionar debe llevar impreso el sello de la legitimidad, es decir son autoridades más fuertes, pero no omnipotentes.

Para Luis Aguilar la gobernanza se entiende actualmente como:

El proceso o conjunto mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinada a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización¹¹³.

No obstante lo anterior, desde su propia óptica es el:

¹¹² De acuerdo con las definiciones sobre gobernanza podemos suponer el debilitamiento del Estado y gobierno, sin embargo, el estado continúa siendo el vehículo clave para la persecución del interés colectivo de la sociedad, no significa su declive, sino su transformación y adaptación a la sociedad, es crucial para la determinación de objetivos y por su parte el gobierno mantiene una tarea organizadora que centra sus funciones en: la generación de un marco de derechos y deberes, la gestión de las relaciones internas entre actores y la gestión de los fondos públicos. Desde esta óptica, el gobierno posee un nuevo protagonismo estratégico, el de representante de la ciudad, de la organización de la colectividad. Para Josep Pascual, al gobierno le incumbe todo lo que le preocupa a la ciudadanía, eso lo obliga a ir más allá de sus competencias legales y financieras; es decir no sólo legisla o gestiona recursos, también es el representante de la ciudad de sus retos y necesidades. Ver ideas en Peters, Guy, *¿Por qué ahora el interés en la gobernanza?*, en Cerrillo, Agustí, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 53 y en Pascual, Josep, *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, España, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 126, 127.

¹¹³ Aguilar, Luís, *Op. cit.*, p. 90.

Proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección¹¹⁴.

En ambos conceptos se evidencia una diferencia sustancial, la importancia que tienen el gobierno y la sociedad. En la primera cita se resalta el papel direccional que el gobierno ejerce sobre la sociedad y si bien estimula la participación de ésta, sólo la ubica como un receptor de las decisiones. La segunda destaca el valor de la sociedad y la coloca como el eje articulador de las decisiones, es decir ella es la que decide el grado y temporalidad de su intervención y determina sus capacidades de acción, aunque es pertinente decir que este especialista aclara que no siempre la sociedad tiene la capacidad para darse dirección y coordinación, es entonces cuando puede dejar la gobernación a una instancia exterior de gobierno¹¹⁵

Ahora bien, las aportaciones de Aguilar Villanueva trastocan el ámbito político de la gobernanza, pero su visión se centra fundamentalmente en el rol que juega la sociedad en la reconfiguración del quehacer público. Aclara que es obvio que el gobierno debe propiciar consensos básicos esenciales y que a diferencia a lo que se piensa, los gobiernos autoritarios también buscan incesantemente la aprobación social, entonces la diferencia radica en que en gobernanza no debe existir *“superioridad bonapartista del gobierno”*. De esta manera:

El punto original de gobernación consiste en reconocer la insuficiencia de actuar del gobierno para dirigir la sociedad y de manera decisiva consiste en reconocer que necesita de los recursos y las acciones de actores

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, p.132.

extragubernamentales, que son capaces de autogobierno y tienen la capacidad de resolver problemas que son de interés de la sociedad... no sólo se debe integrar el punto de vista de los actores extragubernamentales independientes, sino sobre todo se deben integrar sus capacidades, sus recursos y sus acciones¹¹⁶.

Derivado de lo anterior, se destaca que los actores no gubernamentales poseen mayor capacidad de decisión e influencia, atributos que se reflejan en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas, los servicios públicos, además reconoce la existencia de formas diversas de asociación y coordinación del gobierno con actores privados y sociales¹¹⁷.

Aguilar entiende que la gobernanza requiere de coordinación política con el protagonismo del gobierno ya que sigue siendo relevante e imprescindible, pero aclara que sin la intervención de las fuerzas sociales no existe una verdadera coordinación. En los hechos, sentencia que los gobiernos solos no están en condiciones de dirigir a la sociedad, para ello es imprescindible conjuntar y coordinar sus esfuerzos directivos y de los actores extragubernamentales¹¹⁸.

Hablamos entonces de insuficiencia para gobernar las sociedades contemporáneas, esto obliga a que se integre a la sociedad en el proceso de gobernar, pero esta integración se gestará sobre la base de una incorporación que no se sujete a esquemas incondicionales y modelos forzados, es decir, la participación societal es bajo un modo de gobernar *facilitador*, no mediante el mandato¹¹⁹.

Desde la perspectiva que ubica a la gobernanza como enfoque de índole político se denotan dos elementos sustanciales, por un lado la sociedad ya no confía en el gobierno dada su incapacidad directiva y, por otra parte, evidencia que la misma sociedad ha retomado conciencia de sus propias capacidades, lo

¹¹⁶ *Ibid.*, p.135.

¹¹⁷ Ver idea en *Ibid.*, p. 84.

¹¹⁸ Ver idea en *Ibid.*, p. 86.

¹¹⁹ Ver idea en *Ibid.*, p. 77.

cual conlleva a que revalore su condición para intervenir en el destino social¹²⁰. Entonces podemos suponer lo siguiente: la crisis de ingobernabilidad ampliamente abordada en este capítulo, delineó el viraje hacia otras doctrinas de gobierno, (entre ellas la gobernanza) sin embargo, es importante sumar esa toma de conciencia de la sociedad a sus instrumentos, actitudes y aptitudes, que la convierten en una sociedad protagonista que deja atrás la dominancia decisoria del gobierno.

En este contexto, la sociedad y la revalorización de sus capacidades ubican a la primera como el sujeto y destino de la gobernación. En otras palabras, la gobernanza estimula la intervención de la sociedad en la dinámica de la vida pública. Los productos que se generan en gobernanza son resultado de un ejercicio de coproducción entre el gobierno y las fuerzas sociales supragubernamentales. Ambos, gobierno y actores sociales, han reconfigurado el espacio protagónico del quehacer gubernamental y decisonal. La complejidad actual ha demandado la reconfiguración de los papeles y responsabilidades, en este entendido la sociedad juega un papel fundamental en la desconcentración del poder.

En otro tenor, Diana Vicher sostiene que la gobernanza es un alebrije gracias a que es un laberinto conceptual y si bien se refiere en términos sucintos a la oposición a un gobierno autoritario y excluyente, lo cierto es que las condiciones del mundo exigen virar hacia la recuperación del Estado clásico. Su posición cuestiona la posibilidad de articular acuerdos entre actores que poseen intereses distintos, diferencia sustancial con Ángel Iglesias, debido a que para Vicher el interés general que se debe priorizar es la gobernanza, “en realidad no sucede cuando se trata de defender intereses, pues siempre prevalecen los del más fuerte, aun cuando se le ponga el apellido de la interdependencia o la democracia”¹²¹.

¹²⁰ *Ibid.*, p.85.

¹²¹ Vicher, Diana, *El laberinto de governance. La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2014, pp. 149 y 150.

Para ella, a pesar de que la gobernanza se inserta en esta oleada de nuevos enfoques de organización, siguen prevaleciendo problemas políticos, económicos y sociales que incluso se han agravado y posicionan a organismos internacionales y calificadoros que se orientan hacia la rentabilidad del capital, sobrepasando al Estado, entonces su llamado implica recuperar la visión clásica del Estado, fortaleciéndolo ante organizaciones ajenas a la consecución del interés general.

Ante esto señala que¹²²:

Las decisiones en escasas ocasiones sirven para beneficiar a todos los actores implicados, o para buscar el desarrollo de la sociedad. Como lo hemos atestiguado, las soluciones y arreglos para las problemáticas económicas actuales se resuelven entre el sector financiero y los gobiernos; y los que no resultan beneficiados son los ciudadanos, no importa si están de acuerdo o no.

Así, Vicher cuestiona de manera importante a la gobernanza y se contrapone a los especialistas que citamos anteriormente, debido a que desde su perspectiva, la concepción generalizada sobre la gobernanza posee una “percepción muy positiva, que deja de lado el conflicto y los intereses, desdibujando el aspecto político de las diferentes relaciones”¹²³.

Ahora bien, para Josep Pascual la gobernanza no califica una acción; pueden existir buenos gobiernos con modos gerenciales¹²⁴ o de gobernanza, puede existir buena o mala gobernanza, es decir, no es un término calificativo, ni *de facto* significa una buena acción de gobierno, pero la gobernanza sí se distingue a partir de que es un “nuevo arte de gobernar que tiene en la gestión de

¹²² *Ibid*, p. 150.

¹²³ *Ibid*, p.151.

¹²⁴ Se trata de un modelo que pretende dar máxima productividad a los recursos mediante técnicas de gestión privadas: reducción de costes, mayor productividad, satisfacción del cliente y cooperación pública y privada. *Op.cit.*, p.66-68.

las interdependencias entre los actores su principal instrumento de gobierno”. Destaca que es un modo que prioriza la gestión de las relaciones entre los principales actores que deben construir colectivamente y de manera compartida la ciudad^{125 126}.

Implica una nueva forma de entender la política y el papel del político, debido a que exige un paradigma que se sustenta en la participación. Reconoce la complejidad como elemento sustancial de los tiempos modernos, la nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno. Es importante destacar que para el coordinador del movimiento de ciudades y regiones que promueve la gobernanza democrática, AERYC, (África–América–Europa de Regiones y Ciudades) la gobernanza no sólo debe gestionar las relaciones en interdependencias de los actores y sectores de la ciudadanía, por ello añade a la gobernanza el término “democrática”.

En este sentido, señala que la gobernanza democrática debe moverse a partir de la apertura de otros sectores en la toma de decisiones, sin embargo, estas decisiones que impactan en el desarrollo económico y tecnológico deben guiarse en función de los valores de equidad social, cohesión territorial¹²⁷, sostenibilidad, ética, ampliación y profundización de la democracia y participación política¹²⁸. De esta manera la gobernanza democrática se caracteriza por¹²⁹:

- La involucración de la ciudadanía para afrontar los retos sociales.
- El fortalecimiento de los valores cívicos y públicos.
- Revalorización democrática y del papel del gobierno representativo.
- Construcción compartida y el fortalecimiento del interés general.
- La transparencia y rendición de cuentas.

¹²⁵ Pascual, Josep, *La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades*, en línea pág. web <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/53-3.pdf>. consultado el 11 de marzo de 2014.

¹²⁶ La idea “construir la ciudad” implica en términos generales, establecer las relaciones e interacciones entre los distintos sectores de la ciudadanía, con la finalidad de conseguir los objetivos comunes. Ver idea en *Ibid*.

¹²⁷ Se entiende como el desarrollo más equilibrado de los territorios, aumento de la coherencia de las políticas sectoriales que repercuten en el territorio, cuyo objetivo es la cooperación entre las regiones. *Ibid*, p. 165.

¹²⁸ Ver idea en *Ibid*, p. 90.

¹²⁹ Ver idea en *Ibid*., pp. 90-91.

- Participación ciudadana.

Derivado de lo anterior, gobernanza requiere de democracia (vista ésta desde una concepción de la teoría política –el gobierno de los muchos–). Reconoce que el gobierno es insuficiente; asienta que la gobernanza democrática genera valor añadido porque crea capital social, ciudad y eleva la calidad de la democracia. Entiende que el ciudadano es un sujeto activo porque busca su compromiso cívico.

En esta misma línea analítica, Agustí Cerrillo rescata los principios que democratizan la gobernanza, los cuales pretenden integrar en la toma de decisiones a todos los actores que tengan las condiciones necesarias y suficientes, además intentan garantizar los instrumentos y el ambiente que en realidad permita que los individuos u organizaciones tomen decisiones. En suma, deben abonar a la transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia¹³⁰. A continuación se citan los principios para una buena gobernanza¹³¹.

- **Principio de participación:** es la incorporación de todos aquellos actores que tienen intereses, recursos o visiones en la toma de decisiones públicas.
- **Principio de transparencia:** permite el incremento de la legitimidad democrática y que los ciudadanos participen activamente. En este principio se erige la rendición de cuentas.
- **Principio de rendición de cuentas:** se trata de un mecanismo horizontal donde se toman en cuenta los mecanismos públicos creados por el Estado para supervisar los abusos, pero este mecanismo se deberá aplicar a todos los poderes públicos y a los actores sociales.
- **Principio de eficacia:** es la consecución del resultado de los objetivos preestablecidos por la organización, actuando de manera eficiente y económica.

¹³⁰Cerrillo, Agustí, *Op. cit.* p. 19.

¹³¹*Ibid*, pp. 20-23.

- **Principio de coherencia:** significa que los objetivos sean consistentes y estén coordinados y la forma de lograrlo es a partir de incorporar el liderazgo político, que desde una perspectiva propia ya no se encuentra sólo en el gobierno o parlamento.

De acuerdo con los dos especialistas anteriores, la gobernanza es un arte, una nueva forma de gobernar, sin embargo sus objetivos no se circunscriben a un hecho integrador de diferentes actores, sino que esta inclusión se edifica a partir del rescate de principios democráticos, lo cual genera un círculo donde la democracia fortalece a la gobernanza y a su vez la segunda crea condiciones para el fortalecimiento de la primera; es decir, se construye un ambiente de corresponsabilidad entre el gobierno, individuos y organizaciones sociales o privadas.

Tales son los aspectos fundamentales que me permiten penetrar en este campo de conocimiento, modalidad gubernamental y forma de actuación del gobierno y de las administraciones públicas en un ambiente de mayor grado de democratización, de nuevos retos y de nuevas complejidades como es la gobernanza metropolitana de la que me ocuparé en mi siguiente subcapítulo.

2.3. LA GOBERNANZA METROPOLITANA, UN GENUINO RETO

Para referirme a la gobernanza metropolitana, eje esencial de la presente investigación, considero importante definir en primer lugar el término “metropolitana”. De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española esta palabra se describe y explica lo perteneciente o relativo a la metrópoli, también a un conjunto urbano formado por una ciudad y sus suburbios¹³².

José Antonio Rosique define al área metropolitana cuando una ciudad central “Con un tamaño determinado que ha desarrollado una gran complejidad funcional con movimientos pendulares de personas entre poblaciones cercanas

¹³² Real Academia Española, *Diccionario –metropolitano–*, consultado en línea pág. Web: <http://lema.rae.es/drae/?val=metropolitano> consultado el 12 de marzo 2014.

en la ciudad central y un sistema de transportes y de comunicaciones muy desarrollados”¹³³. Por su parte, Narciso Sánchez define a las zonas metropolitanas como:

La esencia de las grandes ciudades que se conforman a partir de dos o más centros de población ubicados en territorios de municipios distintos o entidades federativas colindantes, y que por su continuidad física, demográfica y urbanística tienen problemas comunes. Esto es, se trata generalmente de conurbaciones territoriales de dos o más poblaciones colindantes o limítrofes, y que son el resultado del avance de la mancha urbana¹³⁴.

Las definiciones anteriores resaltan los aspectos poblacionales, urbanísticos, migratorios y geográficos del concepto. Desde esta óptica, se trata de un espacio territorial donde convergen seres humanos, que se compone a partir de la unión de varias ciudades y del aumento en la demanda y oferta de servicios, lo cual implica el crecimiento de la mancha urbana^{135 136}.

Alfonso Iracheta concibe la metrópoli como:

¹³³ Rosique, José, *Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*, México, Editorial Épica, 2006, p. 43.

¹³⁴ Sánchez, Narciso, *Crisis metropolitana en México*, México, Porrúa, 2005, p. 131.

¹³⁵ A este respecto Jeroen Klink subraya que un común denominador de los procesos de metropolización es que las ciudades crezcan más allá de sus límites originales, lo cual altera sus dinámicas sociales, económicas, ambientales y político-administrativas. Estos eran criterios iniciales usados en los Estados Unidos en la década, lo cual denotaba una definición claramente demográfica. Para Klink esta definición era insuficiente porque subestimaba la diversidad de muchas regiones metropolitanas y porque dejaba de lado las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas que se gestaban en estos espacios. Ver idea en Klink, Jeroen, *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad*, en Banco Interamericano Desarrollo, “Gobernar las metrópolis”, consultado en línea pág. Web: <http://cendoc.esan.edu.pe/fulltext/e-documents/BID/gobernarmetropolis.pdf> consultado el 11 de marzo de 2014.

¹³⁶ Otra aportación al respecto es la que una metrópoli es la que se define por el tamaño de su población, la cual suele establecerse en 1 millón de habitantes, aunque en Europa el umbral que se ha aceptado es de 500,000. Ver idea en Unión Europea, *Gobernanza metropolitana y competitividad en las ciudades europeas*, consultado en línea pág. Web: http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Joining_Forces/outputs_media/JoiningForces-BS-Vol1-Spanish.pdf consultada el 5 de marzo de 2014.

Un centro que ejerce preeminencia económica en una región e incluso en un país, por las múltiples funciones que desempeña, pudiendo asumir éstas a nivel internacional como producto de la globalización de la economía. Casi siempre coincide con una concentración elevada de la población, pero son las funciones y no sólo el tamaño de la población las que forman parte del concepto¹³⁷.

Un elemento adicional al tema que me ocupa, es que la metrópoli:

Se debe considerar como una unidad socioespacial de gran complejidad e intensidad de flujos e intercambios, entre sus funciones económicas y sociales, y se deberán considerar en los procesos de planeación, administración y gobierno, nos dice, los siguientes elementos: los de carácter territorial, los jurisdiccionales, los sociales, los sectoriales y los de flujos, como las infraestructuras. Asimismo, señala, es necesario considerar que existen fuerzas y relaciones sociales concretas que determinan cómo se expande y desarrolla la metrópoli, lo que el autor llama leyes de funcionamiento¹³⁸.

En esta misma línea, Jeroen Klink señala que las zonas metropolitanas se caracterizan por la compleja naturaleza de las interdependencias comunes en los aspectos socioeconómicos, políticos e históricos, los cuales otorgan identidad colectiva, de esta manera el tamaño de la región no es un factor determinante. Retomando a Tim Campbell, Klink señala que:

¹³⁷ Iracheta, Alfonso, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Porrúa, 2009, pp. 44-45.

¹³⁸ Iracheta, Alfonso, *Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión*, en Moreno, Salvador, "El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades", Cámara de Diputados-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007, p.58.

La gestión metropolitana y gobernabilidad está directamente vinculada con los procedimientos participativos de toma de decisiones de las múltiples partes interesadas, de forma directa, en los bienes colectivos, y con el manejo de factores externos y de efectos secundarios que afectan a esos territorios locales pertenecientes a la zona metropolitana global¹³⁹.

A partir de esta definición las zonas metropolitanas cumplen tres nuevas funciones¹⁴⁰:

- Aprovechar las posibles ventajas que los territorios locales tienen ante la existencia de una nueva función territorial y competitiva que es impulsada por la economía global, esto implica que las áreas metropolitanas en lugar de depender pasivamente de las fuerzas macroeconómicas y microeconómicas globalizadas, son cada vez más conscientes y activas de su desarrollo.
- Explotar sus capacidades para estimular la cooperación entre jurisdicciones locales, lo cual involucra el ejercicio de la autonomía mediante procesos participativos locales. Esto obedece a un proceso de descentralización y coordinación que entiende las limitaciones de los gobiernos nacionales y por ende los niveles locales asumen mayores responsabilidades.
- Impulsar el cambio en la propia cultura de la gestión urbana que implica la modificación de tres elementos: 1. atender con mayor interés la competitividad regional y la generación de empleo e ingresos, es decir ya no sólo se centran en la provisión de servicios públicos, 2. buscar y generar estrategias innovadoras para insertarse a la competencia entre los territorios y 3. explorar la articulación y habilitación de agentes interesados en los asuntos públicos, a diferencia de los enfoques que concebían a la autoridad metropolitana como un espacio ejecutor, sin lugar para la participación de los actores privados o públicos. Esta idea funcionalista y

¹³⁹ Klink, Jeroen, *Op. cit.*, p. 129.

¹⁴⁰ *Ibid*, pp.129-136.

tecnocrática se centra en la confección de políticas que se debilitan ante el cedazo de la legitimidad y gobernabilidad.

Entonces la metrópoli no es solo una conurbación en torno a un núcleo conformado por múltiples espacios independientes (municipios, estados o delegaciones), En suma, las metrópolis se están convirtiendo en centros de poder, lugares donde se toman las decisiones a partir de las revoluciones del conocimiento y las telecomunicaciones¹⁴¹ y desde una perspectiva política y cultural, es el lugar donde se centra el poder, el espacio de las grandes negociaciones y alianzas, de las grandes contradicciones sociales, es por lo regular el origen de las grandes ideas, desarrollos y el principal destino de los recursos del resto del territorio¹⁴². Son en esencia, hechos sociales y políticos¹⁴³, el espacio físico de la mayoría de los éxitos y fracasos económicos y sociales de la vida contemporánea de las comunidades¹⁴⁴.

En términos generales podemos decir que las áreas metropolitanas se caracterizan por la complejidad y parece imposible que los gobiernos y administraciones públicas puedan gobernarlas porque exige la conformación de nuevas políticas, instituciones y gestiones en diversos niveles del territorio, acciones que invariablemente deben contar con la concertación de distintos actores con capacidad de desarrollar acciones que impacten en el ámbito público.

Los instrumentos que fomentan la cooperación y coordinación de estrategias entre diversos órdenes de gobierno e instancias administrativas determinan los resultados de las políticas públicas en la gestión de los espacios urbanos, por ello es imposible la obtención de avances importantes si no se cuenta con un compromiso tácito con los actores citados en este párrafo. No

¹⁴¹ Ver idea en Iracheta, Alfonso, *Zona Metropolitana del Valle de México: crisis y oportunidad*, consultado en línea pág. Web: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_38/Alfonso%20Iracheta%20Cenecorta.pdf consultada el 5 de marzo de 2014.

¹⁴² Ver idea en Sánchez, Narciso, *Op. cit.*, p. 130.

¹⁴³ Ver idea en Mella, José, *Ciudad, territorio y proyección urbana: la cooperación intermunicipal en las áreas metropolitanas*, consultado en línea pág. Web: <http://www.eixoatlantico.com/eixo/sites/default/files/Retos%20de%20la%20accion.pdf> consultada el 5 de marzo de 2014.

¹⁴⁴ Ver idea en Unión Europea, *Op. cit.* p. 12.

obstante, la realidad nos marca una situación que se caracteriza por la fragmentación e incoherencia del entramado decisional¹⁴⁵.

En términos claros el compromiso implica la adecuación de las instituciones y administraciones con los territorios morfológico–funcionales, con la finalidad de empatar los diagnósticos de las problemáticas y las estrategias que se deben trazar a partir de la existencia de nuevos territorios abiertos a la decisión pública y a la participación de distintos actores. Entonces tenemos en este entramado metropolitano diferentes estructuras administrativas e institucionales con personalidades jurídicas propias que ponen a prueba la calidad y operatividad de las instituciones, en particular es un desafío a su capacidad de procesar los conflictos¹⁴⁶.

La realidad en las metrópolis nos presentan la fragmentación institucional que dificulta el establecimiento de proyectos y objetivos estratégicos compartidos, esto implica un problema para la gobernabilidad de las ciudades, ya que la competitividad entre los gobiernos locales, la atracción de recursos y una política urbanística autónoma operan como mecanismos que acentúan las rivalidades y egoísmos y allanan el camino para la confección de políticas muchas veces incoherentes en la gestión del territorio. Es entonces necesario crear pautas para una actuación coordinada para atender los problemas que afectan a las ciudades en un escenario de mayores exigencias. De esta manera, “desarrollo económico, sostenibilidad¹⁴⁷ e inclusión social aparecen definidos como los grandes desafíos

¹⁴⁵ Ver idea en *La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española*, consultado en línea pág. Web: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-36.htm> consultada el 5 de marzo de 2014.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Para comprender el concepto de *sostenibilidad*, Natalie Rosales nos remite al enfoque ecológico, que lo entiende como “un equilibrio dinámico como el que poseen los ecosistemas naturales, en el que las interacciones entre los componentes que los estructuran se manifiestan en forma de procesos de retroalimentación, autocontrol y equilibrio, y se remarca la necesidad de conservación, dada la realidad de la limitación de los recursos y la capacidad de carga de los ecosistemas”.

Por otra parte, Rosales refiere también el enfoque social cuyo elemento fundamental es entender a la ciudad como una entidad organizada que posee una estructura social, límites administrativos y sistemas políticos y sociales que impactan el medio ambiente urbano. Este enfoque articula los temas de pobreza urbana con el deterioro ambiental, ante esto propone que la

a los que han de hacer frente las políticas públicas de coordinación estratégica”¹⁴⁸.

La gobernanza metropolitana se inserta como un instrumento que permite entender y enfrentar los desafíos que se presentan en estos “magnos centros de poder”, implica, en otras palabras, nuevas reglas del juego y procedimientos que determinan la interacción de actores sociales y gubernamentales. Para que se cumplan las políticas se requiere del ajuste entre las capacidades de respuesta y necesidades societales, en este contexto las estructuras de la gobernanza metropolitana fungen como las responsables de este reequilibrio.

Así, las capacidades institucionales, es decir la gobernanza metropolitana, se construyen a partir de la combinación de capacidades políticas y técnicas, siendo las primeras las que se sustentan en la apertura de canales que permiten la toma de decisiones mediante el establecimiento de reglas democráticas. De esta manera “gobernar un área metropolitana implica conformar nuevas políticas, una nueva institucionalidad y una nueva gestión pública en diferentes niveles de acción territorial, que debe contar con la presencia y la concertación de los distintos actores con capacidad de impulsar estrategias económicas y sociales del territorio”¹⁴⁹.

Las regiones urbanizadas crean nuevos sistemas institucionales que trascienden las reglas tradicionales. Las estructuras políticas y administrativas son rebasadas, construyen un ambiente ampliamente complejo, por ejemplo, se acrecientan conflictos entre el núcleo del área metropolitana con las comunidades

degradación de la salud y la pobreza que se genera pueden atenderse a partir de la incorporación de la gestión urbana y buena gobernanza.

La propuesta de dicha especialista nos invita a reflexionar sobre un concepto de sostenibilidad ecléctico que implica abordarlo desde una óptica ecológica y del reordenamiento urbano con los aspectos socioeconómicos e institucionales de las urbes. Ver idea en Rosales, Natalie, *Planeación urbana, metrópoli y sostenibilidad: instrumentos para transitar hacia la sostenibilidad territorial*, Observatorio Mexicano de la Crisis, Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Repensar la Metrópoli”, Universidad Autónoma Metropolitana, octubre, 2013.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Ver idea en Presidencia de la República Oriental del Uruguay, *Libro blanco del área metropolitana*, consultado en línea pág. Web: http://archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/docs/l_blanco.htm consultada el 5 de marzo de 2014.

vecinas, debido, entre otras cosas, a la concentración de los recursos y servicios y a la escasez de suelo en el núcleo metropolitano. En ambos puede existir interés por cooperar y resolver sus conflictos, sin embargo, es difícil establecer estructuras o instituciones sostenibles que permitan resolver los problemas.

Lo anterior puede provocar enfrentamientos entre las autoridades locales. La búsqueda de recursos, la incapacidad para resolver problemas, la presión para incrementar su competitividad y la necesidad de insertarse a la globalidad crean un contexto que puede provocar importantes enfrentamientos, los cuales ocasionan el bloqueo del desarrollo de las metrópolis, esta es la razón por la cual se requiere de la gobernanza metropolitana. En este sentido, la gobernanza metropolitana es cooperación intercomunal, intenta ser una respuesta a los “conflictos entre las unidades territoriales, puntos muertos en la toma de decisiones, falta de confianza mutua entre los socios, competencia entre ellos, burocracia excesiva, duplicación de las funciones e inversiones descoordinadas”¹⁵⁰.

Si bien la gobernanza metropolitana es cooperación intercomunal, es sobre todo institucionalidad que se basa en la responsabilidad común para resolver problemas regionales y voluntad para aceptar los métodos cooperativos”¹⁵¹. A continuación se presenta un cuadro que explica las contraposiciones entre la gobernanza y el gobierno.

	GOBIERNO	GOBERNANZA
ESTRUCTURAS	Pocos actores, principalmente entidades públicas	Muchos actores, tanto públicos como privados
	Falta de equilibrio entre los actores	Equilibrio entre los actores
	Poder y política	Delimitación funcional de fronteras
	Delimitación territorial de fronteras	Participación voluntaria
	Participación regulada u obligatoria	Responsabilidades dispersadas
	Responsabilidades claramente asignadas	
INTERACCIONES	Relaciones arriba abajo	Relaciones abajo arriba
	Jerarquía	Cooperación horizontal

¹⁵⁰ Ver idea en Unión Europea, *Op. cit.*, p. 13,14.

¹⁵¹ *Ibíd.*

	GOBIERNO	GOBERNANZA
	Contactos más formales	Contactos más informales
	Confidencialidad	Transparencia
	Consultas escasas	Consultas numerosas
	Ausencia de cooperación al formular y aplicar políticas	Cooperación probable al formular y aplica políticas
PODER Y POLÍTICA	Autonomía de las autoridades	Control social de las autoridades
	Objetivos políticos generales	Objetivos políticos concretos

Cuadro extraído de *Ibíd.*

La tabla anterior nos refleja elementos sustanciales de la gobernanza metropolitana. En primer lugar, actores públicos o privados pueden intervenir en los asuntos, siendo esta injerencia equitativa sin avasallamiento del gobierno. Existe una participación voluntaria no impuesta, donde las responsabilidades se establecen a partir de las capacidades de cada actor.

La gobernanza metropolitana determina relaciones abajo arriba, esto se entiende como cooperación horizontal, donde gobierno, individuos u organizaciones se colocan a un mismo nivel. Esta cooperación se ciñe a elementos propios de la democracia: publicidad de las acciones, amplia participación, cooperación equilibrada, participación social en la vigilancia de las autoridades y establecimiento de objetivos concretos.

Si bien debe existir una delimitación clara de responsabilidades y facultades de los gobiernos locales, organizaciones e individuos, la gobernanza metropolitana permite que estos marcos de actuación se ciñan principalmente a acciones funcionales, que admitan agilidad en la toma de decisiones, es decir eficacia en la solución de los problemas.

La gobernanza metropolitana puede entenderse como la existencia de instituciones que encaminan la acción colectiva, donde actores locales públicos y privados definen estrategias comunes. Acciones entre municipios y gobiernos supramunicipales que se basan en la cooperación no impuesta y coordinación horizontal sin avasallamiento de ningún actor¹⁵². Es “una gestión de las

¹⁵²Ver idea en Mella, José, *Op. cit.*, p. 442.

interdependencias entre municipios y actores, que prioriza la horizontalidad por objetivos frente a la institucionalidad político administrativa del hecho metropolitano”¹⁵³.

Para José Mella la gobernanza metropolitana es “la búsqueda de estrategias compartidas de proyectos comunes de colaboración y compromiso frente a una estrategia metropolitana desconectada de los intereses municipales, el ejercicio de un gobierno multilateral de un sistema de municipios en red frente al gobierno de un territorio propio diferente del conformado por las interrelaciones municipales”¹⁵⁴. A la sazón, funge como un puente que conecta la disgregación de propuestas con la realidad del territorio.

Si retomamos que las metrópolis son espacios socio-políticos, debemos considerar que en ella convergen intereses contrarios entre sí que borran las fronteras geográficas que componen el área metropolitana, entonces el papel y reto de la gobernanza metropolitana es tener en cuenta, en primer lugar, que los desafíos son comunes en los territorios que componen la metrópoli, que ningún gobierno y administración pública es suficiente para responder a los reclamos y que es necesario conocer a los actores que tienen interés e injerencia en algún asunto público, que requiere conocer sus capacidades, limitaciones, estrategias e instrumentos con los que cuentan los actores sociales, privados y públicos.

Por su parte en el documentos titulado “Política de cohesión y ciudades - La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones” plantea que “es conveniente establecer una cooperación flexible entre los distintos niveles de colectividades públicas. Las ciudades deben encontrar, respetando la organización institucional propia de cada Estado miembro, las formas de gobernanza eficaces que les permitan gestionar todos los aspectos del desarrollo urbano”¹⁵⁵.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 445

¹⁵⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Política de cohesión y ciudades - La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, consultado en línea pág. Web: <http://eur->

En términos generales el documento es una propuesta que también establece que¹⁵⁶:

- El desarrollo urbano es un proceso largo y complejo. Las ciudades deben situar ese desarrollo en una perspectiva a largo plazo para aprovechar al máximo los numerosos factores de éxito.
- La participación de los ciudadanos constituye un imperativo democrático; el compromiso de los residentes locales y de la sociedad civil en la política urbana tiene la capacidad de otorgar legitimidad y eficacia a las acciones del poder público. Teniendo en cuenta que los contextos históricos, jurídicos, políticos y sociales difieren en función de las ciudades, las buenas prácticas no siempre pueden transponerse directamente de una ciudad a otra.
- Las competencias y los conocimientos constituyen un requisito previo importante para la regeneración urbana. Las soluciones eficaces requieren por lo general competencias específicas, por ejemplo la capacidad para organizar una cooperación que se extienda por encima de las fronteras administrativas y profesionales.

De acuerdo a la cita anterior, la gobernanza metropolitana se plantea el establecimiento adecuado de diferentes políticas y actuaciones que tienen incidencia directa en la configuración de la ciudad, mediante una cooperación más flexible entre los diversos órdenes de gobierno y organizaciones públicas¹⁵⁷, es entonces colaboración entre distintos niveles u órdenes de gobierno, asociacionismo entre ciudades, regiones, Estados y potencialización de la coordinación entre autoridades urbanas, rurales y regionales.

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0385:FIN:ES:PDFconsultada el 5 de marzo de 2014.

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ De Miguel, Rafael, *Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas*, consultado en línea pág. Web: <http://age.ieg.csic.es/boletin/48/14%20DE%20MIGUEL.pdf> consultada el 5 de marzo de 2014.

En suma, la gobernanza metropolitana conjuga dos conceptos que han variado a través de los años, es la existencia de una estructura territorial donde confluyen conflictos, intereses y juegos políticos que son procesados a partir de la integración y entendimiento de la interdependencia de actores colectivos, es decir la gobernanza metropolitana implica integración y procesamiento democrático de los conflictos, pero también es entender que el manejo de la ciudad y la construcción de la misma es un proceso compartido, complejo, donde participan varias instituciones y órganos administrativos públicos.

Sintetizando, los retos y desafíos que nos plantea la gobernanza metropolitana son mayúsculos puesto que no sólo se trata de la corresponsabilidad entre actores gubernamentales, no gubernamentales, públicos, privados y sociales en la atención a la multiplicidad de asuntos metropolitanos, sino que también está presente la transversalidad y la coordinación, la primera tomando en consideración que los problemas complejos como los derivados de la gestión metropolitana, atraviesan el tiempo y el espacio, toda vez que está presente la identidad histórica, las superposiciones que se han venido generado en el tiempo relativas a los pueblos, comunidades, villas y ciudades que se han venido conurbando; de igual manera atraviesa y compete a diversos órdenes de gobierno, en el caso de México, al federal, al estatal y al municipal, al que se añaden las organizaciones de la sociedad civil que abrazan entre sus objetivos asuntos públicos vinculados a lo metropolitano. Por lo que se refiere a la coordinación, salta a la vista que una administración y gestión metropolitana en nuestro tiempo exigen de una fina, atinada y eficiente coordinación y, sin duda debemos sumar también la negociación que se genera día a día entre los diversos actores que participan en la cotidianidad del desarrollo metropolitano e inclusive está presente la dimensión futurista, puesto que lo que hagamos hoy afectará, para bien o para mal, a las generaciones venideras.

Son pues la gobernabilidad y la gobernanza metropolitana los enfoques que privilegio en el desarrollo del presente trabajo de investigación. Paso a continuación al análisis del dilatado tránsito entre lo rural y lo urbano-

metropolitano que se ha venido dando en el continente, en la región mesoamericana desde hace varios siglos y, desde luego, en nuestro país.

CAPÍTULO 3:00.- DE LA URBANIZACIÓN A LA METROPOLIZACIÓN DE MÉXICO

“El aire de la ciudad hace libre”
Max Weber¹⁵⁸

3.1 EL HOMBRE AMERICANO: DE CAZADOR-RECOLECTOR A SEDENTARIO

Dado su aislamiento con el viejo mundo, el continente americano siguió una ruta original en lo que se refiere a su poblamiento y urbanización; haciendo válida la tesis de que principalmente el hombre ingresó al continente por el Estrecho de Bering durante los últimos glaciares sucedidos entre 110 mil y 9 mil años atrás, entonces América se pobló paulatinamente de norte a sur, a partir de hace aproximadamente 15 mil años, aunque hay hallazgos arqueológicos de los que algunos científicos deducen que eso pudo haber sucedido desde hace 36 mil años con grupos humanos que llegaron a América por mar, procedentes de Oceanía. Para el centro de México hay evidencias de que los primeros hombres estuvieron aquí hace 11 mil años¹⁵⁹ y de que para el extremo sur de Chile eso sucedió 4 mil años después¹⁶⁰.

Al ser cazadores-recolectores, algunos apoyados con perros, el nomadismo fue prolongado para la mayoría de esos grupos, pues su desarrollo técnico-cultural y las condiciones de los hábitats y climas septentrionales los obligaban a moverse

¹⁵⁸ En las ciudades del centro y norte de Europa surgió este lema, pues el señor de un esclavo o de un siervo perdía el derecho a reclamarlo como sometido a su poder, innovación revolucionaria en su fondo, en las ciudades medievales del Occidente. Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 p. 957

¹⁵⁹ La llegada del hombre a América se produjo a fines del periodo Pleistoceno (hace aproximadamente 13,000 años a.C.). Eran cazadores asiáticos mongoloides que partiendo de Siberia, cruzaron el istmo de Beringia y llegaron a Alaska. Luego se propagaron por el resto del continente dando origen a los diversos grupos indígenas de América (por ejemplo: apaches, mayas, quechuas y mapuches); otros hallazgos arqueológicos aseguran que, aparte de ellos, también pudieron llegar inmigrantes de Oceanía: melanésicos y australianos; además se está planteando una posible inmigración de cazadores solutrenses provenientes de Europa a América del Norte. *La llegada del hombre a América:*

<http://poblamerica.blogspot.mx/2009/08/la-llegada-del-hombre-america-breve.html>

¹⁶⁰ Al sur de Chile se han encontrado restos fósiles de recolección y caza, de hace 7,000 años.

Poblamiento de América:

http://es.wikipedia.org/wiki/Poblamiento_de_Am%C3%A9rica#Tiempo_que_dur.C3.B3_el_poblamiento

estacionalmente de unos lugares a otros en busca de plantas y animales que les proveyeran alimentos, materiales y pieles para su vestimenta y la construcción de sus precarias armas, herramientas y viviendas temporales.

Sin embargo, en algunas regiones más al sur del continente, el hombre encontró mejores condiciones ambientales como para hacerse sedentario, aunque no necesariamente agricultor, dada la cantidad de aves, peces y plantas de que disponían permanentemente en las orillas de ríos, lagos y en los bosques cercanos. Específicamente en la región entre las zonas montañosas con mayor biodiversidad destaca la Franja Volcánica Transmexicana, la cual atraviesa el territorio desde Nayarit hasta Veracruz, incluyendo los actuales estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal; en el altiplano central de esa formación montañosa está situada la cuenca de México¹⁶¹, lugar privilegiado por su clima templado, que ha servido de hábitat humano desde hace por lo menos 11 mil años, en donde se fundaron dos enormes ciudades prehispánicas: primero Teotihuacan entre los primeros años del siglo I y el siglo X d. C.), y luego Tenochtitlan fundada en 1325, que prosperó y creció hasta 1521, en que se consuma la caída de la ciudad ante el ejército de Hernán Cortés y sus aliados indígenas.

Con el fin de tener una referencia cronológica de los elementos ambientales, técnicos y culturales que hicieron posible la sedentarización de esas culturas y la manera en cómo se fueron distribuyendo y fundando sus asentamientos en Mesoamérica hasta 1521, tomamos en cuenta los cuatro periodos en que fue dividida la historia precortesiana:

¹⁶¹La cuenca de México se delimita por los umbrales montañosos a partir de los cuales 45 grandes ríos formados por los escurrimientos de sus laderas, que responden a cauces que originalmente se depositaban en el sistema lacustre formado por los 5 grandes lagos que se unían en tiempo de lluvias Legorreta, Jorge (2008) "Transformaciones y restauración lacustre de la Ciudad de México" pp. 207-223 en: Jorge Legorreta (coordinador) La Ciudad de México a debate, México, UAM Azcapotzalco-Ediciones Eón, 339 pp. Esta cuenca endorreica abarca parte de los actuales territorios de los estados de México, Tlaxcala e Hidalgo y el Distrito Federal, tal y como se aprecia en el mapa del libro *Ciudad de ciudades*, publicado por la Fundación para el fortalecimiento de los gobiernos locales A. C. Romero, Francisco J. "Entre lagos y volcanes" pp. 19-28, (fotografía de Yosú Rodríguez 'La cuenca de México' p. 21) en: FUNDLOCAL, Ciudad de Ciudades, México, FUNDLOCAL.

a) *Periodo arcaico*. Inicia con los cambios climáticos y la extinción de la mega fauna (mamuts, mastodontes, camélidos y caballos) hace entre 9 mil y 4 mil años.

- 1ª fase: recolectora, se dio hace entre 9 mil y 7 mil 700 años.
- 2ª fase: agricultura temprana, hace entre 7 mil 700 y 5 mil 800 años.
- 3ª fase: semisedentaria, hace entre 5 mil 800 y 4 mil años.

Se trata de pequeños grupos de cazadores-recolectores-pescadores muy precarios en su desarrollo técnico-cultural, por lo tanto sus asentamientos son temporales, realizando movimientos constantes en busca de alimentos, refugios y climas menos letales. Su estadio de desarrollo estaba en transición entre el salvajismo y la barbarie, en el sentido genérico en que lo planteó Lewis H. Morgan¹⁶².

b) *Periodo formativo o preclásico*. Inicia con algún tipo de agricultura muy primitiva, desmonte de selvas y bosques y creación de las primeras ciudades-Estado con redes de comercialización de alimentos: maíz, frijol, chile y calabaza (2,000 años a. C).

c) *Periodo clásico*. De 250 a 900 d. C. Se consolidan y colapsan los Estados mayas en el sureste mexicano. En el Valle de México la ciudad de Cuicuilco llegó a contar hasta con 20,000 habitantes, pero después de la erupción del Xitle migraron a Teotihuacan, convirtiéndose ésta en la ciudad-Estado más grande del periodo, con comunidades vecinas sometidas al régimen despótico de tributos.

¹⁶² Según los descubrimientos de Morgan publicados por primera vez en 1877, en su primera forma de salvajismo el hombre vivía de frutos y nueces y apenas articulaba algunas palabras; en su estadio medio de salvajismo empezó a usar el fuego, lo que le permitió incluir el pescado como parte de su dieta; en su etapa avanzada de salvajismo fabricó arcos, flechas y desarrolló limitadamente el arte de la alfarería; las tribus que desarrollaron ampliamente estas habilidades entraron al estadio inferior de la barbarie y se mantuvieron ahí mientras no tuvieron un alfabeto fonético ni desarrollaron el arte de la escritura. El estadio medio se alcanzó cuando hubo domesticación de animales, cultivo de maíz y plantas mediante riego, además de uso de adobe o piedra en la construcción de sus casas. Morgan ubica en este estadio a algunos pueblos de Nuevo México y Mesoamérica. El estadio superior de la barbarie sólo lo alcanzaron los pueblos que tuvieron alfabeto fonético, usos de la escritura en composición literaria y fabricación de armas y otros utensilios con hierro. Morgan, Lewis, H *La sociedad primitiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993 p. 83.

d) *Periodo posclásico. De 900 a 1521 d. C. Se funda y desarrolla Tenochtitlan como la mayor ciudad-Estado en la cuenca de México, que durante el siglo XV logra dominar prácticamente a todos los pueblos de Mesoamérica.*¹⁶³

3.2 EL DESARROLLO SOCIO-CULTURAL DEL TERRITORIO DE MESOAMÉRICA

La amplia región central incluyendo la cuenca de México más las extensas selvas del sur y las planicies del sureste, fueron las regiones donde antes de la llegada de los españoles se desarrolló una compleja diversidad socio-cultural de pueblos indígenas, misma que Paul Kirchhoff estudió como un todo y la dio a conocer en 1939 con el nombre de Mesoamérica¹⁶⁴.

Ese mosaico de lenguas y etnias tiene su correlato en las numerosas culturas indígenas que se desarrollaron en diversas regiones y tiempos de Mesoamérica, entre las cuales las más estudiadas han sido los pueblos mexica, maya, teotihuacano, zapoteca, mixteco, olmeca y tarasco. Cada una de las regiones que la constituyen y cada uno de sus pueblos tuvo una historia particular, cuyos procesos específicos difícilmente han podido ser captados por una sola propuesta cronológica, lo que sí es cierto, es que dejaron amplia constancia de los territorios que ocuparon y el tipo de urbanizaciones que desarrollaron.

¹⁶³ Esta propuesta de periodización está citada en: Florescano, Enrique y Francisco Eissa. "Atlas Histórico de México", México, Aguilar, 2008.

¹⁶⁴ "Se designa Mesoamérica a la región centro-sureste de México, y la zona norte de Centroamérica, donde florecieron las más importantes civilizaciones prehispánicas. Desde los olmecas, en el sur de Veracruz y el estado de Tabasco; los mayas en la península de Yucatán, Chiapas, Guatemala, Belice y Honduras, además de los zoques en Chiapas; los mixtecos-zapotecas en Oaxaca, totonacas al norte de Veracruz; toltecas y aztecas en el altiplano, etcétera. Hoy en día tenemos testimonios de su cultura y su grandeza, a través de las ruinas de ciudades ancestrales que poco a poco nos han ido revelando los secretos mejor guardados". Alberto Gárate Rivera, 2013. *Mesoamérica*: <http://www.mx1.cetys.mx/Expos/Mesoamerica/>.

Mesoamérica es un área geográfica limitada al norte por los ríos Pánuco, Lerma, Sinaloa y hacia el sur por el río Motagua, en Honduras, el Lago de Nicaragua y el Golfo de Nicoya en Costa Rica. El término Mesoamérica fue establecido en 1939 por Paul Kirchhoff: área de interacción humana que tiene una superficie de 1'000,218 km²; comparte características culturales y técnicas que los distinguen como el cultivo de maíz, el uso del bastón plantador, la construcción de pirámides escalonadas, escritura jeroglífica, utilización de un año de 18 meses, 20 días y 5 adicionales y de un de 'siglo' de 52 años, creencias religiosas con sacrificios, auto-sacrificios y múltiples dioses, mercados especializados, mercaderes y órdenes militares con tradiciones bien definidas. *Ibíd.*, Florescano y Eissa.

Hay una propuesta que parte del siglo VIII a. C. hasta el siglo XV d. C., periodo en que se fue desarrollando una diversidad étnico-cultural en la que destacan los grupos siguientes: capachas, olmecas, yopes y tlapanecos, mixtecos, huastecos, zapotecos, tumbas de tiro, chichimecas, mezcaldas, mayas, chalchihutes, totonacas, aztlán, toltecas, triple Alianza, tepanecas, tarascos, mazahuas, mexicas y mixes; de estas culturas indígenas se derivó la fundación de múltiples pequeñas y medianas ciudades, unas especializadas como centros ceremoniales en torno a las cuales se realizaban los grandes eventos religiosos, otras más comerciales entrelazadas por las rutas que seguían las caravanas de comerciantes y otras estratégicamente militares; todas con rutas definidas que conformaron territorios¹⁶⁵ que se disputaron hasta la llegada de los españoles¹⁶⁶.

A partir de hace 4 mil años estas culturas generaron mapas urbano-culturales que nos dan una idea de la lógica de ocupación del territorio hasta la llegada de los españoles. Tomando en cuenta las cinco zonas culturales en que se subdivide Mesoamérica para su estudio, mencionamos las más relevantes: Huasteca- Norte de Veracruz; Totonaca-Centro de Veracruz; Olmeca-Sur de Veracruz y Tabasco; Zoque- Tabasco y Chiapas; Maya-Península de Yucatán hasta Honduras; Zapoteca- Valles centrales de Oaxaca; Mixteca-sur y poniente de Oaxaca y Guerrero; Mexica (Azteca)-Altiplano central; Tolteca-Norte del altiplano central; Teotihuacana-Norte del valle de México; Tecpaneca-Azcapotzalco; Mezcala-Guerrero; Chupicuaro-Guanajuato y Michoacán; Teuchitlan-Jalisco; Purepecha (Tarasca)- Michoacan; Chalchihuites-Zacatecas y Paquime-Chihuahua entre otras¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Gordon Child (1936) asegura que los grupos humanos recolectores de alimentos veían en esos territorios algo que les pertenecía y por lo tanto había que tomar control, sobre todo si eran sustentables permanentemente; como siempre hubo competencia de sobrevivencia, entonces las guerras estuvieron servidas. Child, Gordon. *Orígenes de la civilización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 p. 6.

¹⁶⁶ Para conocer la cronología de los grandes grupos culturales mesoamericanos de la época precolombina (las fechas son aproximadas y distintos autores discrepan en torno a ellas) hasta la conquista española, se puede ver "Cuadro de Cronología" en:

http://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9xico_prehisp%C3%A1nico#Cronolog.C3.ADa

¹⁶⁷ Para tener una visión cartográfica ver, *Mapa de culturas prehispánicas de México*:
<http://mx.answers.yahoo.com/question/index?qid=20090622153248AA4UBIy>

De acuerdo con la propuesta del antropólogo Julian Steward y del arqueólogo Paul Kirchhoff, las sociedades prehispánicas de México formaron parte de tres grandes súper-áreas culturales. El norte de México, aproximadamente hasta la línea del trópico de Cáncer, donde se encontraban los pueblos nómadas organizados en formaciones sociales poco complejas. Esta gran área cultural es llamada Aridoamérica y se extiende hacia los Estados Unidos por el territorio de Texas, las montañas Rocosas y California.

En el sur de México y el noroeste de América Central se desarrolló la civilización mesoamericana. Como antes señalé, Mesoamérica fue un mosaico étnico y lingüístico compuesto por pueblos que compartían varios rasgos culturales, entre ellos la formación estatal, la arquitectura monumental, la escritura, el uso de calendario civil y ritual y una economía basada en la agricultura del maíz. Se toma generalmente como hito inicial de la historia mesoamericana la invención de la cerámica, que ocurrió alrededor del año 2500 a. C.

Oasisamérica es la tercera de las superáreas culturales del México prehispánico, formada por la progresiva sedentarización de algunos pueblos aridoamericanos en el noroeste de México y la Gran Cuenca del suroeste de los Estados Unidos. Los pueblos de la región oasisamericana tuvieron una relación muy intensa con Mesoamérica desde épocas muy antiguas, pero fue alrededor del siglo VII de la era cristiana cuando se establecieron las comunidades sedentarias y la organización social compleja que las caracterizó. Los oasisamericanos también eran pueblos, aunque fueron pocos los cultivos domesticados por ellos, entre otros el frijol. Una mezcla de factores ambientales adversos y la crisis social propició la ruina de las civilizaciones oasisamericanas, en algunos casos antes de la llegada de los españoles¹⁶⁸.

La historia de las sociedades que vivieron en el México prehispánico es limitadamente conocida a partir de la investigación arqueológica, en primer lugar porque no todos los pueblos tenían escritura, que es uno de los rasgos que

¹⁶⁸ Florescano, Enrique *Los orígenes del poder en Mesoamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009 p. 38.

distinguen a Mesoamérica del resto; en segundo lugar, porque cuando se retomó el interés en sus registros escritos se había olvidado el modo de leerlos; finalmente, porque muchos documentos indígenas fueron destruidos por los conquistadores.

Los documentos escritos después de la Conquista comprenden las crónicas de conquistadores y evangelizadores, la investigación realizada por algunos clérigos, la obra de autores indígenas que aprendieron a escribir en el alfabeto latino y los códices históricos que emplearon algunas comunidades indígenas para reclamar sus tierras¹⁶⁹.

Las ciudades prehispánicas más importantes son Teotihuacan, la ciudad precolombina más grande de América, con monumentos mayas dedicados al sol, la luna y a algunos dioses. Continuamos con Palenque, ciudad maya ubicada en el corazón de Chiapas que alberga una gran riqueza arqueológica extraordinaria. En tercer lugar destacamos a Chichén-Itzá, ciudad maya con asombrosas ruinas y yacimientos; luego la ciudad de El Tajín, en la zona de Veracruz, al igual que Uxmal, una ciudad que se estima tuvo unos 25,000 habitantes entre el 800 a. C. y el 1200 d. C. También hay que considerar la ciudad maya de Calakmul, la cual estuvo habitada entre el 1000 y el 500 a. C., ubicada junto a Palenque es reconocida como una de las ciudades mayas más grandes de México¹⁷⁰.

En el mapa de Mesoamérica se aprecia el denso mosaico de asentamientos humanos que se desarrollaron antes de la Conquista y las regiones en que se subdividió, incluyendo el altiplano central que llegó a ser la región más poblada del mundo de esa época y por lo tanto con mayor número de centros urbanos, asentamiento de pueblos indígenas, muchos de los cuales siguen siendo la cabecera político-administrativa de diversos municipios, origen de varias ciudades mexicanas del siglo XXI, que por eso comparten su régimen de usos y costumbres en infinidad de barrios y pueblos que estuvieron allí desde tiempos prehispánicos,

¹⁶⁹ Para profundizar al respecto ver, *México prehispánico*: http://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9xico_prehisp%C3%A1nico

¹⁷⁰ Ciudades prehispánicas, México <http://mexico.costasur.com/es/ciudades-prehispanicas.html>

pero que ahora conviven con fraccionamientos residenciales, condominios horizontales y zonas habitacionales, sin importar que en su momento precolombino no contaran con los implementos civilizatorios de la rueda, el caballo como medio de transporte, ni animales de tiro.



Fuente: laconquistademexicoguerrerosjaguar.blo...

Entre 1600 y 600 a. C., la cultura olmeca, una de las más antiguas y desarrolladas para su época, produjo al menos tres ciudades importantes: San Lorenzo, La venta y Tres Zapotes que tenían varios kilómetros cuadrados de extensión con pirámides, esculturas monumentales, edificios y viviendas, por eso es considerada como la madre cultural, antecedente de los grupos humanos posteriores en Mesoamérica¹⁷¹.

3.3 LA URBANIZACIÓN DEL CENTRO DE MÉXICO

Más adelante, entre 300 a. C. y 1338 d. C., es decir a lo largo de más de 16 siglos, se fundaron ciudades tan importantes como Cuicuilco, Teotihuacan, Cholula, Cacaxtla, Xochicalco, Tula, Tlaxcala, Azcapotzalco, Tenochtitlan y Tlatelolco; de entre ellas, Teotihuacan fue el centro urbano más grande de América allá por el

¹⁷¹ Mastache, Guadalupe y Robert Cobean “Sociedad urbana y población”, Conapo, *El poblamiento de México*. Tomo I, El México Prehispánico, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población. Editores, 1993 p. 137.

año 500 d.C., con 200 mil habitantes y alcances de escala metropolitana, ya que en torno a ella gravitaban muchos otros poblados con los que había relaciones comerciales o de subordinación política y militar; sin embargo, entre el 650 y 1000, prácticamente se desintegró¹⁷².

En el caso de Tenochtitlan, antes de su fundación en 1325 en un islote prestado por Tezozomoc señor de Azcapotzalco, muchas otras culturas como los alcohuas, tepanecas y otomíes ya se habían asentado en los márgenes occidentales de los lagos por los rumbos de Azcapotzalco, Tlacopan y Coyohuacan, mientras que grupos de influencia tolteca se encontraban establecidos al oriente, en Culhuacán, Chimalpa y Chimalhuacán.

Los cambios culturales y tecnológicos, sobre todo la práctica agrícola con chinampas, hicieron posible que entre 1200 y 1500 la cuenca alcanzara cerca de un millón de habitantes distribuidos en 50 poblados que fungían como cabeceras de muchas otras comunidades que pagaban tributo a los mexicas desde 1400 aproximadamente, por lo que se considera que en ese momento era la región más poblada del mundo, incluso hay estudios que afirman que Mesoamérica tenía cerca de 25 millones de habitantes al momento de la llegada de los españoles¹⁷³, lo que implica un sistema rural-urbano-metropolitano, con sus rasgos primitivos y de barbarie, contruidos desde los mítico-históricos, pero altamente complejos, organizados centralmente y con comunicación regular e intensa entre todos los pueblos de Mesoamérica, sometidos por los usos y costumbres del régimen

¹⁷² El colapso de Teotihuacan y su sistema político, económico y cultural fue un hecho medular que repercutió definitivamente en toda Mesoamérica, rompiendo siglos de estabilidad política y originando sociedades hostiles e inestables antes controladas de forma directa o indirecta por los teotihuacanos y con conflictos entre sí que crearon urbes de importancia singular y de hegemonía regional como Cholula, Xochicalco, Tula Chico, Cacaxtla-Xochitécatl, Teotenango, Cantona y una fase decadente de la propia Teotihuacan. *Periodo epiclásico mesoamericano*: http://es.wikipedia.org/wiki/Per%C3%ADodo_Epicl%C3%A1sico_mesoamericano

¹⁷³ Se trata del excelente libro de época, de Stanley J. y Bárbara Stain *La herencia colonial de América Latina*, México, Madrid y Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1971, que da elementos para interpretar.

dominante despótico-tributario, cualitativamente distinto al esclavista forjado en Grecia y Roma antiguas¹⁷⁴.

Es importante poner atención en el desarrollo de los grupos humanos que se fueron asentando en torno a los lagos de la cuenca de México hasta la fundación y desarrollo de Tenochtitlan (1325-1521), pues sus antecedentes centralizadores de población, organizada bajo el modo asiático de producción¹⁷⁵ y luego con la Triple Alianza entre aztecas, tlatelolcas y texcocanos, les permitieron someter primero a todos los pueblos del valle y luego a prácticamente todos los pueblos de Mesoamérica, apoyados en su eficiente organización militar y superioridad bélica;¹⁷⁶ hasta antes de la Conquista se puede considerar que, aun los pueblos más desarrollados, no superaron el estadio medio de la barbarie¹⁷⁷.

Esto fue importante porque Tenochtitlan, convertida en centro político-administrativo y militar que llegó a concentrar entre medio millón y un millón de habitantes en la cuenca de México, impuso una forma de explotación de recursos naturales incluso más allá de la cuenca, que a la llegada de los españoles

¹⁷⁴ Rosique Cañas, José Antonio y Sergio Alejandro Méndez Cárdenas “Cuenca de México: un hábitat en riesgo”, *Veredas. Revista de Pensamiento Sociológico, Cambio climático*, México, UAM-Xochimilco, 2013 p. 128.

¹⁷⁵ El modo asiático de producción o despótico-tributario se desarrolló en algunas regiones de Asia y África (Egipto, Persia, Indonesia, etcétera) Sus principales características son: un soberano (déspota), explotación colectiva, clase opresora y oprimida y se trabaja para todos. Siguiendo los estudios de Karl A. Wittfogel sobre el despotismo oriental, Marx afirmó que este modo de producción también habría existido en algunas de las culturas mesoamericanas, donde el gobierno hidráulico se obligó a desarrollar un tipo de dominación tributaria con un soberano déspota, un ejército y una burocracia semi-profesionalizada que recababa los tributos impuestos a los pueblos subyugados y que aportaban trabajo para desarrollar las construcciones que hacían posible la vida en un medio donde había que controlar y distribuir el agua.

Para ampliar sobre el tema ver, *Despotismo oriental. Estudio comparativo del poder totalitario*. http://190.7.110.123/pdf/5_revistaDerechoDelEstado/numero12/karlWittfogel.pdf, y en:

Modo asiático de producción. En: <http://modoasiaticoproduccion.blogspot.mx/>

¹⁷⁶ Entre los pocos pueblos que no se doblegaron a ellos se cuentan los tlaxcaltecas, los purépechas y los juchitecos del istmo de Tehuantepec.

¹⁷⁷ De acuerdo con Morgan (1877) las etnias asentadas en Nuevo México, México, Centroamérica y Perú transitaban por el estadio medio de la barbarie al momento de la llegada de los españoles; se trata de culturas que practicaban algún tipo de agricultura de cereales, en el caso de los americanos fue el maíz fundamentalmente, domesticaban algunos animales, pero nunca el ganado vacuno, que no existió hasta la llegada de los españoles, construían sus casas con adobe y usaban la piedra para la arquitectura de sus centros ceremoniales que incluían enormes y sofisticadas pirámides, fundían algunos metales para usos diversos, pero no el hierro, además mantenían la práctica de los sacrificios humanos para ofrendar su muerte a sus dioses.

Ibid., Morgan, pp. 83-84.

mostraba ya ciertas repercusiones ambientales, tal y como sucedió siglos antes en Teotihuacan, posiblemente, también por la sobre-explotación de recursos naturales, debido a que los pueblos asentados en la cuenca eran obligados al pago de tributos en especie y esto asociado a sequías prolongadas que se registraron en aquellas épocas y la invasión de otras culturas que desconocían las características del ambiente, sobrepasaron la capacidad de carga de la cuenca¹⁷⁸.

Sería un error metodológico para nuestra tesis dejar fuera de nuestros antecedentes urbanos el componente étnico y cultural de la etapa prehispánica de Mesoamérica, pues dificultaría entender integralmente muchos de los rasgos tradicionales que algunos, equivocadamente, consideran como signos de subdesarrollo de las metrópolis mexicanas del siglo XXI y que persisten como fragmentos de instituciones muy antiguas en forma de ritos, folklore y usos y costumbres provenientes de la diversidad de usanzas que se originaron en fiestas religiosas, creencias prehispánicas, mitos y tabúes que se mezclan en la vida cosmopolita de la gente contemporánea que habita nuestras metrópolis globalizadas del siglo XXI.

Podemos decir, sin lugar a dudas, que el hecho de que la colonización española produjera una sinergia sociocultural muy profunda, dado el mestizaje entre indígenas y españoles impulsado desde el mismo conquistador, se trató de la política demográfica más importante para México, propuesta por el mismo Hernán Cortés, y esto propició una forma de desarrollo totalmente diferente a la práctica de extinción de indígenas que siguieron los colonizadores norteamericanos durante los siglos XVII al XIX; en sus ciudades no hubo el componente étnico, social y cultural indígena, salvo en situaciones de excepción, mientras que en las ciudades mexicanas del centro y sur del país, los encomenderos, las órdenes religiosas y luego los hacendados y mineros, construyeron ciudades con la mano de obra altamente calificada de los indígenas; pronto los mestizos que se agregaron desde la primera generación, los criollos,

¹⁷⁸ “Se considera que alrededor del siglo VIII ocurrió una gran sequía en el norte de Mesoamérica que provocó la migración de sus ocupantes hacia el sur. Esta sequía también habría afectado a la agricultura de la región e hizo inviable el sostenimiento de la población”.
<http://es.wikipedia.org/wiki/Teotihuacan#Decadencia>

hijos de españoles nacidos en América y los mismos españoles que convivieron bajo reglas e instituciones sinérgicas entre las dos culturas¹⁷⁹; eso marcó las formas arquitectónicas criollas del paisaje urbano, de sus barrios y pueblos dentro de las mismas ciudades, y luego del desarrollo durante la urbanización intensa y expansiva del siglo XX en la capital nacional y otras grandes ciudades de provincia, donde siempre se deja ver la intención de rescatar el componente prehispánico y mestizo de la Colonia.

3.4 CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA URBANIZACIÓN DURANTE LA COLONIA

La llegada de los españoles catalizó los impactos ambientales con sus nuevas formas de transporte terrestre, los cambios técnicos en la agricultura, la práctica de la ganadería, la explotación de las maderas de los bosques para la construcción de las nuevas ciudades; en la cuenca de México, pronto iniciaron la desecación de canales y los esfuerzos por darle cauce hacia afuera del valle, al agua pluvial que estacionalmente inundaba el centro de la ciudad.

Es un hecho que tanto su actividad minera y agrícola, como el comercio monopolizado por la monarquía, fueron los principales elementos promotores del desarrollo urbano colonial. De acuerdo con la ordenanza de intendentes de 1786, Nueva España estaba dividida en 13 intendencias (México, Puebla, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Sonora y Chiapas y 8 provincias internas (Sonora, las Californias, Nuevo México, Nueva Vizcaya, Coahuila, Texas, Nuevo Reino de León y Nuevo Santander).

¹⁷⁹ Esto sucedió así por el grado de desarrollo cultural que encontraron los españoles en el centro de México, mucho más avanzado del que encontraron los ingleses en las praderas y estepas de Norteamérica. Acá, los indígenas artesanos mexicanos, fueron la fuente de mano de obra calificada fundamental para construir iglesias, haciendas y palacios que demandaron los sacerdotes, encomenderos y aristócratas españoles venidos de un feudalismo europeo trasnochado; entonces, desde el principio se le vio al indígena, más allá de los prejuicios religiosos, como un elemento estratégico para la reproducción de la vida colonial, no así al indígena norteamericano, que por sus condiciones de salvajismo no representó un bien colectivo para la reproducción social de las colonias.

En todas esas intendencias, las ciudades se fundaron siguiendo el patrón de las poblaciones existentes en el área central y por el descubrimiento de yacimientos mineros o nuevas regiones para la ganadería y la agricultura, aunque hay que tomar en cuenta que el norte del país estaba escasamente poblado y que entre 1532 y 1568 se dio una catástrofe demográfica al desplomarse la población indígena de 16.8 millones a 2.6, lapso en que la población española pasó de 8,000 a 18,000 habitantes.



Fuente: Google, Mapa de la Colonia española en México¹⁸⁰

De hecho en esos años la penetración del territorio se limitaba a establecer centros administrativos religiosos y mineros como Compostela, Taxco, Zacualpan-Sultepec-Temascaltepec, Durango, Fresnillo, Sombrerete y Santa Bárbara, por lo que el sistema de ciudades con más de 16 mil habitantes apenas llegó a 18 asentamientos en 1795, formado por la Ciudad de México como capital del virreinato con 56 mil habitantes, además de Veracruz, Mérida, Puebla, Querétaro, Zacatecas, Oaxaca, Guadalajara, Morelia, León, Guanajuato y San Miguel Allende; en 1810 la población total nacional llegó a 6.14 millones, considerando un

¹⁸⁰ Mapa de la Colonia española en México:
https://www.google.com.mx/search?q=mapa+de+la+colonias+espa%C3%B1olas+en+m%C3%A9xico&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ei=GEIeU_rIFcD2AXw5ICABw&ved=0CAcQ_AUoAQ&biw=1366&bih=600

territorio colonizado de más de cuatro millones de kilómetros cuadrados en los cuales había menos de 400,000 habitantes asentados en medios urbanos, en aquel sistema mal comunicado de pequeñas ciudades; la economía preponderantemente rural, impulsada por un mercantilismo incipiente impuesto por los españoles en todas sus colonias americanas, estuvo sustentada en actividades fundamentalmente agropecuarias y mineras¹⁸¹.

Más allá de la transición que vivió Europa para salir del feudalismo entre los siglos XIII y XVI, lo que se fraguó en México durante la Colonia en los pueblos de Mesoamérica fue una mixtura entre mercantilismo limitado a las economías mineras de enclave, en donde se explotaba el trabajo de esclavos negros y las haciendas ganaderas y agrícolas que daban sustento al pequeño sistema de ciudades con apoyo de trabajo servil, primero dominado por los encomenderos y luego por los hacendados y órdenes religiosas que se beneficiaban del mismo sistema bajo reglas más humanitarias; todas estas economías se iniciaron con la nueva institución de la encomienda y luego convirtieron al trabajador rural en campesino acasillado en las haciendas, sujeto por instituciones de arraigo como la tienda de raya y la herencia de las deudas familiares; de hecho fragmentos institucionales del modo de producción despótico-tributario se mantuvieron hasta entrado el siglo XVIII, para garantizar los envíos del diezmo al Vaticano y metales preciosos y otros productos valiosos para la Corona española (Rosique, 1984: 27-47).

3.5 INDEPENDENCIA, INVASIONES EXTRANJERAS Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO URBANO

Hay un acuerdo entre algunos historiadores en el sentido de que el siglo XIX de México fue un siglo largo que inició en 1808, cuando los reyes católicos abdicaron frente a la invasión francesa en España y culminó en 1917, momento en que se firma la última Constitución mexicana; por su parte el siglo XX es corto y se

¹⁸¹ Garza, Gustavo *La urbanización de México en el siglo XX*, México, Colegio de México, 2003 pp. 14-19.

considera que su fin llegó tempranamente, en enero de 1994, cuando se detona en Chiapas el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en contra del régimen de globalización económica marcado por la firma del Tratado de Libre Comercio¹⁸².

La principal consecuencia político-administrativa de la independencia de México fue la creación del Distrito Federal; su localización en el centro histórico de la ciudad que había servido de capital azteca y también de capital de la Nueva España dio continuidad al destino centralista que tiene hasta nuestros días; sin temor a equivocarnos se puede decir que esa fue la primera y más importante política urbana que se decidió en 1824, como resultado del conflicto entre federalistas y centralistas, a saber, entre los primeros liberales y conservadores del siglo XIX.

La traza circular del Distrito Federal perfecta con un compás de juego de geometría, midiendo 2 leguas de radio (222 kilómetros cuadrados), fue lo menos importante desde el punto de vista territorial, porque pronto surgieron los alegatos jurídicos de las poblaciones que quedaron cortadas por aquel círculo, asunto que con el tiempo fue resuelto casi en definitiva en 1847 por el entonces presidente de México, el general Antonio López de Santa Anna, al otorgarle al Distrito Federal una forma muy similar a la que tiene el mapa actual, llegando a 1,700 kilómetros cuadrados, entre otras cosas, para gobernar desde la federación los territorios de las laderas del valle y así reforzar las posiciones militares para repeler los constantes ataques de los ejércitos conservadores¹⁸³.

En los años siguientes, lo importante para el lento desarrollo urbano del país fue que se fortaleció el régimen federal de gobierno para toda la república, se

¹⁸² Sobre estas interesantes convenciones entre historiadores que incorporan el debate del desarrollo urbano de México se puede ver: Pino Hidalgo, Ricardo Adalberto *Las políticas urbanas en el Distrito Federal durante el largo siglo XIX*, México, UAM-Xochimilco, CIAD, Tesis doctoral, 2012 pp. 85-91.

¹⁸³ Con el tiempo esos municipios agregados al Distrito Federal, se convirtieron en una amenaza político-electoral para el gobierno central, de tal manera que en 1928 el general Álvaro Obregón, siendo presidente electo, envió al Congreso de la Unión un proyecto de ley para su disolución como forma de gobierno local, dándoles en cambio el estatus político de delegaciones administrativas adscritas al Departamento del Distrito Federal, Legorreta. Op cit., p. 43.

perdió la mitad del territorio a causa de la guerra por Texas que concluyó con la derrota militar ante Estados Unidos en el fuerte de San Diego y luego la invasión Norteamericana a México durante un año; más adelante la guerra de Reforma iniciada en 1857 entre liberales y conservadores, la subsiguiente intervención francesa y la monarquía de Maximiliano de Habsburgo entre 1864 y 1865, ayudado por los conservadores y antiguos realistas. Sólo el firme carácter de Juárez y un puñado de liberales que lo apoyaron durante la caída de su gobierno, hicieron posible que finalmente se restaurara la república en 1865, llevando a cabo el simbólico pero contundente fusilamiento del príncipe de origen austriaco.

De estas experiencias históricas México salió más nacionalista y más centralista, de hecho la llegada de Porfirio Díaz al poder en 1876 y de su prolongada dictadura hasta 1911, mandan el mensaje de un pueblo y sus élites, de que lo que se requería era un país de gobierno fuerte, con una capital industrial, con avenidas arboladas, alameda central, muchos monumentos y palacios hermosos, pero además una ciudad moderna y bien comunicada con el territorio nacional a través de los imponentes ferrocarriles.

Al final del porfiriato México había pasado de tener 6.1 a 15.2 millones de habitantes con una tasa anual de crecimiento demográfico de 0.9, relativamente baja, que se comprende si se consideran las epidemias y guerras devastadoras sucedidas durante todo el siglo XIX.

Desde Juárez hasta el fin del porfiriato, se puede hablar del mejor intento de los liberales, unos intelectuales y otros militares, por desarrollar el país dentro del mundo capitalista de su época, atrayendo capitales extranjeros de varios países europeos y de Estados Unidos. Ferrocarril, petróleo, minería, electricidad, industria, bancos y comercio, se vieron favorecidos por una derrama importantísima de inversiones extranjeras, incluso haciendas ganaderas y agrícolas en el norte del país progresaron y crecieron con la ley que empoderó a

las empresas deslindadoras de las tierras ociosas en manos de la Iglesia y las comunidades indígenas¹⁸⁴.

Los 19,000 kilómetros de vías férreas comunicaron el sistema de ciudades y unidades productivas de materias primas. Entre las décadas de los 30 a los 70 del siglo XIX las ciudades se mantuvieron sin grandes movimientos poblacionales, pero una vez llegado Porfirio Díaz al poder se empezó a experimentar una dinámica significativa de crecimiento tanto de la economía como de algunas ciudades, de entre las cuales la Ciudad de México fue la más favorecida pasando de 137 mil a 330 mil habitantes; Puebla de 68 a 89; Guadalajara de 19 a 84, Morelia de 18 a 34, Veracruz se mantiene casi del mismo tamaño, Zacatecas de 33 a 40, Oaxaca de 24 a 32, otras ciudades también crecieron bastante; Monterrey por ejemplo, pasó de tener 11,000 habitantes en 1820 a 46 mil en 1895; San Luis Potosí se convierte en la cuarta ciudad en importancia, mientras que Aguascalientes llega a 31, Durango a 26, Colima a 19, Chihuahua a 18, Toluca a 23 y Campeche a 17. En términos generales, el grado de urbanización fue lento, pasó de 6.8 a 7.8%, pues la mayoría de la población se mantuvo arraigada a las haciendas y a sus comunidades agrarias¹⁸⁵.

3.6 DEL MÉXICO RURAL AL MÉXICO URBANO DEL SIGLO XX

El siglo XX fue crucial para definir el modelo de desarrollo que seguiría México; no obstante que la revolución removi6 muchas de las instituciones del caciquismo tradicional fortalecidas durante la dictadura de Díaz, el caparaz6n urbano, industrial, de comunicaciones ferrocarrileras y del tel6grafo, habían sido cambios materiales iniciados desde la 6poca de la Reforma que sirvieron de base para el progreso porfirista, a partir del cual el nuevo grupo en el poder traz6 las líneas del desarrollo posrevolucionario, poniendo en el centro de sus programas la urbanización del pa6s como respuesta l6gica para los distintos grupos populares

¹⁸⁴ Rosique Cañas, José Antonio *Tierra y movimientos sociales en la historia de México*, Cuadernos de investigación No. 16, México, UAM Xochimilco, 1984 p. 79-81.

¹⁸⁵ *Idem*, Garza, p. 19.

emancipados que habían participado activamente en los diferentes frentes revolucionarios, impulsando reformas importantísimas en beneficio de obreros, campesinos, sectores urbanos y también de la nueva clase en el poder.

En ese sentido, la Constitución de 1917, base histórica y social de los acuerdos políticos y militares logrados después de 7 años de guerra civil, se convirtió en la fuente institucional que le dio legalidad y legitimidad al nuevo Estado mexicano, destacando el papel que éste jugaría como promotor y actor de la economía nacional en ausencia de una burguesía nacional fuerte, teniendo que otorgar al presidente una serie de facultades en torno a la tierra, el agua, la energía, las comunicaciones y los ferrocarriles, aparte de los compromisos públicos en materia de educación laica y salud, más el reconocimiento de la soberanía de las entidades federativas y el municipio libre en un “México bronco”, en el que los caudillos nacionales y regionales recientemente bajados del caballo de la revolución, todavía jalaban cada quien con sus huestes para el lado que les convenía; aún estaban por construirse las instituciones económicas y políticas de aquel Estado naciente que le daría estabilidad al país entero.

Tomando como referencia el año de 1920, cuando inicia una baja sensible en la actividad bélica como consecuencia del fin de los choques militares entre los principales ejércitos revolucionarios de Francisco Villa, Emiliano Zapata, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, quien en ese momento inicia su mandato presidencial, a partir de entonces está registrado un descenso de la población de casi un millón de personas entre 1910 y 1921, aunque paradójicamente la población urbana creció por la migración campo-ciudad debido al hambre y la inseguridad en el medio rural.

Entre 1921 y 1930 esa tendencia siguió; Ciudad Juárez creció el 8.8% anual, Tampico el 8.6%; Monterrey a una tasa de 5.1%, mientras que la Ciudad de México en 5.6%, llegando a un millón de habitantes; contrariamente Colima, Durango y Guanajuato disminuyeron población en tiempos de la guerra cristera. La Ley de Reforma Agraria de 1915 fue la base jurídica para el establecimiento futuro de 153 colonias agrícolas, algunas con un impacto importante para el

desarrollo urbano regional, tales son los casos de Delicias, Chihuahua, así como la región de La Laguna, entre los estados Coahuila y Durango¹⁸⁶.

Otros cambios institucionales fundamentales durante el gobierno de Obregón fueron las reformas laborales y educativas, para las que contó con la colaboración tanto de los sindicatos obreros, las organizaciones urbanas emergentes, agricultores del norte y campesinos del centro y sur, así como de intelectuales y políticos. En su administración disminuyó el ejército a menos de 60, 000 efectivos después de un proceso de desarme de los grupos en conflicto; reanudó las relaciones diplomáticas con Estados Unidos; mandó reparar el cableado telegráfico y las vías del ferrocarril destruidas durante la revolución; se establecieron normas para la elección y el funcionamiento de los cuerpos diplomáticos y consulares. De cualquier manera, la aplicación del programa revolucionario topó con una fuerte resistencia por parte de los grupos conservadores ligados con la Iglesia católica, mismos que se opusieron a la reelección de Obregón en 1928, hecho que no se consumó debido a su asesinato.

Por otra parte, hay que recordar que en los inicios del siglo XX coinciden a nivel mundial una serie de progresos científicos en la medicina, la agricultura, los transportes y la industria, los cuales hicieron posible alargar la esperanza de vida de la población, mejorar las condiciones salubres en las ciudades, además, los avances tecnológicos en el campo permitieron disponer de más alimentos en todo el mundo; eso aunado a la pacificación entre los grupos armados, marcaron el inicio de un crecimiento demográfico sin precedente que, ligado al desarrollo industrial y al poblamiento del país a partir de una intensa reforma agraria con reparto de tierras, dieron lugar a un modelo de desarrollo urbano que se reflejó en el surgimiento gradual de un sistema de ciudades pequeñas y medianas ligadas con los grandes polos de desarrollo (Veracruz, Puebla, Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México, entre otras). Lo que siguió en los años treinta y cuarenta, además de la explosión demográfica, fueron las grandes migraciones campo-

¹⁸⁶ Únikel Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza *El desarrollo urbano de México*, México, Colegio de México, 1976 p. 309.

ciudad, principalmente hacia la región centro y en particular hacia la Ciudad de México.

La segunda guerra mundial impactó a México de diversas formas, principalmente en su economía y estructura urbana, pues el proceso de sustitución de importaciones y el programa de trabajadores legales hacia los Estados Unidos, por un lado orientó la inversión hacia un proceso de industrialización que se focalizó en unos cuantos centros urbanos, fundamentalmente en las orillas de la Ciudad de México y por el otro, el ingreso de remesas de los trabajadores que estaban en aquel país, más la experiencia técnica aportada por quienes se iban repatriando al final de la guerra, trajeron para México un nuevo sello de desarrollo general que desde luego repercutió en el estilo de vida urbana; el momento de la modernización finalmente llegaba al país, impulsado desde los relucientes organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, etcétera.

Entre 1940 y 1970 destaca la concentración intensa de la población, originada entre otras cosas, por las modalidades de la industrialización sustitutiva; en ese momento la ciudad llegaba a dos millones de habitantes que representaban el 10% de la población nacional, mientras que otros 16 millones vivían todavía en asentamientos menores a los 15,000 habitantes, es decir el 70% era población rural; para entonces, Guadalajara y Monterrey despuntaban como los centros urbano más grandes del país después de la Ciudad de México, con menos de medio millón de habitantes¹⁸⁷.

Ya en 1946, el primer presidente civil después de la revolución, Miguel Alemán, sería el líder impulsor de esta nueva etapa de modernización¹⁸⁸, quien le

¹⁸⁷ Ruiz Chiapetto, Crescencio "Hacia un país urbano", pp. 159-181, Alba, Francisco y Gustavo Cabrera (Compiladores) *La población en el desarrollo de México*, México, Colegio de México, 1994 p. 159.

¹⁸⁸ Aquí pareciera que México está entrando de lleno a esa transición evolucionista-funcionalista de las ciudades que Ferdinand Tönnies visualizó en su Alemania de fines del siglo XIX, donde el México rural se desvanece gradualmente frente al México urbano que va dejando atrás sus estructuras de la vida comunitaria, para entrar a las formas de vida de interacción intensa previstas

dio a la Ciudad de México, Cuernavaca y Acapulco un estilo de vida clasista muy especial, acorde al proceso de urbanización, con carreteras, aeropuertos y hotelería internacional, además de colonias y fraccionamientos de lujo para las clases medias acomodadas y los nuevos ricos.

3.7 EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO

En un intento por sistematizar la historia de las acciones del Estado en materia de planeación territorial, Gustavo Garza propone una periodización en cuatro etapas: i) las acciones pioneras que incluyen la reforma agraria, la creación de Nacional Financiera, el Banco de México y otras instituciones especializadas en el fomento industrial, ejidal. (1915-1940); ii) las políticas de impacto territorial aislado (1941-1970); iii) políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional con el surgimiento de fideicomisos para administrar inmobiliarias, fraccionamientos y desarrollos focalizados en puntos estratégicos del país (1970-1976), y iv) planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1988), que incluye la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País¹⁸⁹. Lo que distingue esta etapa entre 1970 y 1990, es una disminución en la velocidad del crecimiento demográfico de la Ciudad de México, acentuada por la crisis económica de la década de los años ochenta¹⁹⁰.

Considero que en las últimas dos etapas hay un traslape importante, ya que tanto la Ley General de Población (1973), como el Consejo Nacional de Población (1974) y la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) marcan momentos importantes de institucionalización de asuntos directa o indirectamente relacionados con la planeación territorial y urbana; lo importante que ocurre durante la siguiente década es, en parte, consecuencia de los trazos

por su coterráneo Georg Simmel en el Berlín de principios del siglo XX. Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 1976 p. 95.

¹⁸⁹ Garza, Gustavo, *Una década de planeación urbano-regional en México*, 1989 p. 9.

¹⁹⁰ *Op. cit.*, Ruiz, p. 159.

institucionales de la etapa anterior. El Plan Global de Desarrollo, los planes nacionales por sector incluyendo el Plan Nacional de Población, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y todos los programas nacionales que se derivaron de ellos, fueron apareciendo y formalizándose frente a la sociedad como las tareas gubernamentales por realizar con el concurso de todos los sectores: público, social y privado¹⁹¹.

En esa lógica histórica, habría que agregar una etapa más que llega hasta nuestros días: v), la del debilitamiento de la planeación territorial estatal debido a los nuevos criterios neoliberales, en el sentido de la creencia de que el mercado es un regulador más eficaz que el Estado para orientar el desarrollo urbano. Esta etapa que coincide con la inserción de México a los procesos de globalización y la metropolización ampliada de las ciudades medias y grandes, se caracteriza porque la planeación se descentraliza como responsabilidad hacia los estados y municipios, dejándose la responsabilidad de las acciones en manos de los actores privados y organizaciones sociales de autogestión de la vivienda¹⁹².

El mercado inmobiliario y las inversiones de los grandes capitales transnacionales encuentran nuevas condiciones en territorios “liberalizados”; el Estado saca las manos de la economía, convierte en objeto mercantil la parcela ejidal y los territorios de bienes comunales y tiende a la desregulación en materia de desarrollo urbano y vivienda, para adoptar un papel de planeador indicativo en el que las fuerzas del mercado moldean el uso del espacio y las formas arquitectónicas del desarrollo urbano.

Así, el Estado va perdiendo de vista la importancia del carácter regional de algunos espacios; su concepción sobre el crecimiento de las ciudades que

¹⁹¹ Rosique Cañas, José Antonio, *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México. Retrospectiva y prospectiva al siglo XXI*, México, UAM Xochimilco, 1999 pp. 94-105.

¹⁹² Después de los terremotos de 1985, repentinamente emergen en varias ciudades del país nuevos gestores sociales de la ciudad que suplen al Estado en la responsabilidad centralizada de la planeación urbana y en cambio imponen un desarrollo urbano de tipo informal y precario, para resolver las urgentes necesidades de los sectores populares, demandante de vivienda. Moreno Armella, Florita “Los gestores sociales de la ciudad”, pp. 289-296, en Delgado, Javier y Diana R. Villarreal, *Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes*, México, UAM-Xochimilco, 1991 pp. 290-291.

comparten el espacio regional experimentó una regresión en la que se fragmentaron las acciones planificadoras de las distintas instancias de gobierno y en cambio se fue fortaleciendo la visión localista basada en los supuestos principios de las autonomías locales. Esto se refuerza con la estructura organizativa del gobierno establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y estatales, por la lógica sectorial de la planeación, programación y normatividades a las que está sujeto el gasto público¹⁹³.

La segunda causa tiene que ver con las presiones e intereses desatados por el control de los poderes públicos locales, simplificando la solución del problema al difundir una visión pública de que se trata de ciudades cercanas con dinámica propia, en algún sentido interdependientes, pero con problemáticas territoriales diferentes y bajo distintos regímenes constitucionales, por lo que los planes nacionales y estatales se pierden en lo indicativo¹⁹⁴. Así, se deja la suerte de la planeación urbano-regional a una visión localista que se centra en tareas menores de diseño municipal y margina a las entidades de la posibilidad de sumarse a una gestión de enfoque metropolitano regional.

La institucionalización de la planeación del desarrollo urbano tuvo sus orígenes en 1973 con la aparición de la Ley General de Población, en la que el gobierno reconoce oficialmente que México debe cambiar su tradicional política poblacionista siguiendo recomendaciones de las reuniones internacionales sobre población propiciadas por la ONU. Un año más tarde se crea del Consejo Nacional de Población, hecho que sienta las bases para emprender programas para disminuir el crecimiento acelerado de la población.

Más adelante se publica la Ley General de Asentamientos Humanos, con lo que se define un Estado intervencionista en la economía, planificador del territorio

¹⁹³ Los cauces presupuestales obedecen a las inercias sectorizadas de las dependencias de la administración pública; cada secretaría u organismo central se fue desconcentrando y descentralizando bajo el patrón territorial del mapa político-administrativo vigente, es decir, por estados y de éstos hacia sus municipios.

¹⁹⁴ En el actual Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2012-2018 y en los planes estatales de desarrollo urbano de las entidades de la región centro, por ejemplo, es clara esta debilidad en materia de planeación desde el Estado, en la que cada ciudad crece por sus propios méritos y no como producto de intercambios y sinergias regionales con actores que dominan el mercado.

y empresario inmobiliario. Ello propició un conflicto de intereses que se observa en las percepciones que los empresarios tenían de la ley: a) vulneraba las garantías y libertades individuales, b) eliminaba la propiedad privada y el patrimonio familiar, c) otorgaba atribuciones excesivas a los municipios y propiciaba arbitrariedades por parte de los funcionarios públicos y d) era “sovietizante” y llevaba a la estatización de la economía del país¹⁹⁵.

A pesar de los álgidos acontecimientos y las amenazas de huelgas, la balanza se puso del lado de los empresarios y la ley publicada matizó muchos de los aspectos que le fueron criticados, como por ejemplo:

- a) Se restringieron las facultades y atribuciones administrativas de los municipios en materia urbana.
- b) Se eliminaron las alusiones a la especulación sobre el uso del suelo urbano y disminuyeron las referencias al control del mercado inmobiliario.
- c) Se redujeron las presiones sobre los elementos para determinar las sanciones correspondientes por incumplimientos de lo establecido en la ley.
- d) Se volvieron más laxos los criterios sobre la protección de tierras de uso agrícola, forestal o minero.

Más adelante (1981) se adhirió el capítulo V. “De la tierra para la vivienda urbana” con la que se subsana parcialmente una de las lagunas importantes de la ley aprobada en 1976, es decir, el de una política de suelo urbano, en especial el exigido por los programas de habitación popular, y en 1983 se hicieron nuevas reformas y adiciones con las que se lograron cambios que sentaban nuevas bases para la planeación urbana del país:

- El reconocimiento de las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano;
- La creación y operación administrativa del sistema nacional del suelo y reservas territoriales;

¹⁹⁵ Rivero, Melesio Cambio institucional y planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México, México, UNAM-FA, Tesis para obtener el grado de Doctor en Urbanismo, 2012, p. 78.

- La transmisión de bienes inmuebles de la federación a los estados y municipios;
- La necesidad de “evitar la especulación” con la tierra y la vivienda;
- Las acciones del Estado sobre la tierra no se reducen a la exigida para la construcción de vivienda sino que se amplían a las requeridas para el desarrollo urbano.

Como consecuencia de los primeros avances del CONAPO, en 1977 se puso en marcha el Programa Nacional de Planificación Familiar, con lo que se inició una campaña nacional para el uso masivo de anticonceptivos como medio para disminuir la tasa de fecundidad en todo el país.

Finalmente, con el arranque del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Programa Nacional de Desconcentración Industrial, en aparición casi simultánea con el Plan Global de Desarrollo, se cerró un ciclo histórico para la planeación gubernamental, con el que se pretendió darle una visión de conjunto al desarrollo nacional.

Las experiencias de planeación nunca más despertaron tanta expectación y credibilidad como en aquellos momentos. Uno de los principales impedimentos para que se avanzara en los acuerdos para fortalecer la visión integral de la región centro y de la ZMVM, ha sido la pérdida de esa tradición planificadora del Estado. Los gobiernos posteriores fueron tímidos frente a los compromisos políticos que generaba una planificación que se obligaba a ser integral, prospectiva y participativa.

3.8 METROPOLIZACIÓN: CIUDADES COMPACTAS, DISPERSAS Y FRAGMENTADAS

Es un hecho que todas las grandes ciudades del mundo han sufrido cambios territoriales en su estructura y funcionamiento debido a los procesos de globalización económica, tecnológica y cultural de los últimos años.

En la era del acceso a la información, los actores urbanos mejor posicionados, independientemente de que sean empresarios, colectivos de la sociedad civil o dependencias públicas, se han beneficiado de diversas maneras, hecho que les está permitiendo emprender una serie de transformaciones institucionales al interior de sus organizaciones, mejorando su productividad, competitividad y capacidad de servicio, con repercusiones e impactos muy complejos para el entorno local, regional y global.

El espacio urbano es el lugar donde están asentadas las instituciones del Estado, del mercado, de las iglesias; allí mismo está la población civil que le da origen a todas esas instituciones con sus barrios, comercios, fábricas, empresas de servicios, viviendas, escuelas, hospitales, parques, plazas públicas y centros de diversión; son las ciudades que están observando cambios demográficos que se expresan en flujos de migración interna y expulsión dentro y entre las mismas regiones metropolitanas del país; además, la vocación económica y cultural de las ciudades se está desplazando del sector industrial al de comercio y servicios cada vez más especializados y cosmopolitas.

La imagen urbanística de las ciudades cambia constantemente en términos de modas arquitectónicas con plazas comerciales, edificios inteligentes y vecindarios exclusivos donde la sustentabilidad se combina con formas minimalísticas que se entremezclan con vecindarios improvisados y precarios, que se construyen al margen de la planeación del Estado; lugares donde la pobreza, en sus distintas dimensiones, encuentra plena expresión.

El tamaño, la morfología territorial y la función del suelo en las ciudades se están viendo alterados por las tendencias a la descentralización y relocalización de unidades productivas y zonas habitacionales mucho más allá de los límites político-administrativos de la ciudad central, lo que trae consigo impactos ambientales en los nuevos entornos naturales por la sobre-explotación de recursos y uso intensivo de los servicios que la naturaleza aporta a las diversas actividades humanas; en ese sentido la cuenca de México, después de 700 años de servir de hábitat a la Ciudad de México, está al borde del colapso ambiental y

su paradigma de expansión, de acuerdo con los estudios de Javier Delgado, ahora está llegando al otro lado de las montañas que le dan forma al valle de México¹⁹⁶.

En nuestras ciudades globalizadas, sin importar a qué latitud mundial pertenezcan, lo común es la dispersión geográfica, la fragmentación territorial con gobiernos divididos e imbricados a través de relaciones intergubernamentales transversales, verticales, focalizadas, pero muy conflictivas. Adicionalmente también se suman a estas características, la polarización económica que se expresa con algunos barrios de muy ricos y otros de muy pobres que conviven y comparten el mismo paisaje urbano bajo condiciones de gran desigualdad; ahí, la segregación social y la diferenciación multicultural aportan altas facturas de exclusión, que en algunos países propician fundamentalismos étnico-religiosos; a todo esto hay que agregar que otra parte de la ciudad se compacta en determinados nodos de gestión local-global enfocados al turismo y a las finanzas internacionales con corporativos sede de las filiales de empresas y organismos multinacionales.

Dadas estas nuevas tendencias de metropolización, en una misma ciudad se viven realidades socioculturales y económicas muy diferentes y hasta opuestas; en ocasiones sólo pasar de una calle a otra, de un barrio a otro, o de un lado a otro del mismo boulevard, nos transporta a mundos que parecen pertenecer a distintas épocas o distintos países; en ese sentido siempre será importante que el Estado impulse políticas públicas integradoras y solidarias que palien la conflictiva social que esto produce en las zonas metropolitanas emergentes de todo el país; de hecho, a partir de los 80 del siglo XX hay una serie de estudios urbanos que hacen propuestas nominativas para lo que está pasando con las ciudades.

Emilio Pradilla en su libro *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas* presenta una amplia lista con conceptos encontrados en la literatura mundial de

¹⁹⁶ A fines del siglo XX la intensa relación que la Ciudad de México mantiene con las ciudades vecinas de Toluca, Cuernavaca, Puebla, Tlaxcala y Pachuca, está dando lugar a la formación de una megalópolis, en el sentido en el que Gottman (1957) usó el término para las ciudades del Este de los Estados Unidos. Delgado, Javier, et al "La corona regional de la Ciudad de México. Primer Anillo exterior en formación", en Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez Coordinadores, *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I Transiciones*, México, UAM- Plaza y Valdez, 1999 p. 171.

los últimos años que se refieren a las formas territoriales y culturales que están adoptando las ciudades de nuestros tiempos:

Metrópolis, postmetrópolis, megalópolis, ciudad-región, ciudad global, ciudad informacional, ciber-ciudad, ciudad análoga, ciudad compacta, ciudad dispersa, ciudad difusa, ciudad estallada, ciudad dual, ciudad fragmentada, ciudad cuarteada, ciudad astillada, ciudad erosionada, ciudad compartimentada, ciudad derramada, ciudad archipiélago, ciudad fragtal, ciudad de capas, ciudad reagregada, entre otros¹⁹⁷, son adjetivos encontrados por Pradilla en la literatura especializada. Si en estos tiempos diéramos un paseo por la ZMVM, la simple observación de campo nos permitiría llegar a la rápida conclusión de que todos, le pueden ser aplicados a este espacio urbano, tan deformado y tan alejado del sentido humanista que los griegos y romanos le dieron a sus ciudades de la época clásica.

3.9 DESIGUALDADES ECONÓMICAS DE LA ZMVM

La Ciudad de México y su zona metropolitana sufren una profunda crisis estructural y funcional derivada de su crecimiento demográfico y expansión territorial, catalizada por la debilidad del régimen institucional encargado del pilotaje político y económico de la región. La ciudad real enfrenta una serie de retos que requieren de nuevos instrumentos de gobernabilidad, forma de gobierno, planeación democrática e integral con ejecución de mega-proyectos en la escala metropolitana a partir de gestores políticos y técnicos altamente profesionalizados y, desde luego, nuevos esquemas financieros que propicien elevar su productividad, competitividad, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pero también considerar una relación amigable con el entorno natural que le ha dado sustentabilidad durante los últimos 7 siglos, desde la fundación de Tenochtitlan en la cuenca de México, donde alguna vez hubo un sistema de cinco lagos que cubrían más de 1,000 kilómetros cuadrados de lo que ahora es mancha urbana.

¹⁹⁷Pradilla, Emilio *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, UAM-Xochimilco, 2012.

En 2003, de acuerdo con cifras del INEGI, el 34% del PIB nacional se concentraba en la ZMVM; pero el 22.8% era del Distrito Federal, el 9.3% del Estado de México y sólo el 1.3% de Hidalgo. En 2013 la riqueza se sigue concentrando en la misma proporción en la ZMVM, es decir la tercera parte, aunque sólo representa el 1% del territorio nacional (2,000 Km²) y en ella vive la quinta parte de la población nacional. Más allá de esa disparidad, la distribución de la riqueza a su interior también es muy desigual.

Esta desigualdad puede ser ilustrada por la manera en que se distribuye el PIB per cápita entre las dos entidades: para el Distrito Federal es cuatro veces más grande que el de los municipios del Estado de México. Además, para 2012, en términos relativos de presupuesto gubernamental, el Distrito Federal tuvo casi el doble, pues considerando sus 8.85 millones de habitantes, recibió de la federación 111,323.30 millones de pesos, mientras que el Estado de México, con 15.59 millones de habitantes, sólo recibió 116,887.30 millones de pesos; es decir apenas 5 millones y medio más de pesos para una población que casi se duplica.

Como antecedente de estas desigualdades, el mismo INEGI reportaba en Los Cuadernos Estadísticos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de 2001, que para el año 2000 el gasto público por ciudadano del Distrito Federal era 7.69 veces mayor que el que se ejercía para los 9.2 millones de ciudadanos de los 34 municipios que en ese momento formaban la ZMVM; es decir que, mientras el Distrito Federal disponía de \$ 5,476.40 por habitante, el Estado de México apenas contaba con \$ 712.06 por cada poblador; eso explica la calidad y cantidad de servicios municipales tan diferentes para la misma ciudad, pero fragmentados por la división político-administrativa.

3.10 DISPERSIÓN URBANA Y CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

El crecimiento poblacional de la ZMVM de los últimos años se ha concentrado en los municipios conurbados del Estado de México, llegando a 11.17 millones de habitantes en 2012, mientras que el D. F. se quedó en 8.85 millones, con tasas de

crecimiento mínimas e incluso con reducciones en números absolutos de acuerdo con las proyecciones de INEGI de 1995 (VER ANEXO 2).

Otro aspecto que reafirma una dispersión centrífuga de la ciudad, es que la superficie de los 59 municipios conurbados es 14 veces superior a la del D. F., que por falta de espacio y de suelo urbano barato, particularmente en Iztapalapa que era donde se asentaban los flujos migratorios provenientes del sur del país, quedó saturada a fines de la década de 1990, por eso los municipios más cercanos son los que se siguen poblando; sólo en el lapso 2000-2010 la población creció en 1 millón 740 mil habitantes, de los cuales 500 mil están en 5 municipios y 300 mil más en otros 6. Hoy, la densidad más alta de la ZMVM está registrada en el municipio de Nezahualcóyotl, que tiene 17,537 hbs./Km², mientras que en el D. F. la densidad es de 5,937 Hbs./Km² y en el país de 57Hbs./Km²)

Es un hecho que el flujo habitacional e industrial en los principios del siglo XXI se ha estado desplazando hacia el Estado de México, mientras que los sectores comercial y de servicios siguen concentrándose en las delegaciones metropolitanas del D. F. y en el corporativo de Santa Fe.

Las administraciones, las políticas públicas y las legislaciones de las entidades que conforman la ZMVM son diferentes, aunque las leyes y las políticas aplicadas en una entidad afecten todo el espacio compartido. A pesar de que se establecen múltiples relaciones entre unidades político-administrativas, no existen normas para el intercambio y de compensación entre las partes, respecto a los bienes y servicios que una aporta a la otra sin que exista equidad.

3.11 DISPARIDADES PRESUPUESTALES

En cuanto a los ingresos públicos de cada una de las entidades que forman la ZMVM tenemos la siguiente distribución:

ENTIDAD	OTORGADO POR LA FEDERACIÓN	INGRESOS PROPIOS	OTROS
Hidalgo	87.4%	4.3%	8.3%
Estado de México	86.1%	6.4%	7.5%
Distrito Federal	50.8%	41.4%	7.7%
Gobierno Federal	84.0%	10.4%	5.7%

El Ramo 33 es uno de los instrumentos más importantes utilizados por el gobierno federal para transferir recursos ateniéndose a un criterio resarcitorio, sin embargo, el D. F. es de las entidades que menos recursos ha recibido en los últimos años. Por ejemplo, Hidalgo recibe el 2%, pero hay que considerar que su población es apenas de 2.75 millones de habitantes; el Estado de México recibe el 11% con más 15.59 millones de habitantes; por su parte, el DF recibe el 7% con 8.7 millones de habitantes. El otro 80% se distribuye entre el resto de las entidades del país.

El hecho de que la ZMVM se asiente sobre entidades federativas tan heterogéneas en su desarrollo económico y que además concentre a una gran proporción de la población en situación de mayor pobreza, sin duda representa un elemento a considerar desde el punto de vista de la orientación del gasto público y de la reorientación y reestructuración de los sectores productivos en la región.

Enfrentar esta situación significa actuar en el campo de las reformas socio-económicas y no de las políticas focalizadas y asistencialistas. Implica crecimiento económico y generar empleos bien remunerados, mejoramiento de la seguridad social y de la educación y supone también una política de ingreso y gasto de largo alcance orientada a la solución de los problemas estructurales.

De acuerdo con datos del INEGI en 2012, la población total de 10 entidades federativas que son Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas es de 11.11 millones de habitantes, equivalente a la de los 59 municipios de la ZMVM, que asciende a 11.16 millones de habitantes.

Esas 10 entidades recibieron de la federación 12,122.00 millones de pesos de presupuesto para el año 2012, mientras que el Estado de México, que tiene 125 municipios, recibió 16,877.30 millones de pesos; por su parte el D. F. recibió 111,323.30; sin embargo, las disparidades se deben valorar en términos relativos tanto por la población que cada una de estas entidades atiende, como por su extensión territorial.

En ese sentido, por ejemplo, el D. F. tiene una extensión de 1,500 kilómetros cuadrados que representan apenas el 0.75% de la superficie del territorio nacional, pero su elevado número de habitantes, más los 4 millones que recibe diariamente de los municipios y entidades de la región centro del país en días laborales, más la cantidad de empresas y edificios públicos que brindan servicios federales, han hecho que históricamente el presupuesto gubernamental se concentre en esta jurisdicción, que además cumple funciones de capital nacional.

Desde las épocas porfirianas hubo una tendencia a enfocar el desarrollo nacional a partir del centro de México, de su capital y luego preferentemente hacia las ciudades del norte que se vincularon con la economía de Estados Unidos; hay varias hipótesis de por qué sucedió así, pero lo cierto es que en nuestros días nada justifica que la gran periferia metropolitana se mantenga pobre a cambio de que algunas delegaciones metropolitanas del Distrito Federal se vean favorecidas por políticas públicas engendradas desde el interior del Estado-nación, cuando esas mismas políticas no están logrando los resultados de productividad, competitividad y calidad de vida para los ciudadanos allí avencindados, ni para los vecinos inmediatos, que también forman parte de la misma comunidad metropolitana.

3.12 ÁREAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

Las áreas metropolitanas o zonas metropolitanas de México han sido tradicionalmente descritas como el grupo de municipios que interactúan entre sí,

usualmente alrededor de un municipio central. En 2004, luego de un trabajo conjunto, INEGI, CONAPO y SEDESOL acordaron definir área metropolitana como:

1. Un grupo de dos o más municipios en los cuales se ubica una ciudad de al menos 50,000 habitantes, cuya área se extiende sobre los límites del municipio al cual pertenece originalmente incorporando influencia directa sobre otra u otras poblaciones aledañas, regularmente con un alto nivel de integración socio-económica.
2. Un solo municipio dentro del cual se ubica totalmente una ciudad con una población de al menos un millón de habitantes.
3. Una ciudad con una población de al menos 250,000 habitantes que forma una conurbación con una ciudad de los Estados Unidos.

Cabe hacer notar, sin embargo, que los estados del noroeste y el sudeste contienen pocos municipios de gran extensión, mientras que los estados del noreste y el centro contienen muchos municipios más pequeños en superficie. Como tal, las áreas metropolitanas del noroeste y el sudeste no se extienden más allá de los límites de un solo municipio (y las cifras oficiales tienden a reportar la población para todo el municipio aun si hay otras localidades no conurbadas), mientras que las áreas municipales del centro se extienden sobre muchos municipios.

La población conjunta de las 56 zonas metropolitanas de México es de 57'878,905 de habitantes, lo que equivale al 56% del total nacional.

Pocas áreas metropolitanas trascienden los límites de un estado o entidad federativa: la Zona Metropolitana del Valle de México (Distrito Federal, México e Hidalgo), la Zona Metropolitana de Puebla (Puebla y Tlaxcala pero no incluye la ciudad de Tlaxcala), la Zona Metropolitana de La Laguna (Coahuila y Durango), la Zona Metropolitana de Tampico (Tamaulipas y Veracruz) y la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta (Jalisco y Nayarit Nuevo Vallarta).

ZONAS METROPOLITANAS TRANSNACIONALES O BINACIONALES:

Las zonas metropolitanas que se localizan en la frontera con los Estados Unidos también forman conurbaciones transnacionales con una interacción económica y demográfica profunda. La CONAPO define y reconoce la existencia de dichas zonas metropolitanas y las define como los municipios que contienen al menos 200,000 habitantes y que participan del proceso de conurbación con otras ciudades de los Estados Unidos de América.

A continuación se presenta la población de las áreas metropolitanas entre México-Estados Unidos según el Diccionario geográfico del mundo en 2007:

POSICIÓN	NOMBRE DE FRONTERA	POBLACIÓN
01	Tijuana / San Diego	4'922,723
02	Ciudad Juárez / El Paso	2',345,182
03	Reynosa / McAllen	1'109,664
04	Heroica Matamoros / Brownsville	1'019,207
05	Mexicali / Calexico	944,319
06	Nuevo Laredo / Laredo	718,073
07	Heroica Nogales / Nogales	236,368
08	Piedras Negras-Nava / Eagle Pass	206,948
09	San Luis Río Colorado / Yuma	203,579
10	Ciudad Acuña / Del Río	200,367
11	Agua Prieta-Naco / Sierra Vista	190,094
12	Ojinaga / Presidio	24,980

Megalópolis se define como una cadena continua de áreas metropolitanas o territorios que están relativamente integrados entre sí, como el corredor de Boston-Washington, D.C (BosWash) en los Estados Unidos. En 1996, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal propuso, por primera vez, utilizar este término para referirse a la cadena urbana del centro de México, y más

tarde el término fue retomado por PROAIRE, una comisión metropolitana del medio ambiente.

Esta megalópolis, que en México se le llamó también "corona regional de ciudades", o "Corona Regional del Centro de México" está integrada por las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Toluca, Cuautla, Pachuca, Tula de Allende y Tulancingo, éstas también pueden formar sub-megalópolis o coronas subregionales de ciudades (por ejemplo, la Zona Metropolitana de Puebla forma una corona regional con Atlixco, San Martín Texmelucan, Apizaco y Tlaxcala). La megalópolis o corona regional del Centro de México está integrada por 189 municipios (91 del Estado de México, 29 de Puebla, 37 de Tlaxcala, 16 de Morelos y 16 de Hidalgo) y las 16 delegaciones del Distrito Federal, 6 con una población total aproximada (según las cifras antes mencionadas) de 25 millones de habitantes.

En síntesis, el panorama actual del desarrollo urbano de México se puede resumir de la manera siguiente:

Actualmente hay 59 zonas metropolitanas integradas por 351 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal, se ubican en 29 entidades de la república y tienen 63.8 millones de habitantes; dado este fenómeno de crecimiento y concentración demográfica, 46 ciudades están conurbadas con otros municipios; en total México tiene 384 centros urbanos con más de 15 mil habitantes, por lo que en los medios oficiales se dice que el 72.3% de la población mexicana es urbana, mientras que el otro 27.7% vive dispersa en varias zonas semiurbanas o rurales del país¹⁹⁸.

Considerando el acelerado proceso de urbanización iniciado en los años treinta del siglo XX y el de metropolización a partir de los años setenta, desde las ciencias de la gestión pública nos surgen inquietudes cognitivas relacionadas con los cambios institucionales que han venido sucediendo al interior de los gobiernos municipales, cuyos centros urbanos crecieron y luego pasaron a ser o formar parte

¹⁹⁸ SEDESOL, CONAPO e INEGI (eds.), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010, primera edición, México, 2012 pp. 7.

de alguna zona metropolitana, pues tenemos que al menos 11 de esas ciudades cuentan con más de uno o varios millones habitantes, hasta llegar al caso excepcional de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que en 2010 sumaba 20.3 millones, mientras que otras 19 ciudades, tenían entre medio millón y un millón de habitantes.

Nuestra hipótesis es que los gobiernos municipales de estas zonas metropolitanas se han modificado no sólo cuantitativamente, sino también cualitativamente, dado el crecimiento demográfico dentro de sus jurisdicciones, pero también por la complejidad de la interacción generada al compartir problemas de gestión comunes con otras instancias públicas, hecho que ha modificado el paradigma de gestión local antes limitado a sus alcances territoriales, por otro de escala regional, que permita satisfacer de mejor manera las necesidades de su desarrollo local en interdependencia con los otros municipios conurbados o cercanos a ellos y las demás instancias gubernamentales de la república.

Considero que al margen de los límites constitucionales estipulados en el Artículo 115¹⁹⁹, en realidades urbanas tan dinámicas y cambiantes, inicialmente hay una transformación territorial de escala regional, dada la intensa urbanización y conurbación que acerca territorialmente a los municipios y delegaciones, por lo tanto, en la práctica administrativa cotidiana los funcionarios locales han tenido que ir más allá del paradigma de gestión tradicional, municipio-estado-federación de tipo weberiano²⁰⁰.

¹⁹⁹ Para los institucionalistas tradicionales, los marcos jurídicos eran el principio de todo estudio para explicarse la manera de proceder del gobierno, pues éste se ocupaba de la formación y aplicación de la ley a través de las instituciones públicas, de ahí que los intelectuales europeos pusieran tanto énfasis en las instituciones formales del gobierno y sobre las cuestiones legales para tratar de comprender las acciones del gobierno y predecir lo que podría ocurrir bajo ciertas condiciones, Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003 p. 19.

²⁰⁰ El modelo weberiano se describe sintéticamente por el manejo diario de la administración que se encuentra en manos de una burocracia que actúa bajo cierta racionalidad; se trata de un funcionario con empleo seguro y nombramiento legalmente garantizado por el Estado; disfruta de sueldo, trabajo, pensión, ascenso, formación profesional y está sometido a división de trabajo especializado y distribuido metódicamente, considerado como deberes oficiales, con competencias y atribuciones fijas, basadas en el formalismo documental (reglas, leyes, reglamentos) y en la subordinación y superioridad jerárquica, con poderes de mando y medios coactivos para hacer que

La estrategia que se ha seguido en estos municipios, ha consistido en flexibilizar sus acciones, desplazándose hacia un paradigma basado más en la triada, relaciones intergubernamentales-políticas públicas-gobernanza, más cercano a los principios de la nueva gestión pública , basándose en el margen de autonomía expresado en la misma constitución, pero también como respuesta pragmática ante los retos que les impone la complejidad del proceso de metropolización, más allá de los conflictos políticos o jurídicos que se van dando entre funcionarios y las instancias públicas involucradas (municipios, gobiernos estatales y otras agencias del orden federal), ya que hay invasión de atribuciones y rebase de jurisdicciones.

En la experiencia reciente de gestión metropolitana estamos observando que las políticas públicas unen lo que las constituciones separan; estos nuevos hechos están aminorando la fragmentación de la gestión pública impuesta por la división territorial originalmente reconocida en el marco jurídico formal; incluso dentro de la zonas metropolitanas, al margen del marco constitucional, ahora se forman consejos metropolitanos por convenio entre estados y municipios, a fin de acceder a recursos del Fondo Metropolitano cuyo propósito es resolver problemas comunes²⁰¹; en ello va de por medio una experiencia de gobernanza muy diversa que no está contemplada dentro de nuestra constitución como práctica cotidiana de gobierno.

Cierro este capítulo con la siguiente idea de gobernanza expresada por Luis Fernando Aguilar Villanueva:

“(....) la gobernanza es una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos

se cumplan sus órdenes; es lo más cercano a los puestos en empresas de la esfera privada del capitalismo avanzado. *Idem*, Weber, pp. 716-717 y 1060.

²⁰¹ El Fondo Metropolitano, creado en 2006, ha ido aumentando sus recursos, hasta más 8,600 millones de pesos, para repartirlos, en 2013 entre 47 zonas metropolitanas que presentaron proyectos de desarrollo metropolitano específicos.

*en situaciones de real dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen, por lo que ya no pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía y empeño*²⁰²

²⁰² Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

CAPÍTULO 4:00.- EL DESARROLLO METROPOLITANO EN EL ESTADO DE MÉXICO, LA GRAN MEGA-METRÓPOLI EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX

El Estado de México es hoy la entidad federativa más poblada del país, incluido el Distrito Federal que, al parecer, finalmente estará adquiriendo el estatuto de entidad federativa, con lo cual sumarán 32 las que integran al país. El Estado de México conforma una entidad en donde los entramados históricos, sociológico, económico y cultural, han perfilado una sociedad compleja, plural, diversa y dinámica; cuenta con 125 municipios en donde convergen tanto los de carácter rural, como los metropolitanos, varios de los cuales tienen mayor población que las entidades federativas más pequeñas como Colima o Baja California Sur. De las 59 zonas metropolitanas, tres se localizan fundamentalmente en el territorio del Estado de México, entre ellas la de mayor cobertura a nivel nacional, la del Valle de México, como ya lo he destacado. En el presente capítulo me propongo brindar una panorámica analítica de la delimitación y conformación del Estado de México, lo cual territorialmente reviste una gran importancia, toda vez que pese a que de su territorio original se desprendieron los estados de Hidalgo, Morelos, Guerrero y el Distrito Federal, el remanente actual le brinda una situación estratégica de gran relevancia.

De igual manera me propongo plantear el proceso que ha observado la entidad en su crecimiento de lo rural a lo urbano y a lo metropolitano, lo cual no deja de ser un caso único a nivel nacional e inclusive en un plano internacional, que deja entrever la complejidad de la administración y gestión metropolitana que está en juego, toda vez que en ésta no basta con la participación de las instancias gubernamentales del Estado, a ellas hay que añadir necesariamente al gobierno del Distrito Federal y a sus jefaturas delegacionales, así como a una sociedad civil que día a día adquiere mayor protagonismo.

4.1. NACIMIENTO DEL ESTADO DE MÉXICO, SU TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL Y URBANA EN EL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

El desarrollo metropolitano del Estado de México, como se verá más adelante, tuvo sus orígenes en la década de los años cuarenta del siglo XX, sin embargo, con el propósito de conocer el proceso de transformación de su territorio y urbanización, es pertinente referir al nacimiento y conformación de esta entidad, ya que constituyen aspectos importantes, sobre todo porque de este territorio estatal emergieron otras entidades hoy metropolitanas como el Distrito Federal y porque es precisamente en el centro del país, donde se localiza la zona metropolitana más importante de éste, la del Valle de México.

El proceso de constitución del Estado de México se inició en la segunda década del siglo XIX, más precisamente el 20 de diciembre de 1823 con la aprobación del artículo 7.º del Acta Constitutiva de la Federación, en la que se propuso entre otros a México como uno de los estados de la federación, de tal forma que una vez publicado dicho precepto quedó como sigue:

Art. 7.º Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente, compuesto de las provincias Coahuila, nuevo León, y los Tejas; el interno del norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango y nuevo México; el de México, el de Michoacan, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro; el de San Luis Potosí, el del nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatan, el de los Zacatecas, Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguira unido á Jalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente á los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componian la provincia del itsmo de Guazacualco, volverán á

las que antes han pertenecido. La laguna de terminos corresponderá al estado de Yucatan²⁰³.

Asimismo, la aprobación de la *Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes en las Provincias, que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana, y que no las tienen establecidas*, aprobada el 8 de enero de 1824, determinó que:

1.- Los Estados de Guanajuato, México, Michoacan, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz, procedera á establecer sus respectivas legislaturas, que se compondrán por esta vez, al ménos de once individuos, y á lo más de veinte y uno, en clase de propietarios: y en la de suplentes no serán ménos de cuatro ni más de siete.²⁰⁴.

De esta manera, el 2 de marzo de 1824 se instaló el Congreso Constituyente del Estado de México, fecha que se reconoció oficialmente para hacer referencia a la creación de esta entidad, más allá de los referentes jurídicos ya citados.

El 4 de octubre de ese mismo año se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de acuerdo a las fracciones XXVIII y XXIX de su artículo 50, que a la letra dicen: “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo en un Estado” y “variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”, implícitamente se creó el Distrito Federal, no obstante que no se

²⁰³ Véase Soberano Congreso Constituyente, *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, aprobada el 31 de enero de 1824. En línea, Pág. Web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf> consultada 10 de agosto de 2013.

²⁰⁴ Véase Soberano congreso constituyente mexicano, *Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes en las Provincias, que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana, y que no las tienen establecidas*, aprobada el 8 de enero de 1824. En línea, Pág. Web: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Ley_para_establecer_las_Legislaturas_Constituyentes_particulares_en_las_provincias.shtml consultada 10 de agosto de 2013.

mencionara en el artículo 5.º en el cual se establecieron 19 estados y cuatro territorios.

Artículo 5.- Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala²⁰⁵.

Fue el 18 de noviembre de 1824 cuando el Congreso de la Unión decretó la creación del Distrito Federal, el cual “estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito Federal quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal”²⁰⁶.

Cabe mencionar que la primera Constitución del Estado de México se promulgó el 14 de febrero de 1827 en Texcoco, entonces capital de la entidad.

(..) Conforme a ella [Constitución local], el territorio del estado se comprendía en los distritos de Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo.

²⁰⁵ Véase Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, promulgada el 04 de octubre de 1824, p.77. En línea, Pág. Web: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf consultada 10 de agosto de 2013.

²⁰⁶ Díaz Alfaro, Salomón, “El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, Serie G. ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 132, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 202.

Uno de los artífices de esa constitución fue José María Luis Mora, cuyo liberalismo empalma con la Constitución de Cádiz, así como con el utilitarismo de Bentham y el constitucionalismo de Constant. Eso implica que hay que corroborar las garantías individuales y la soberanía del estado frente a las corporaciones civiles y religiosas, que limitaban al individuo y menguaban el poder estatal. Previendo, empero, que una exaltación excesiva de la soberanía estatal pudiera de nuevo ahogar las garantías individuales, Mora promovió en la constitución organismos democráticos intermedios entre los individuos y el estado, como el municipio autónomo y los jurados populares.

El Estado de México era entonces el más importante de las 19 entidades de la República: abarcaba una superficie aproximada de 100,000 km², comprendiendo, además del territorio actual, los de Hidalgo, Morelos, el Distrito Federal y la mayor parte de Guerrero²⁰⁷.

En esos años la población nacional era de 6'204,000 habitantes, de los cuales al Estado de México pertenecían 834,588 habitantes²⁰⁸, similar a la que tienen actualmente algunos municipios metropolitanos mexiquenses, como Naucalpan de Juárez.

El 15 de mayo de 1849, mediante decreto emitido por el entonces presidente del país, José Joaquín de Herrera, se creó el estado de Guerrero en el cual se incluyeron territorios que pertenecían al Estado de México, modificándose por lo tanto la demarcación de éste.

Art. 1. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, que se compondrá de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la

²⁰⁷ Jarquín, María Teresa y Carlos Herrejón Peredo. *Breve historia del Estado de México, El Colegio de México, 1995. En línea, Pág. Web:* http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/_edomex/html/estadodemex.html consultada 10 de agosto de 2013.

²⁰⁸ Véase Agencia Mexicana de Noticias, Medios de Comunicación, *Evolución poblacional del Estado de México, 1810-2009. En línea, Pág. Web:* <http://www.agenciamn.com/Nacional/evolucion-poblacional-del-estado-de-mexico-1810-2009.html> consultada 10 de agosto de 2013.

municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto al de Puebla y la quinta al de Michoacán; quedando por límite de ésta el río de las Balsas²⁰⁹.

En este periodo, inicios de la década de los cuarenta, México contaba con 7'016,304 habitantes y el entonces Departamento de México –toda vez que durante 1836-1847 aproximadamente, el régimen centralista desapareció a los estados federados, transformándolos en departamentos– contabilizó 1'289,420²¹⁰.

Esta primera etapa que comprende el nacimiento del Estado de México implicó, entre otras cosas, su reajuste territorial con la incorporación de nuevas entidades a la Unión, esta reconfiguración de la división política planteó un mapa distinto al conocido en la época colonial y post-independencia.

Respecto a la urbanización, a mediados de ese siglo la ciudad de México o Distrito Federal comenzó con su supremacía demográfica dentro del sistema de ciudades, con ello:

El sistema urbano del país, caracterizado por un tipo de ciudades del tipo que hoy se denominan “rango-tamaño”²¹¹, comenzó a mostrar tendencia a la formación de un sistema de tipo “preeminente”²¹². Aunque la hegemonía de la ciudad de México siempre ha sido un rasgo característico de la historia urbana del país, no fue sino hasta mediados del siglo XIX cuando se reflejó definitivamente en el aspecto demográfico en el contexto nacional²¹³.

²⁰⁹ Gobierno del Estado de Guerrero, *Erección del Estado de Guerrero*, México, 2011. En línea, Pág. Web: <http://guerrero.gob.mx/articulos/ereccion-del-estado-de-guerrero/> consultada 10 de agosto de 2013.

²¹⁰ Véase Agencia Mexicana de Noticias, *Op. cit.*

²¹¹ Se refiere a que los tamaños de los centros urbanos manifiestan un escalonamiento respectivamente semejante, en este sentido, la primera ciudad de un país, duplica en población a la que precede.

²¹² Este sistema a diferencia del de “rango-tamaño”, muestra una jerarquización urbana en la que la ciudad primordial de un país tiene una población varias veces mayor que las ciudades precedentes.

²¹³ Unikel, Luis, *El desarrollo urbano en México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976, p. 21.

En la segunda Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que data de 1857 “quedaban plasmados ideales de la Ilustración y del liberalismo. El Estado de México participó brillantemente en la elaboración de esa Carta Magna a través de personas como León Guzmán, originario de Tenango del Valle. Esa Constitución consagró las garantías individuales y reivindicó la soberanía del poder laico”²¹⁴. Como consecuencia, en 1861 se promulgó una segunda Constitución del Estado de México, acorde con la general, la cual “buscó balancear mejor los poderes públicos, prescribió la mayoría absoluta en la discusión y votación de leyes, redujo los periodos de sesiones del legislativo, amplió las facultades municipales y exigió la residencia en el estado para ser diputado, sin requerirlo en cambio para la gubernatura”²¹⁵, entre otros aspectos.

Así, el 16 de enero de 1869, mediante Decreto emitido por el presidente de México, Benito Juárez García, se erigió el estado de Hidalgo:

ARTÍCULO ÚNICO.- Queda definitivamente erigido en nuevo Estado de la Federación, con el nombre de Hidalgo, la porción de territorio del antiguo Estado de México, comprendida en los distritos de Actopan, Apan, Huascaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipán y Zimapán, que conformaron el segundo distrito militar, creado por decreto de 7 de junio de 1862²¹⁶.

En ese mismo año, específicamente el 17 de abril, el propio presidente Juárez emitió un decreto mediante el cual se creó el estado de Morelos.

²¹⁴ Jarquín, María Teresa y Carlos Herrejón Peredo. *Op.cit.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Gobierno del Estado de Hidalgo, *Erección del Estado*, México, 2013. En línea, Pág. Web: http://www.hidalgo.gob.mx/estado/ereccion_estado.html consultada 10 de agosto de 2013.

Se publica el decreto que convierte en estado de la Federación la porción del Estado de México que comprendía los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepec, que por acuerdo del presidente Benito Juárez, desde el 7 de junio de 1862, formaban el Tercer Distrito Militar (el primero correspondía al actual Estado de México y el segundo al hoy Hidalgo)²¹⁷.

Estos acontecimientos propiciaron nuevamente que el territorio del Estado de México experimentara otra modificación geográfica considerable y disminuyera, con ello se establecería en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (31 estados y un Distrito Federal), la actual delimitación territorial de las entidades que conformaban las metrópolis ubicadas dentro de la entidad mexiquense, como es el caso del Distrito Federal e Hidalgo que integran actualmente la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

También en ese año se promulgó una nueva Constitución local, que en términos generales concordaba con la general, esta Constitución local fue reformada en 1995 tanto en forma como en su contenido, entre los aspectos a destacar es que con estas modificaciones se incorporó el término “mexiquense” y se creó un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos, la protección a las etnias y la protección al medio ambiente.

En relación al proceso de urbanización de la zona geográfica donde se localiza el territorio del Estado de México, se puede observar el comienzo de la consolidación de un sistema de ciudades de tipo preeminente, donde la ciudad de México se fortaleció como el centro principal de dicho sistema.

La segunda mitad del periodo, a partir de 1850, acusa ya una clara tendencia hacia la conformación de un sistema urbano de tipo preeminente

²¹⁷ Instituto Nacional de Estudios Políticos AC, *Memoria política de México, Se crea el Estado de Morelos*. México, 2013. En línea, Pág. Web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/4/17041869.html> consultada 10 de agosto de 2013.

(...) La ciudad de México ha ejercido múltiples funciones a través de la historia urbana del país y su rol de centro de gravedad en el que se centralizan las actividades económicas, culturales y políticas del país ha hecho que dicha ciudad jugara el papel de metrópoli, mientras el resto de ciudades y regiones hiciera el papel de periferia dependiente²¹⁸.

Este aspecto es importante ya que refiere a la ciudad madre de la Zona Metropolitana del Valle de México, la cual se extiende hacia municipios mexiquenses que presentan conurbación con esta ciudad y entre sí, y que en términos demográficos, políticos y económicos es la más importante del país y una de las más importantes a nivel mundial –se trata de la 10ª zona metropolitana de mayor cobertura mundial–. De acuerdo con lo anterior, el Estado de México y sus municipios tuvieron un papel dependiente del centro, apéndices del sistema que consolidó en esta etapa un primer polo de concentración política, económica y social.

Es pertinente destacar que durante el último cuarto del siglo XIX, el desarrollo económico y político propiciado por el porfiriato aceleró la urbanización del país, principalmente en la región centro.

En la historia de México hasta 1900, el crecimiento acelerado de ciudades y regiones alejadas de la capital sólo ocurrió ante situaciones coyunturales que han estado ligadas, generalmente a hechos bélicos. Ha sido únicamente en esos momentos cuando se ha vislumbrado alguna posibilidad de descentralizar y con ello disminuir el tradicional poder hegemónico de la ciudad de México. La estructura política, fuertemente centralizada en esta ciudad, ha prevalecido y se ha visto reforzada a través de la historia social y económica de México, tanto en beneficio, como en detrimento del desarrollo nacional²¹⁹.

²¹⁸ Unikel Luis, *Op.cit.*, p. 24.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 24.

Sin lugar a dudas, la fuerte centralización económica y política del México independiente, así como la pugna por los territorios, especialmente en ese siglo, propiciaron una cultura individualista en la que no se manifestaba colaboración ni cooperación de los actores que participaron en la gestión gubernamental, lo cual hoy se sigue reproduciendo a pesar de los esfuerzos de las diferentes instituciones gubernamentales por crear instancias de coordinación y cooperación para la atención de la problemática ahora metropolitana.

Aquí es importante apuntar que se reprodujo y prolongó el modelo centralista que prevaleció durante la época colonial y la concentración del poder unipersonal a lo largo de gran parte del siglo XIX. Así, durante los albores del siglo pasado se consolidó el sistema centralista que caracteriza a nuestro país, en consecuencia podemos suponer que la concentración del poder económico y político alimentó el crecimiento de la denominada ciudad madre.

Cabe mencionar que de 1900 a 1940 el crecimiento de la población del Estado de México y la región centro en particular y el de la población nacional en general, continuó en aumento de manera ininterrumpida, con excepción del periodo 1910 a 1921, en el cual se desarrolló la etapa de los hechos bélicos de la revolución mexicana que propiciaron una disminución en la población en ambas escalas: estatal y nacional.

En esta etapa la población nacional pasó de 13.6 millones de habitantes en 1900 a 19.6 millones en 1940, y un aspecto muy importante es que el grado de urbanización pasó de 10.5% a 20% respectivamente²²⁰.

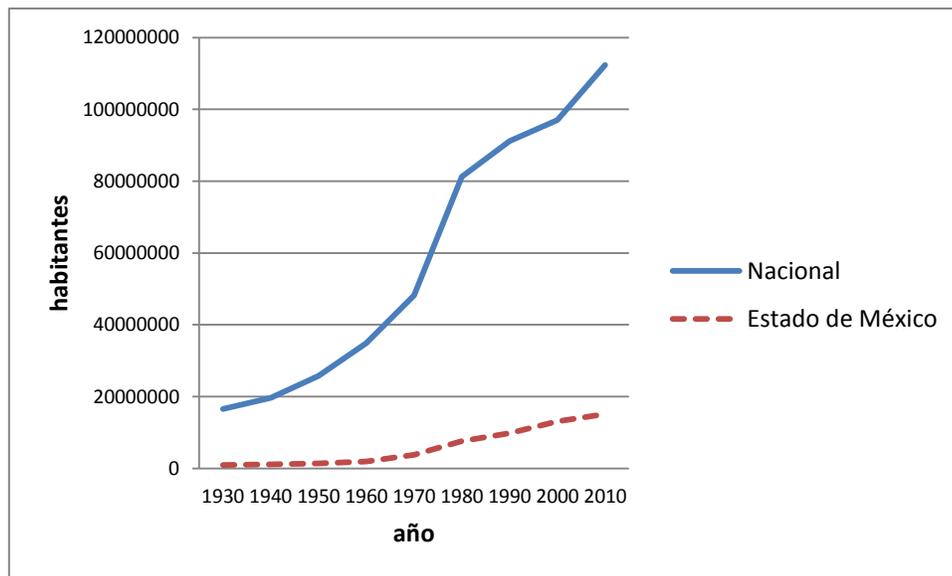
En cuanto a la población, en 1900²²¹ el Estado de México tenía 924,457 habitantes y el Distrito Federal 540,478. En 1940²²² estas cifras crecieron a

²²⁰ Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Gobernación (Segob) y Consejo Nacional de Población (Conapo) (eds.), *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*, México, 2012.

²²¹ Véase datos del INEGI, *Censo de Población y Vivienda 1900*. México, 2013. En línea, Pág. Web:
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/default.aspx?c=16770&s=est> consultada 10 de agosto de 2013.

1'146,034 y 1'757,530 respectivamente, resaltando que para ese último año la población del Distrito Federal rebasó considerablemente a la del Estado de México.

**POBLACIÓN NACIONAL Y DEL ESTADO DE MÉXICO
PERIODO 1930-2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

La gráfica anterior nos refleja el crecimiento demográfico nacional y del Estado de México. Podemos observar que la entidad presentó un despunte poblacional en la década de los años setenta. De la década de los sesenta a los setenta se incrementó en casi 2 millones de habitantes, en la década siguiente su elevación fue de 3.7 millones. De 1980 a 1990 aumentó en 2.2 millones, la siguiente observó un crecimiento de 3.2 millones y entre el año 2000 y el 2010 ascendió 2 millones más. Se puede observar que el Estado de México presenta

²²² Véase datos del INEGI, *Censo de Población y Vivienda 1940*. México, 2013. En línea, Pág. Web: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=16766&s=est> consultada 10 de agosto de 2013.

crecimientos poblacionales constantes que van aparejados con los que suceden a nivel nacional.

Durante ese periodo el proceso de urbanización en México se puede caracterizar por tres aspectos: la ruptura del modelo liberal de crecimiento económico, el movimiento revolucionario y la emergencia del nuevo Estado nacional, cuando imperó una fuerte hegemonía rural y por ende, un crecimiento urbano relativamente lento²²³ más allá de la preeminencia de la ciudad de México, como ciudad primordial –como se puede observar en su crecimiento de la población– de entre todas las que se fueron conformando.

A partir de la década de los años setenta el Estado de México experimentó un repunte poblacional que se ha mantenido constante. Además es preciso decir que en un primer análisis se encontró que la entidad y sus municipios estuvieron supeditados a la capital del país; en este sentido, su posterior afianzamiento demográfico y de desarrollo se ancló al centralismo que caracterizó a nuestro país, fenómeno que se reflejó en el crecimiento exponencial de la capital de México.

4.2. 1940, INICIO DE LA METROPOLIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

Las transformaciones profundas del proceso de urbanización de México, en específico de la zona centro del país, se pueden ubicar a partir de 1940, –aunque como lo vimos en la gráfica anterior el crecimiento destacado en materia demográfica se presentó en la década de los años setenta– y se explican por los marcados cambios que sufrió el modelo económico del país –*Modelo de desarrollo* orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno²²⁴–, debido a los efectos de la Segunda Guerra Mundial que propició la estimulación del desarrollo industrial y, por ende, un proceso acelerado de desarrollo económico hacia dentro, en razón de la necesidad de atender la demanda de algunos productos que no estaba satisfecha por la oferta del exterior,

²²³ Sedesol, Segob y Conapo (eds.), *Op.cit.*

²²⁴ *Ibid.*

así como por la mayor parte de algunos productos industriales; dichos desarrollos tuvieron lugar principalmente en la ciudad de México^{225 226}.

En el contexto económico del Estado de México, es importante referir a la “Ley de Protección a la Industria del Estado Libre y Soberano de México” expedida en 1944 por Isidro Fabela, gobernador Constitucional de esa entidad federativa durante el periodo 1942-1945.

La administración del gobernador Isidro Fabela marcó una nueva etapa en el Estado de México en lo que se refiere al crecimiento industrial, apoyado fundamentalmente en la situación internacional, pues conforme avanzó la segunda Guerra Mundial, se incrementó en el país el proceso de sustitución de importaciones y el Estado de México fue uno de los que más crecieron, también gracias a la política fiscal favorable del gobierno estatal²²⁷.

La promoción y aplicación de este ordenamiento mediante incentivos fiscales al sector empresarial e industrial favoreció el desarrollo industrial de la entidad, en particular en municipios metropolitanos como Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, asimismo se fue extendiendo a otros como Cuautitlán, Ecatepec, inclusive hacia algunos de la zona metropolitana de Toluca como

²²⁵ Unikel Luis, *Op.cit.* , p. 39.

²²⁶ Otro especialista que explica la urbanización en México es Alberto Rébora, señala que la concentración urbana se presentó por las limitaciones financieras que tenían las entidades federativas y la natural concentración económica e industrial que genera el sistema capitalista. A diferencia del análisis de Unikel que se cita (el cual se centra en la década de los años 40), Rébora explica el proceso de la década de los años setenta. En este sentido podemos decir que una primera etapa implicó la urbanización a partir del estímulo industrial que se generó por el Modelo de desarrollo orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y estímulo del mercado interno y por otro lado se debe mencionar que ese modelo fue desplazado por el capitalismo que, a decir de Rébora, concentró la riqueza en unas cuantas ciudades, desencadenando la aglomeración de la industrialización. Ver idea en Rébora, Alberto “Hacia un derecho urbanístico: el caso de México”, en *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, volumen 26, no. 12, diciembre de 1976.

²²⁷ Bonilla de León, Laura Edith y López Mora, Rebeca, *Tlalnepantla, una región en la historia*, editado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 1994-1996, México, 1996, p.141.

Lerma, propiciando un corredor industrial de gran importancia para el Estado de México. Al respecto cabe mencionar que:

[El Gobernador Isidro Fabela, declaró:] Durante el periodo de mi administración se establecieron en el estado 1515 industrias, de las cuales 185 son nuevas, con una inversión total aproximada de 300 millones de pesos. La mayor parte de estas industrias se establecieron en el distrito de Tlalnepantla. Con referencia a las nuevas construcciones, se han otorgado 227 concesiones, cuyas obras importan 13578,104.57 pesos, siendo en su mayoría de carácter industrial y ubicadas las más también en el Distrito de Tlalnepantla. Además se concedieron franquicias para llevar a cabo un fraccionamiento en Xalostoc, Tlalnepantla, cuyos trabajos comprenderán una inversión de 3 millones de pesos; uno en calzada de Tlalnepantla, cercano a Barrientos, con una inversión también de 3 millones de pesos; otro en Tlalnepantla y Naucalpan con 20 millones, y en los terrenos de San Javier-Tlalnepantla otro, invirtiendo 2 millones. Esas cuatro inversiones hacen un total de 28 millones de pesos²²⁸.

De acuerdo con lo anterior, para el Estado de México fue fundamental el impulso a la industria ya que esto permitió atraer mano de obra de otros estados de la República y con ello consolidar el proceso de expansión económica y poblacional. En consonancia con el planteamiento de la Geografía Económica Urbana, en dicha entidad los atractivos de la ciudad, el costo de la vivienda y la oferta de trabajo determinaron el cambio del sistema urbano, provocando que el Estado de México fuera un polo de atracción²²⁹. En el mismo sentido Alberto

²²⁸ Fabela, Isidro, *Mi gobierno en el Estado de México 1942-1945*, Gobierno del Estado de México, México, cit. pos. Bonilla de León, Laura Edith y López Mora, Rebeca, *Tlalnepantla, una región en la historia*, editado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 1994-1996, México, 1996, p. 64.

²²⁹ Ver idea en Storper, Michael "The sources of urban development: wages, housing, and amenity gaps across american cities" en revista *Journal of Regional Science*, vol. 52, no.1. 2012, pp.85-108.

Rébora señala que las políticas de industrialización han deformado los patrones de ocupación del territorio o del funcionamiento del sistema de las ciudades²³⁰.

Lo anterior constituyó uno de los detonantes que inició un acelerado proceso de urbanización y de conurbación de los municipios de la entidad con las delegaciones del Distrito Federal, lo que dio origen a la Zona Metropolitana del Valle de México²³¹.

Al respecto, Unikel²³² afirma que la conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México (primera etapa de metropolización: 1940-1970) tiene sus inicios en la década de los cuarenta, con la conurbación de 11 delegaciones del Distrito Federal: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Magdalena Contreras y Venustiano Carranza, además de dos municipios del Estado de México: Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz²³³.

Para la década de los cincuenta, debido al acelerado crecimiento de industrias y al auge de migración, se incorporaron al proceso de conurbación de la ZMVM las delegaciones de: Cuajimalpa, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, así como los municipios mexiquenses de Chimalhuacán y Ecatepec de Morelos²³⁴.

Cabe mencionar que en esta etapa se dieron ejemplos representativos de desarrollo de la vivienda, tal es el caso de la aparición de zonas residenciales fuera de los límites de la ciudad de México, me refiero a “Ciudad Satélite” cuyo surgimiento comenzó en 1957.

Hacia la cuarta década, el presidente Miguel Alemán Valdés generó con expectativas halagadoras el rumbo a la modernidad. Se reanudaron las

²³⁰ Ver idea en Rébora, Alberto, *Op. cit.*

²³¹ Oficialmente se conoce con este nombre, no obstante algunos autores la denominan: Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

²³² Unikel Luis, *Op. cit.*

²³³ Véase Conapo, *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis*, México, 1998, p.28.

²³⁴ *Ibid.*, p.28.

grandes obras que cohesionarían al poco tiempo la ciudad, a dar el paso de una ciudad capital grande con poblados periféricos a una megalópolis. Uno de los rasgos más destacados de la ciudad, además de su cualidad “satelital” es el concepto de mayor calidad de vida a partir de un lugar apartado, exclusivo y segregado de la “otra” ciudad, la de México.

Esta denominación hacía referencia a que en estos lugares no se llevaba a cabo ninguna actividad económica, los jefes de familia se iban a trabajar a la ciudad, mientras sus familias vivían tranquilas y solo regresaban a dormir.

En 1957 llegaron sus primeros habitantes, comprando la idea de que en esta comunidad tenían todos los servicios, escuelas, automercados, etc., y una vía rápida (ahora el periférico) que haría corto el trayecto hasta la Ciudad de México²³⁵.

De la cita anterior resulta destacable la intención de estimular un modelo que provocara la creación de ciudades alejadas de la ciudad madre. Esto implicó construir vivienda y vialidades que conjugadas con un conjunto urbanístico dieran salida a las urbes edificadas sin planeación. No obstante, aparejado a este esfuerzo, durante la década de los cuarenta comenzó la proliferación de colonias populares en asentamientos irregulares, particularmente en los municipios metropolitanos de Naucalpan de Juárez, Tlalneantla de Baz, Ecatepec y Atizapán de Zaragoza²³⁶.

Con este hecho se empezó a generar, como una bola de nieve, uno de los principales problemas en las metrópolis: los asentamientos humanos irregulares, que como se verá más adelante desembocó en la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos. Así inició una etapa donde convivió la intención de armonizar el crecimiento urbano con el surgimiento de asentamiento irregulares

²³⁵ I Satélite, *Iniciativa Satélite*. México, 2013, p. 5. En línea, Pág. Web: http://radioarquitectura.com/new-page/wp-content/uploads/2013/04/I-Sate_lite_Contenido.pdf consultada 10 de agosto de 2013.

²³⁶ Durante este periodo en materia de suelo, se expidió el 20 de diciembre de 1958, la Ley sobre Fraccionamientos de terrenos del Estado de México vigente hasta 1983, y la publicación de su reglamento el 11 de abril de 1959.

que se generaron a partir de los desplazamientos gestados en el medio rural, orillando a la modificación de los perfiles en la distribución de la población²³⁷.

Durante el periodo de 1960 a 1970 se integra a la ZMVM la delegación Milpa Alta, además de siete municipios: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Huixquilucan, Nezahualcóyotl, La Paz y Tultitlán²³⁸.

Un aspecto que permite explicar la conurbación de los municipios mexiquenses en este periodo fue la política de no autorización de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal y de limitación de las zonas industriales implementada en 1964 por el entonces regente de la ciudad Ernesto P. Uruchurtu.

A partir de 1950, se presenta en la Ciudad de México un impulso al desarrollo industrial, lo que desata una fuerte migración y altas tasas de crecimiento poblacional, dando lugar a la ocupación irregular de grandes extensiones territoriales en diversas zonas del Distrito Federal, lo que llevó a que en 1964 el entonces regente Ernesto P. Uruchurtu prohibiera nuevos asentamientos o fraccionamientos dentro del Distrito Federal. Dicha determinación contribuyó a desviar la dinámica poblacional hacia los municipios del Estado de México y los poblados aledaños del Distrito Federal²³⁹.

Durante un largo periodo se enfrentó una escasa coordinación entre ambas entidades federativas [Distrito Federal y Estado de México]. Basta recordar las políticas de la administración Uruchurtu del Distrito Federal, respecto a la limitación abrupta de autorizaciones para desarrollos urbanos y construcción en el Distrito Federal, que provocó una explosión de esa actividad en el

²³⁷ Para Rébora los asentamientos irregulares o no controlados se desarrollan sin ninguna base de planeación, lo cual genera insalubridad, altos índices de desempleo, déficit en los servicios y un crónico estado de inseguridad social.

²³⁸ Conapo, *Op. cit.*, p.28.

²³⁹ Cuajimalpa 2012-2015, *Historia*, México, 2012. En línea, Pág. Web: <http://www.cuajimalpa.df.gob.mx/historia/> consultada 10 de agosto de 2013.

Estado de México sin la preparación necesaria para darle una adecuada respuesta²⁴⁰.

Derivado del crecimiento poblacional y el consecuente incremento en la demanda social en cuanto a movilidad, en 1967 se estableció el Sistema de Transporte Colectivo “Metro” -se conoce así por el acortamiento de metropolitano (tren subterráneo)²⁴¹-, el cual para esos años resultó ser un medio de transporte coherente con el poder adquisitivo de los usuarios de los municipios mexiquenses y delegaciones de la ciudad de México que en ese entonces formaban parte de la ZMVM, este medio generó disminución del tiempo de traslado de los viajes hogar-trabajo, por citar un ejemplo.

Cabe señalar que en 1960 existían en el país 12 zonas metropolitanas que incluían 49 municipios metropolitanos y 15 delegaciones del Distrito Federal, abarcaban 14 entidades federativas, con 9 millones de habitantes aproximadamente que representaba el 25.6% de la población total nacional²⁴².

Durante la década de los setenta siguió en marcha el proceso de conurbación con la incorporación de los municipios de: Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tecámac. Para este periodo las 16 delegaciones del Distrito Federal formaban parte de la Zona Metropolitana del Valle de México²⁴³.

Como se mencionó, desde la década de los cincuenta el asentamiento irregular empezó a ser un problema que se fue acrecentando, ya que sus pobladores demandaban mayor cantidad y calidad de los servicios públicos como fue el caso del municipio de Nezahualcóyotl, por citar un ejemplo, por lo que ante

²⁴⁰ Ocampo Arenal, Emilio, “Delimitación Geográfica”, en Merino Mañón, José (compilador), *Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, AC, México, 1996, p.20. En línea. Pág. Web: http://www.iapem.org.mx/iapem_nueva/docs/libros/968-6452-17-6.pdf consultada: 17 agosto de 2013.

²⁴¹ Véase Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*. En línea, Pág. Web: <http://lema.rae.es/drae/?val=metro> consultada 10 de agosto de 2013.

²⁴² Sedesol, Conapo e INEGI, 2012, *Op.cit.*, p. 15.

²⁴³ Conapo, *Op.cit.* , p. 29.

la propagación de dichos asentamientos algunos municipios de la ZMVM comenzaron la elaboración de planes de desarrollo urbano en los que se enfatizaba la necesidad de establecer un orden para el cuidado del medio ambiente²⁴⁴.

En 1970 se creó en el Estado de México el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), encargado de fomentar la construcción, mejoramiento, regeneración y rehabilitación de viviendas populares en la entidad; en esencia buscaba el mejoramiento de las condiciones físicas de la vivienda humana, mediante la organización, comunicación y reconocimiento de la gente que habitaba alguna comunidad.

A causa del continuo crecimiento poblacional durante este periodo, en la ZMVM, además de otros aspectos, se incrementó la demanda estudiantil en los niveles medio superior y superior. Se trató de dar respuesta a dicha demanda mediante la creación de instituciones educativas de nivel medio superior, tal es el caso de la construcción, por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de cinco planteles del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) ubicados en el municipio de Naucalpan de Juárez (Naucalpan) y en las delegaciones de Azcapotzalco (Azcapotzalco), Coyoacán (Sur), Gustavo A. Madero (Vallejo) e Iztacalco (Oriente).

Además, en 1973 se erigió el Colegio de Bachilleres, abriendo diferentes planteles a lo largo de delegaciones y municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, actualmente tiene en total 20 unidades (17 en el Distrito Federal y tres en el Estado de México).

Respecto a la educación superior, en 1974 la UNAM inició su desconcentración mediante la creación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP), hoy Facultad de Estudios Superiores (FES), constituida en el municipio de Cuautitlán (FES-Cuautitlán), en 1975 en los municipios metropolitanos de Naucalpan de Juárez (FES-Acatlán) y de Tlalnepantla de Baz

²⁴⁴Véase Sánchez Gómez, Narciso, *Crisis metropolitana en México*, Porrúa, México, 2005.

(FES-Iztacala), asimismo en la delegación Iztapalapa (FES-Zaragoza) y en 1976, hasta el momento la última, en el municipio de Nezahualcóyotl (FES-Aragón).

También en estos años, en particular en 1974, por Decreto del presidente Luis Echeverría Álvarez, se creó la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), cuyas unidades se encuentran en diferentes delegaciones del Distrito Federal, como: Azcapotzalco, Xochimilco e Iztapalapa. Actualmente cuenta con dos más construidas durante la primera década de este siglo y que se ubican en la delegación Cuajimalpa y en el municipio de Lerma perteneciente a la Zona Metropolitana de Toluca.

De esta manera la ZMVM se fue consolidando –más allá de su problemática presente–, como un espacio que en esos años ofreció oportunidades para el desarrollo con la creación de estas instituciones educativas, no obstante dicha respuesta educativa requirió fortalecerse en cuanto a cobertura estudiantil.

Como se mencionó en páginas anteriores, otro problema que demandó atención fue el de los asentamientos humanos irregulares presente en las metrópolis conformadas en nuestro país durante esos años, por lo que en 1976 se reformaron los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General y con ello, el 26 de mayo de ese mismo año se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos²⁴⁵, con un capítulo concreto para las conurbaciones, en ese sentido:

El 6 de febrero de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República. En el párrafo tercero del artículo 27 constitucional se consignó la facultad que tiene la Nación para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, 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

²⁴⁵ Cabe mencionar que existe una Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993, misma que deroga a la de 1976.

población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad. En la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional se consignó la facultad del Congreso Federal para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, para cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27 constitucional. En el artículo 115 de la Constitución se estableció que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expidieran las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a centros urbanos para cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más entidades federativas formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos planificarían y regularían de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros²⁴⁶.

Este ordenamiento sobre asentamientos humanos sirvió como base para que las entidades federativas expidieran sus respectivas leyes en la materia –entre 1976 y 1977–, así como los planes, programas y otras disposiciones jurídicas en el tema de desarrollo urbano; de igual forma en él se instauraron las instancias enfocadas a la planeación y administración urbanas, que tuvieron como objeto, entre otros, establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional²⁴⁷, aspecto que como se puede observar sigue persistiendo como una problemática no ajena a las ciudades mexicanas, debido precisamente al desorden imperante de asentamientos irregulares en algunas de ellas.

²⁴⁶ Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística, AC, *Los antecedentes del derecho urbanístico en México*, 2007, p.1. En línea. Pág. Web: <http://es.scribd.com/doc/151607043/Antecedentes-Derecho-Urbanistico> consultada 14 de agosto de 2013.

²⁴⁷ Véase la fracción primera del artículo 1º. de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Con la promulgación de esta ley, de inmediato se efectuó un ejercicio de *gobernalidad*²⁴⁸, ya que se creó la unidad administrativa que le dio vida, me refiero a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)²⁴⁹, con la cual por primera vez existió una instancia encargada específicamente de efectuar tareas de planeación territorial y planeación en centros de población, con el propósito de atender la problemática de las ciudades.

Así mismo, se inició formalmente la coordinación intergubernamental en nuestro país y bajo ella, la dirección del desarrollo, planificación y regulación de las metrópolis mexicanas. Prueba de ello fue la expedición del Decreto publicado el 6 de octubre de 1976 mediante el que se creó la Zona Conurbada del Centro y por ende de la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP), misma que tuvo como propósito facilitar la creación de acuerdos entre municipios para llevar acciones en conjunto en materia de infraestructura²⁵⁰ y en materia normativa “formular disposiciones de observancia obligatoria para el sector público, cuyas acciones debían inducir a los sectores social y privado a realizar tareas complementarias”²⁵¹.

La Comisión de Conurbación del Centro del País dividió la región en dos partes: para su tratamiento y atención:

- a) La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, conocida por sus siglas ZMCM y,
- b) El resto de la Región Centro del país.

²⁴⁸ Refiere a la materialización de leyes, planes o programas en la creación de unidades administrativas de gobierno que las ejecuten, vigilen y por ende los garantice. Véase Rosique Cañas, José Antonio, *Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*, editorial Épica, México, 2006, p.57.

²⁴⁹ Sustituyó a la Secretaría de Obras Públicas creada en 1959. Posteriormente, en 1982, la SAHOP fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

²⁵⁰ Cieslik, Thomas (compilador), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, México, 2007.

²⁵¹ Rosique Cañas, José Antonio, *Op. cit.* pp.205-206.

Para efectos de planeación se identificaron dos marcos de referencia para la ZMCM:

1) El Marco Normativo que comprendía al Distrito Federal con sus 16 delegaciones, 55 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo y,

2) El Marco Funcional o Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) que comprendía al Distrito Federal y a los 17 municipios del Estado de México conurbados en ese entonces.

El Plan de Ordenamiento de la Zona de Conurbación del Centro del País tenía como principales metas la desconcentración de la metrópolis y la disminución de su crecimiento, contando para ello con programas sectoriales. A pesar de haber sido constituida como un organismo público de carácter técnico con personería jurídica y patrimonio propios, la CCCP no tuvo capacidad para obligar el cumplimiento del Programa ni para llevar a cabo sus propuestas²⁵².

Como se apunta en la cita anterior, la CCCP no tuvo los efectos esperados en cuanto al desarrollo de sus funciones y la aplicación del Plan de Ordenamiento de la Zona de Conurbación del Centro del País, esto último, también por el énfasis normativo de dicha Comisión, la ausencia de facultades ejecutivas combinadas con la falta de mecanismos legales que consolidaran sus decisiones y propuestas²⁵³.

Para la década de los ochenta el proceso de metropolización siguió en marcha, la ZMVM se extendió hacia la zona oriente del Estado de México, con la

²⁵² Secretaría de Desarrollo Social-Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, *ACUERDO de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, por el que se aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Diario Oficial de la Federación, México, 1 de marzo de 1999. En línea. Pág. Web: http://www.dof.gob.mx/DOFmobile/nota_detalle.php?codigo=4945401&fecha=01/03/1999 consultada 14 de agosto de 2013.

²⁵³ Rosique Cañas, José Antonio, *Op.cit.* pp.205-206.

conurbación de los siguientes municipios: Acolman, Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tultepec y Zumpango²⁵⁴.

A la par de ello, dentro de estos municipios se fueron desarrollando asentamientos irregulares, por lo que en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México expedida el 17 de septiembre de 1981 se hizo referencia, específicamente en el artículo 31 a la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP), “con facultades para realizar acciones en materia de desarrollo urbano y construcción de obras públicas, regulación del desarrollo de comunicaciones y transportes, la operación de programas para el establecimiento y tratamiento de aguas, así como proporcionar los servicios de agua potable y alcantarillado”²⁵⁵ y el 16 diciembre de 1983, se publicó en la *Gaceta del Gobierno*, la Ley de Asentamientos Humanos²⁵⁶, primera legislación que consideró un sistema de planeación del desarrollo urbano de la entidad.

Cabe mencionar que en 1980 existían en el país 26 zonas metropolitanas que incluían 115 municipios metropolitanos y las 16 delegaciones del Distrito Federal, abarcaron 20 entidades federativas, en las que había aproximadamente 26.1 millones de habitantes que representaba el 39.1% de la población total nacional²⁵⁷.

En 1983 se aprobó el *Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México* considerado como “el instrumento rector en materia de ordenamiento territorial que establece las estrategias territoriales para orientar el desarrollo urbano y regional en la entidad”²⁵⁸, en él se considera por primera vez el ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México.

²⁵⁴ Conapo, *Op.cit.*, p.29.

²⁵⁵ Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México, *Antecedentes*, 2013. En línea. Pág. Web: http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/acerca_dela_secretaria/antecedentes/index.htm consultada 14 de agosto de 2013.

²⁵⁶ Sustituyó a la Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México de 1958.

²⁵⁷ Sedesol, Conapo e INEGI, 2012, *Op. cit.*, p. 15.

²⁵⁸ Gobierno del Estado de México, *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, Gobierno del Estado de México, México, 2008, p.16.

Respecto al Distrito Federal, el crecimiento de sus delegaciones tuvo un comportamiento parecido al de los municipios que presentaron conurbación en este periodo. Es importante destacar que:

De acuerdo con las mediciones realizadas, el 81 por ciento del crecimiento de la mancha urbana en la década de los ochenta se debió a la formación de colonias populares (sesenta por ciento) y de pueblos conurbados (veintiuno por ciento). Esto nos da una pauta de las condiciones socioeconómicas en las cuales se produce la expansión urbana de la Ciudad de México²⁵⁹.

En 1988, por acuerdo suscrito entre el gobierno federal mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el entonces Departamento del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México, fue creado el Consejo del Área Metropolitana como una instancia de coordinación intergubernamental, sin personalidad jurídica ni patrimonio propios; su objetivo fue mejorar la coordinación y toma de decisiones de impacto metropolitano mediante dos tipos de coordinaciones: normativa (regular el desarrollo de la ZMVM) y operativa (diseñar e implementar acciones de carácter conjunto), sin embargo sólo sesionó durante seis meses, después de los cuales dejó de existir²⁶⁰.

En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que en 1982 sustituyó a la SAHOP, se convirtió en 1992 en la Secretaría de Desarrollo Social, para entonces su principal función había dejado de ser la planeación del territorio para dedicarse a la atención de otro tipo de problemática: la pobreza.

²⁵⁹ Gracia Sain, María Amalia, "El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa", en *Perfiles Latinoamericanos*, México, 24 de junio de 2004, p. 132.

²⁶⁰ Véase Aguirre Cárdenas, Blanca Alicia, "Mecanismos de coordinación y concentración metropolitana" en Instituto Nacional de Administración Pública, *Gobierno y administración metropolitana*, Revista de Administración Pública, Número 83, Año 1992.

Por otro lado, durante el periodo 1990-1995 se incorporaron al proceso de conurbación de la ZMVM los municipios de: Chiautla, Chiconcuac, Cocotitlán, Coyotepec, Huehuetoca, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Teotihuacan, Tezoyuca, y Valle de Chalco Solidaridad, además del municipio hidalguense de Tizayuca²⁶¹.

Cabe mencionar que en 1990 el país seguía contando con 26 zonas metropolitanas, sin embargo, ya incluían 139 municipios metropolitanos y las 16 delegaciones del Distrito Federal, abarcaban 26 entidades federativas y tenían aproximadamente 31.5 millones de habitantes lo que equivalía al 38.8% de la población total nacional²⁶².

La década de los años 90 fue importante para el desarrollo de la ZMVM, toda vez que durante la misma se llevaron a cabo diversos convenios de coordinación entre los gobiernos federal, del Estado de México y el Departamento (gobierno a partir de 1997) del Distrito Federal, por medio de los cuales se establecieron la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi), la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM) y la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (Comspypj) en 1994; la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah) en 1995; la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) en 1996 y la Comisión Metropolitana de Protección Civil (Comeproc) en el año 2000.

En este orden de ideas, el 13 de marzo de 1998 los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México suscribieron el convenio mediante el cual se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana como primera instancia de coordinación bilateral, la cual tenía la finalidad de fortalecer la colaboración en áreas de interés común, así como coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados.

Los siguientes cuadros contienen las entidades u órdenes de gobierno integrantes de las Comisiones, el espacio territorial de competencia, objetivos,

²⁶¹ Conapo, *Op.cit.*, p. 29.

²⁶² Sedesol, Conapo e INEGI, 2012, *Op.cit.*, p. 15.

atribuciones y acciones más relevantes; como se podrá observar, cada una de ellas atiende a diversas temáticas.

El primer cuadro contempla el aspecto del transporte y vialidad, el siguiente trata acerca del agua y drenaje; el tercero refleja los esfuerzos de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad; a continuación se encuentra uno que se refiere al aspecto de los asentamientos humanos; posteriormente se encontrarán características generales del convenio que se firmó en materia de cuidado del medio ambiente; el penúltimo contempla el Acuerdo entre los estados que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México que tuvo como objetivo primordial la articulación de trabajos con miras a crear y dar seguimiento a programas que intentan atender las problemáticas de la zona. Finalmente se analizan los esfuerzos en materia de protección civil.

COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD (COMETRAVI)

Fecha de suscripción del convenio: 27 de junio de 1994

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁶³	ACCIONES
Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno Federal. Gobierno del Estado de México. Departamento del Distrito Federal	Territorios considerados en la Primera Declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, firmada el 17 de junio de 2008 y publicada en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México, el 18 de	Establecer mecanismos que permitan estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la infraestructura vial en la ZMVM y propiciar la homologación de los marcos jurídicos del	Proponer alternativas de solución integral a problemas de transporte y vialidad. Elaborar el Programa Rector Metropolitano de Transporte y Vialidad. Diseñar medidas de simplificación administrativa y readecuar un marco jurídico análogo en la	Construcción de la Encuesta de Origen y Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México en el año 2007 ²⁶⁶ . Elaboración del Estudio Integral de Transporte y Calidad del Aire en 1998 ²⁶⁷ . Programa de "Placa Metropolitana" para el transporte de pasajeros ²⁶⁸ . Suscripción de convenios de coordinación entre el Estado de México y el Distrito

²⁶³ Atribuciones II, IV Y VI. En Gobierno federal, Gobierno del Estado de México, Gobierno del Estado de Hidalgo y Gobierno del Distrito Federal, *Convenio modificadorio al Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi)*, México, 2008, pp. 4-5 En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0032.pdf> consultada 12 de agosto de 2013 y en Gobierno federal, Gobierno del Estado de México, Gobierno del Estado de Hidalgo y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de transporte y Vialidad (Cometravi)*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 29 de junio de 1994, pp.16-17. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0004.pdf>, consultada, 12 de agosto de 2013.

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁶³	ACCIONES
	agosto de 2008, incluye: 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y 29 del estado de Hidalgo ²⁶⁴ .	transporte y la vialidad ²⁶⁵ .	<p>materia.</p> <p>Proponer especificaciones técnicas de seguridad, capacidad y comodidad del parque vehicular.</p> <p>Conocer y dar seguimiento a la observancia de las medidas relacionadas con el transporte y la vialidad.</p> <p>Registrar y controlar las constancias de autorización metropolitana de las modalidades de transporte, creación y funcionamiento de nuevos servicios de transporte en rutas y corredores metropolitanos.</p>	<p>Federal para la determinación de acciones de obra de infraestructura vial: Puente Vehicular "Monte Líbano" y Vialidad "Barranca de Hueyetlaco" (en proceso de construcción)²⁶⁹.</p> <p>Firma del Convenio de Coordinación de Acciones con el cual se fortalecen los acuerdos metropolitanos en materia de transporte público de baja capacidad para pasajeros²⁷⁰.</p> <p>Formulación del Programa Rector de Transporte y Vialidad de la ZMVM²⁷¹.</p> <p>Firma del Convenio Modificatorio de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, primer instrumento por medio del cual se incluyó formalmente al estado de Hidalgo en los trabajos de esta instancia²⁷².</p>

FUENTE: Elaboración propia

COMISIÓN DE AGUA Y DRENAJE DEL ÁREA METROPOLITANA (CADAM)

Fecha de suscripción del convenio: 27 de junio de 1994

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁷³	ACCIONES ²⁷⁴
Comisión Nacional del Agua.	Área Metropolitana del servicio regional del Distrito Federal y en	Establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, la	Conocer el diagnóstico hidráulico del Valle de México en los aspectos de drenaje,	Seguimiento de obras y acciones financiadas por el <i>Fideicomiso 1928</i> .

²⁶⁶ Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, El Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, p. 281.

²⁶⁷ Álvarez Loza, José de Jesús, "Soluciones planteadas para la mejora en el Transporte y la Vialidad", en Revista *Visión Metropolitana*, año 3, núm. 5, mayo, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2005, p. 19.

²⁶⁸ *Ibid.*, p.19.

²⁶⁴ En Gobierno federal, *Op. cit.* 2008, p.4.

²⁶⁵ *Ibid.*, p.1.

²⁶⁹ *Ibid.*, pp.19-20.

²⁷⁰ Iracheta Cenecorta, Alfonso *Op. Cit.*, p.281.

²⁷¹ *Ibid.*, p.281.

²⁷² *Ibid.*, p.281.

²⁷³ Comisión Nacional del Agua, Gobierno del Estado de México y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de coordinación para la integración de una Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana*, México, 1994, pp.6-7. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0002.pdf>, consultada 12 de agosto de 2013.

²⁷⁴ Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Op. Cit.*, p. 283.

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁷³	ACCIONES ²⁷⁴
<p>Departamento del Distrito Federal. Gobierno del Estado de México.</p>	<p>los municipios conurbados del Estado de México²⁷⁵.</p>	<p>coordinación en la planeación, construcción, operación, mantenimiento desarrollo y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial y tratada²⁷⁶.</p>	<p>agua potable, residual, pluvial, tratada y para usos agropecuarios e industriales.</p> <p>Establecer, previa concertación, las metas y objetivos particulares de los programas en materia hídrica.</p> <p>Proponer los programas metropolitanos que consideren apropiados.</p> <p>Coordinar la ejecución de los programas metropolitanos en materia hidráulica que se acuerden en la Comisión.</p> <p>Dar seguimiento a los programas y acciones que se aprueben por la Comisión, para su control y evaluación.</p> <p>Desarrollar el Programa Regional del Uso Eficiente del Agua. Programas de saneamiento, capacitación e intercambio de tecnologías.</p> <p>Desarrollar los estudios necesarios para el establecimiento de políticas tarifarias acordes al costo real de los servicios del agua.</p> <p>Desarrollar campañas de difusión en materia de agua, drenaje y tratamiento en el área metropolitana.</p> <p>Establecer planes y programas operativos para situaciones de emergencia en el área metropolitana del Valle de México.</p>	<p>Actualización del banco de información sobre la infraestructura hidráulica del Valle de México.</p> <p>Definición de instrumentos de ejecución del Plan Metropolitano de Políticas Operativas.</p> <p>Actualización de los planes maestros de abastecimiento y drenaje de la ZMVM, así como la propuesta para reestructurar su organización y operación.</p> <p>Suscripción de los Protocolos de Operación Conjunta para las Temporadas de Lluvias, en la que trabajan la Comisión Nacional del Agua, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y la Comisión del Agua del Estado de México con el fin de aminorar las posibles inundaciones derivadas del Sistema Hidrológico del Valle de México.</p>

FUENTE: Elaboración propia

²⁷⁵ Comisión Nacional del Agua, *Op.cit.*, pp.5-6.

²⁷⁶ *Ibid.*, pp.6-7.

**COMISIÓN METROPOLITANA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA
(COMSPYPJ)**

Fecha de suscripción del convenio: 27 de junio de 1994

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁷⁷	ACCIONES ²⁷⁸
Procuraduría General de la República. Coordinación de Seguridad Pública Federal. Gobernador del Estado de México Jefe del Departamento del Distrito Federal	Zona Metropolitana del Valle de México ²⁷⁹ .	Establecer mecanismos administrativos para estudiar y resolver en forma coordinada, integral y complementaria, los problemas relacionados con la seguridad pública en la zona metropolitana; así como: mejorar los servicios de los respectivos cuerpos de seguridad pública en la zona metropolitana; la actuación del Ministerio Público con un enfoque metropolitano; integrar y sistematizar la información policial con que cuenten las instituciones de seguridad pública; propiciar ante los órganos legislativos correspondientes la homologación de los marcos jurídicos en la materia y aportar la información necesaria para el diseño y aplicación de programas de seguridad pública y servir como una instancia regional de coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública ²⁸⁰ .	Proponer alternativas de solución integral para los problemas de seguridad pública. Promover la elaboración del Plan Rector de Seguridad Pública para la Zona Metropolitana. Contribuir a la elaboración de un Programa de Modernización del Ministerio Público. Proponer medidas que agilicen y simplifiquen las acciones preventivas mutuas en áreas limítrofes, así como acciones encaminadas a la persecución de infractores, como la unificación de frecuencias de radio y la utilización de códigos comunes. Sugerir las medidas, procedimientos y acciones para crear un marco legal análogo. Promover la profesionalización de los cuerpos policíacos y modernización de su equipo. Sugerir procedimientos de participación ciudadana. Promover la integración de registros comunes y bancos de información en materia de seguridad. Impulsar el establecimiento de un sistema automatizado a partir	Establecimiento de operativos metropolitanos en 13 puntos de la zona limítrofe, en coordinación con los operativos de la Región Centro-País. Reinstalación de las agencias metropolitanas de seguridad pública y procuración de justicia en municipios y delegaciones: Naucalpan-Miguel Hidalgo; Nezahualcóyotl-Venustiano Carranza y Ecatepec-Gustavo A. Madero. Promoción de programas de prevención del delito. Instalación de cámaras de video en los límites de ambas entidades.

²⁷⁷ Atribuciones I-XIV. Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de México, y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de Coordinación que da origen a la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 29 de junio de 1994, pp.7-9. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0003.pdf>, consultada el 12 de agosto de 2013 y en Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de México, y Gobierno del Distrito Federal, *Convenio que modifica el diverso de coordinación que crea la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 25 de junio de 2000, p.12. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0018.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

²⁷⁸ Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Op.cit.*, p. 284.

²⁷⁹ Procuraduría General de la República del 25 de junio de 2000 *Op.cit.* p.11.

²⁸⁰ Procuraduría General de la República del 25 de junio de 2000 *Op.cit.* p.11.

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁷⁷	ACCIONES ²⁷⁸
			de la identificación de huellas dactilares. Sugerir el establecimiento de un sistema de asistencia telefónica a la comunidad.	

FUENTE: Elaboración propia

COMISIÓN METROPOLITANA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (COMETAH)

Fecha de suscripción del convenio: 23 de junio de 1995

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁸¹	ACCIONES
Secretaría de Desarrollo Social. Departamento del Distrito Federal. Gobierno del Estado de México.	Distrito Federal y los municipios mexiquenses de: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco-Solidaridad ²⁸² .	Planear y ejecutar acciones relacionadas con los asentamientos humanos en el área metropolitana ²⁸³ .	Coordinar la adopción de criterios homogéneos, así como opinar y formular planes y programas para atender la problemática en la materia de desarrollo urbano y vivienda. Plantear estrategias de control al crecimiento urbano, así como para la adecuada localización de los asentamientos humanos. Proponer reformas y adiciones a las legislaciones urbanas. Proponer mecanismos técnicos, administrativos y financieros que coadyuven a la regulación urbana, al fomento y protección de las áreas de conservación ecológica y, en su caso, el aprovechamiento en actividades productivas de las áreas no urbanizables de la Zona Metropolitana. Establecer mecanismos de coordinación entre los sectores público, privado y	Participación en la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Integración de los términos de referencia del Programa Metropolitano de Vivienda del Valle de México ²⁸⁴ . Elaboración de tres programas de acción prioritaria de las franjas de integración metropolitana: Huixquilucan-Cuajimalpa; Azcapotzalco-Tlalnepantla y Tláhuac-Chalco, en los que se plantean estrategias y acciones para resolver problemas comunes en las zonas urbanas limítrofes entre el Estado de México y el Distrito Federal ²⁸⁵ . Participación en el estudio territorial de la Región de la Zona

²⁸¹ Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, Gobierno del Estado de México, y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de Coordinación para la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 26 de junio de 1995, p.5. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0005.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

²⁸² *Ibid.*, p. 4.

²⁸³ *Ibid.*, p. 4.

²⁸⁴ Valdez Garza, Federico, "Espacio de Planeación para una mejor calidad de vida", en Revista *Visión Metropolitana*, año 3, núm. 5, mayo, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2005, p. 37.

²⁸⁵ Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Op. cit.*, p. 278.

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁸¹	ACCIONES
			<p>social, para la instrumentación de programas y acciones en materia de desarrollo urbano y vivienda.</p> <p>Sugerir la adopción de mecanismos que propicien el desarrollo ordenado de la infraestructura y el equipamiento urbano de la Zona Metropolitana.</p>	<p>Metropolitana del Valle de México, elaborado por la OCDE en coordinación con la Sedesol, con el objeto de identificar áreas de oportunidad que permitan el desarrollo social y económico, reconociendo potencialidades y limitaciones de la región metropolitana²⁸⁶.</p> <p>Preparación de inventario de suelo del Valle de México, como sistema que identifica zonas y predios aptos para el desarrollo urbano y vivienda en la ZMVM²⁸⁷.</p>

FUENTE: Elaboración propia

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 278.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 278.

COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA (CAM)

Fecha de suscripción del convenio: 13 de septiembre de 1996

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁸⁸	ACCIONES ²⁸⁹
<p>Gobierno federal</p> <p>Gobierno del Estado de México</p> <p>Departamento del Distrito Federal</p>	<p>Distrito Federal que abarca el territorio de éste y el de los municipios mexiquenses de: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco-Solidaridad²⁹⁰</p>	<p>Conjuntar esfuerzos, promover y coordinar acciones, dar seguimiento y evaluar los acuerdos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno²⁹¹.</p>	<p>Definir, coordinar y dar seguimiento, en forma concurrente, a las políticas, programas, proyectos y acciones en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones especiales en materia de prevención de la contaminación ambiental y protección de los recursos naturales en la zona conurbada.</p> <p>Establecer los mecanismos que garanticen la coordinación de acciones y proponer actividades para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas.</p> <p>Acordar la realización de programas de investigación, desarrollo tecnológico, educación y capacitación en materia ambiental.</p> <p>Proponer reformas y adiciones a la normatividad en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como diseñar y fomentar medidas de simplificación y desregulación administrativa.</p> <p>Concertar y coordinar la adopción de acciones conjuntas en materia de recolección, tratamiento y disposición final de desechos.</p> <p>Proponer el ordenamiento ecológico territorial de la zona conurbada y su área de influencia ecológica y promover la congruencia entre éste y los ordenamientos ecológicos territoriales locales.</p> <p>Preparar y proponer los programas: Ambiental Metropolitano y Metropolitano de Desechos.</p> <p>Proponer y fomentar los instrumentos de política ambiental y propiciar la participación ciudadana, académica e interinstitucional en materia ambiental.</p>	<p>Elaboración y publicación del <i>Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México (Proaire)</i>.</p> <p>Constitución del Fideicomiso Ambiental.</p> <p>Programa de Contingencias Ambientales: Verificación Vehicular y Hoy no Circula.</p> <p>Inventario de emisiones de la Zona Metropolitana del Valle de México.</p> <p>Proyecto Integral para el Manejo de Residuos Peligrosos.</p> <p>Proyecto de Mejoramiento de la Calidad del Aire para la Ciudad de México.</p> <p>Definición de la estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México.</p> <p>Programa Integral para el Manejo Adecuado de Aceites Lubricantes Usados.</p> <p>Instalación de la Red Atmosférica de Monitoreo Ambiental.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

²⁸⁸ Gobierno federal, Gobierno del Estado de México, y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 17 de septiembre de 1996, p.5-6. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0007.pdf>, consultada 12 de agosto de 2013.

²⁸⁹ Madera Flores, Carlos Alberto, "Protección del medio ambiente; Reto Inaplazable", en Revista *Visión Metropolitana*, año 3, núm. 5, mayo, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2005, p. 34.

²⁹⁰ Gobierno federal del 12 de agosto de 2013, *Op. cit.*, p. 5.

²⁹¹ Gobierno federal del 12 de agosto de 2013, *Op. cit.*, p. 3.

COMISIÓN EJECUTIVA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA (CECM)

Fecha de suscripción del Convenio: 13 de marzo de 1998

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁹²	ACCIONES
Gobiernos del Distrito Federal y de los estados de Hidalgo y México.	Zona Metropolitana del Valle de México ²⁹³ .	Fortalecer la colaboración en áreas de interés común en la ZMVM; para coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados; para fortalecer el trabajo de las comisiones metropolitanas por conducto de sus representantes, además de la comisiones que en un futuro se llegaran a crear con la participación que corresponda a la federación cuando se trate de facultades concurrentes en cumplimiento estricto de las disposiciones legales y constitucionales ²⁹⁴ .	<p>Definir los temas de la Agenda Metropolitana; jerarquizar su importancia y participar en la coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones acordadas.</p> <p>Dar seguimiento y evaluar en forma concurrente los programas, proyectos y acciones derivadas de la Agenda de Trabajo Metropolitana.</p> <p>Determinar criterios, sancionar o aprobar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano.</p> <p>Adoptar acuerdos de carácter general que fortalezcan a las Comisiones Metropolitanas instaladas o que se instalen en lo futuro, por conducto de</p>	<p>Se revisaron los alcances territoriales de la Zona Metropolitana del Valle de México y se evaluó la incorporación del Gobierno del estado de Hidalgo a los trabajos de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos²⁹⁵.</p> <p>Se acordó conjuntamente con el gobierno federal y los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal un fondo financiero para la realización de obras metropolitanas²⁹⁶.</p> <p>Suscripción de la <i>Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México</i>²⁹⁷.</p> <p>Se acordó entre otros puntos: la incorporación del Gobierno del estado de Hidalgo a los trabajos de la CECM.</p> <p>Se suscribió la <i>Primera Declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México</i>²⁹⁸,</p>

²⁹² Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México, *Convenio para la creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 23 de marzo de 1998, p.13. En línea, Pág. Web:

<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0009.pdf>, consultada 12 de agosto de 2013 y en Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Op.cit.*, p.13.

²⁹³ Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Primer Convenio Modificadorio al Convenio por el que se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, México, 2008, p. 6. En línea, Pág. Web:

<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0030.pdf>, consultada 12 de agosto de 2013.

La ZMVM es delimitada con base en la *Primera Declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México*, firmada el 17 de junio de 2008 y publicada en la *Gaceta del Gobierno Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México*, el 18 de agosto de 2008, la cual incluye: 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y 29 del Estado de Hidalgo.

²⁹⁴ *Ibíd.* p.6.

²⁹⁵ Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Op.cit.*, p. 2.

²⁹⁶ Secretaría de Desarrollo Metropolitano, "Editorial", en *Revista Compromiso metropolitano*, tercer trimestre, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2006, p. 4.

²⁹⁷ Véase Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México, *Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 23 de enero de 2006, p.3. En línea, Pág. Web:

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ATRIBUCIONES ²⁹²	ACCIONES
			los representantes de ambas entidades.	constituyéndose la CECM, como ya se dijo, en una instancia de coordinación trilateral.

FUENTE: Elaboración propia

COMISIÓN METROPOLITANA DE PROTECCIÓN CIVIL (COMEPROC)

Fecha de suscripción del convenio: 6 de marzo del año 2000

FIRMANTES	ÁMBITO DE COMPETENCIA	OBJETIVO	ACCIONES ²⁹⁹
<p>Gobierno federal, a través del Secretario de Gobernación</p> <p>Gobernador del Estado de México</p> <p>Jefe de Gobierno del Distrito Federal</p>	<p>Zona Metropolitana del Valle de México, que conforman el Distrito Federal y el Estado de México</p>	<p>Coordinar la planeación y ejecución de acciones relacionadas con la mitigación, auxilio y restablecimiento de la salvaguarda, la atención de las personas, sus bienes, el entorno y la infraestructura básica³⁰⁰.</p>	<p>Elaboración del Atlas de Riesgos de la Zona Metropolitana del Valle de México (sólo para el Estado de México).</p> <p>Realización de programas de protección civil para las zonas de influencia de las instalaciones de las Líneas A y B del transporte colectivo Metro.</p> <p>Elaboración del Plan Maestro de Contingencias del Valle de México.</p>

FUENTE: Elaboración propia

Independientemente de los trabajos realizados por estas comisiones, es necesario llevar a cabo un fortalecimiento en todos sus aspectos; por un lado, en el aspecto formal que requiere actualizar y homologar su ámbito de competencia, ya que si bien la mayoría de ellas hacen alusión a la Zona Metropolitana del Valle de México, su delimitación no presenta uniformidad, porque algunas de ellas,

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2006/ene231.pdf>, consultada 12 de agosto de 2013.

²⁹⁸ Véase Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Primera Declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 18 de agosto de 2008, pp. 4-5. En línea, Pág. Web:

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2008/ago183.pdf>, consultada 12 de agosto de 2013.

²⁹⁹ Iracheta, *Op.cit.*, p. 285.

³⁰⁰ Gobierno federal, Gobierno del Estado de México, Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Convenio modificador al Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de Protección Civil*, México, 2009, p. 4. En línea, Pág. Web:

<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0034.pdf>, consultada 12 de agosto de 2013.

como la de Asentamientos Humanos, sólo refieren a las delegaciones del Distrito Federal y municipios mexiquenses, sin aludir al Estado de Hidalgo, lo que si hace la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad.

Actualmente existen diferentes criterios para delimitar la ZMVM, así, la delimitación establecida por la Sedesol, Conapo e INEGI en 2012 considera a las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios mexiquenses, y un municipio hidalguense; la determinada por los gobiernos del Distrito Federal, Estado de México y del estado de Hidalgo, considera las mismas delegaciones y municipios mexiquenses de la anterior, más 29 municipios hidalguenses. Las autoridades correspondientes tendrán la tarea de precisar cuál es la idónea, con base en criterios que consideren pertinentes y adecuados –más allá de intereses políticos o económicos– para el mejor funcionamiento de estas instancias de coordinación.

Respecto a los trabajos llevados a cabo por las comisiones metropolitanas –más allá de que en su momento hayan impactado de alguna manera particular a la población metropolitana–, se requiere que tengan un mayor efecto metropolitano, para ello es importante que los acuerdos que se establezcan prevean soluciones factibles a problemas en común y que se lleve a cabo un seguimiento real y efectivo, esto implicaría una cultura metropolitana de coordinación y por ende, una actividad permanente de dichas instancias, de otra manera quedarán como hechos sin trascendencia para el desarrollo metropolitano que requiere el Estado de México en particular y el Valle de México en general.

Analicemos ahora los aspectos fundamentales de la política y la gestión pública en materia de asuntos y desarrollo metropolitano en la entidad más poblada y compleja de la federación, el Estado de México.

CAPÍTULO 5.00.- POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI

El proceso de urbanización y metropolización que ha caracterizado al Estado de México desde la segunda mitad del siglo pasado, lo enfrentan a múltiples retos y desafíos a los cuales se les ha venido dando cauce y planteando una serie de soluciones, más bien parciales e inacabadas; algunas han dado resultados satisfactorios, otras han evidenciado sus límites y carencias; sin embargo los procesos de inmigración y de crecimiento natural de la población en el Estado de México, el desarrollo industrial, comercial y cultural de éste, constituyen el caldo de cultivo que lo han orillado a ensayar políticas, estrategias y soluciones cuyos resultados sean más satisfactorios y proyecten el desarrollo metropolitano de la entidad por rumbos más promisorios y duraderos. En el presente capítulo me propongo presentar una panorámica de la política y la gestión pública en materia urbano–metropolitana que se ha construido y seguido en la entidad, al igual que analizar lo que denomino una gestión estatal con enfoque metropolitano.

5.1. PERSPECTIVA CONTEMPORÁNEA DE LA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANO-METROPOLITANA EN EL ESTADO DE MÉXICO

En este momento que todavía se puede considerar como inicio del nuevo siglo y milenio, el desarrollo metropolitano del Estado de México en particular y del Valle de México en general, tiene ciertas particularidades que a continuación se mencionan.

En el contexto nacional, se emitió el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, cuyo objetivo fue:

[...] establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país³⁰¹.

Dicho programa pretendía la maximización económica del territorio; la integración del Sistema Urbano Nacional con el desarrollo regional, lo cual implicaba garantizar la cohesión social; el cuidado del medio ambiente; buscar la gobernabilidad; competitividad económica y cultural; planificación social y urbana; pretendió también maximizar el uso del suelo urbano con miras a potenciar el suelo destinado para la construcción de vivienda y desarrollo urbano. Fueron tres objetivos que se acompañaron de estrategias y programas que implicaron:

Diseñar, proyectar, promover y articular en el contexto del Pacto Federal una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana que se llevará a cabo con la aplicación del Programa de Ordenación del Territorio; diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional a través de los siguientes programas: Programa Hábitat, Red Ciudad 2025 y Red Zonas Metropolitanas 2025. Finalmente, diseñar, promover, normar y articular en el contexto del Pacto Federal una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales a través del programa del mismo nombre³⁰².

³⁰¹ Gobierno Federal, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, 2001, p. 17. En línea, Pág. Web: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/pndu01-06/introduccion.pdf> consultada 10 de agosto de 2013.

³⁰² Véase Cámara de Diputados en línea Pág. Web: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/3_dmetropolitano.htm consultada el 12 de febrero de 2014.

Retomando el caso del Estado de México, a la par de la creación de las comisiones descritas en el capítulo anterior, se estableció -mediante Decreto del Ejecutivo Estatal publicado en la “Gaceta del Gobierno” el 26 de octubre de 1994- la Unidad de Seguimiento y Evaluación Estatal de los Planes, Programas y Acciones de las Comisiones Metropolitanas, con el propósito de apoyar, evaluar y dar seguimiento a las acciones específicas de las Comisiones Metropolitanas³⁰³.

Debido a que las atribuciones de esa Unidad se enfocaban en el seguimiento de las acciones emprendidas por las comisiones y no contaba con funciones de coordinación, planeación y otras que pudieran contribuir al cumplimiento pertinente de sus objetivos, el 11 de septiembre de 1997 fue sustituida por la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos mediante Decreto del Ejecutivo estatal publicado en la “Gaceta del Gobierno”, con lo que pasaría a ser una instancia administrativa facultada para coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas de las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la administración pública estatal³⁰⁴.

En ese año también se creó la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Estado de México –con la participación de 28 alcaldes del Valle Cuautitlán–Texcoco-, como un órgano de coordinación entre el gobierno de la entidad y los 28 municipios mexiquenses que en aquella época estaban conurbados con la Ciudad de México, con esa comisión se propuso ir más allá de criterios sectoriales al abordar las políticas públicas desde una perspectiva regional³⁰⁵.

En este contexto, el escenario en materia de gestión metropolitana planteado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 se enfocó a crear y fortalecer los órganos estatales encargados de la coordinación metropolitana para hacer eficientes y mejorar los procesos de urbanización de la entidad mediante la actualización y refrendo de los acuerdos entre los diversos

³⁰³ Secretaría de Desarrollo Metropolitano, *Antecedentes Históricos de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano*, 2013. En línea, Pág. Web: http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/acerca_de_la_secretaria/antecedentes/index.htm consultada 10 de agosto de 2013.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ *Ibid.*

ámbitos de gobierno, así como del consenso de una agenda bilateral para establecer y resolver los problemas prioritarios que afectaban al territorio del Estado de México, Distrito Federal y entidades vecinas³⁰⁶.

El proceso de conurbación que ha vivido el Estado de México con el Distrito Federal, así como la alta concentración de población en las zonas metropolitanas del territorio mexiquense, ha favorecido un crecimiento complejo en las mismas y mayor demanda en la prestación de servicios públicos y de infraestructura para su desarrollo, por lo que surgió la necesidad de que las funciones de la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos fueran asumidas por una instancia con atribuciones legales que le permitieran incidir de manera directa en la planeación de las acciones gubernamentales enfocadas a atender los problemas de las zonas metropolitanas del Estado de México y, al ampliar su capacidad de gestión y autonomía técnica, fortalecer los mecanismos de coordinación institucional para definir una mejor y más eficiente estructura organizacional y operativa de las comisiones metropolitanas³⁰⁷.

Así, el 20 de diciembre de 2001, mediante Decreto del Ejecutivo que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y en sustitución de la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (Sedemet) con el propósito de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sostenible de las zonas metropolitanas³⁰⁸, primera en su tipo a nivel nacional³⁰⁹. En enero de 2002 se aprobó la estructura orgánica, la cual quedó integrada por 22 unidades administrativas (una secretaría, cinco unidades staff, tres direcciones generales, cuatro direcciones de área y nueve subdirecciones). En marzo de ese mismo año se incluyó en la estructura a la Contraloría Interna en el área staff³¹⁰.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

Cabe mencionar que desde su creación, la Sedemet ha tenido tres reestructuraciones³¹¹.

Respecto a las zonas metropolitanas del país, al inicio del presente milenio existían 55 metrópolis que incluían 293 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal. Las metrópolis abarcaron 29 entidades federativas y en ellas vivían aproximadamente 51.5 millones de habitantes que representaban el 52.8% de la población total nacional³¹².

De acuerdo con datos del XII Censo General de Población y Vivienda realizado por el INEGI en el año 2000, los municipios mexiquenses de: Amecameca, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Ecatingo, Hueyoptla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Juchitepec, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, Temascalapa, Tenango del Aire, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tequixquiac, Tlalmanalco y Villa del Carbón se sumaron a la ZMVM contabilizando entonces 58 municipios del Estado de México, las demarcaciones del Distrito Federal y un municipio del estado de Hidalgo³¹³.

En materia metropolitana, el primero de septiembre de 2003, mediante Decreto número 172 de la LIV Legislatura del Estado de México³¹⁴ se modificaron y adicionaron cuatro preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y

³¹¹ La primera en marzo de 2004, la Sedemet quedó con 24 unidades administrativas (una secretaría, seis unidades staff, tres direcciones de área, 13 subdirecciones y de manera desconcentrada se creó la Secretaría Técnica de Asuntos Metropolitanos del Valle de Toluca) (*Ibid.*).

La segunda en abril de 2005, con el propósito de hacer frente a las necesidades que en materia de desarrollo metropolitano tiene el Estado. Así, su estructura orgánica quedó integrada por 35 unidades administrativas (una secretaría, seis unidades staff, tres direcciones generales, siete direcciones de área, 16 subdirecciones y dos departamentos) (*Ibid.*).

La más reciente en mayo de 2008 creó la estructura que se encuentra vigente. Integra 34 unidades administrativas: la Oficina del C. Secretario, Secretaría Particular y cuatro unidades staff, cuatro direcciones generales, ocho direcciones de área, catorce subdirecciones y dos jefaturas de departamento (*Ibid.*).

³¹² Véase Sedesol, Conapo e INEGI, 2012, *Op. cit.* p.15.

³¹³ Sedesol, Conapo e INEGI (eds.), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, 2004, pp. 45-46. En línea. Pág. Web: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/zonas_met.pdf consultada 19 de agosto de 2013.

³¹⁴ Publicado en la *Gaceta del Gobierno Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México*.

Soberano de México, siendo estos el 61 en su fracción XLIII, 77 fracción VI, 122 tercer párrafo y 139, quedando como siguen:

Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I...

...XLII

XLIII. Aprobar el que uno o más municipios del Estado:

a) Previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se coordinen y asocien con uno o más municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

b) Mediante la declaratoria correspondiente integren con el Gobierno del Estado, zonas metropolitanas para la coordinación de los planes, programas y acciones, de éstos entre sí o del Estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes; para lo cual asignará los presupuestos respectivos.

Artículo 77. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

VI. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos;

Artículo 122. Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado,

de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento³¹⁵.

Asimismo, en las fracciones XXIII y XXXI del artículo 77 de esta Constitución se establecen entre las obligaciones del Titular del Ejecutivo Estatal:

XXIII. Convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;

XXXI. Asumir la representación política y jurídica del Municipio para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal;³¹⁶

Por su parte, el artículo 126 alude al establecimiento de convenios entre el gobierno del Estado de México y los ayuntamientos para la ejecución de obras y prestación de servicios, así como a la coordinación y colaboración entre éstos para los mismos propósitos:

El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos, la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, podrán asociarse para concesionar los servicios públicos, de conformidad con las

³¹⁵ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, México, 1995, pp. 25, 34 y 46. En línea, Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> consultada 14 de agosto de 2013.

³¹⁶ *Ibi.*, pp. 35-26.

disposiciones jurídicas aplicables, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio. Cuando trascienda el periodo constitucional del Ayuntamiento se requerirá autorización de la Legislatura del Estado³¹⁷.

Por último, el artículo 139 de la Constitución local refiere a que el desarrollo de la entidad mexiquense se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México³¹⁸. En su fracción II se enuncian las materias en las que el gobierno mexiquense y los ayuntamientos deberán participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas, en términos de la Constitución General, siendo éstas:

a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de: Abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaria, 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, y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia. Estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.

b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas, y ejecutarán los programas

³¹⁷ *Ibid.* p. 48.

³¹⁸ *Ibid.*, p. 51.

conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal, en los términos de los convenios suscritos al efecto.

c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos, en cada ejercicio, y constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas. Su participación se regirá por principios de proporcionalidad y equidad atendiendo a criterios de beneficio compartido, en términos de los convenios respectivos.

d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.

e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionadas con los diversos ramos administrativos.

f) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos, en los periódicos oficiales³¹⁹.

De esta forma, más allá de lo que se encuentra pendiente de modificar en la Constitución General en materia metropolitana, las reformas a los artículos citados de la Constitución local favorecen en lo formal al desarrollo metropolitano de la entidad, a su planeación metropolitana y a su coordinación intergubernamental, ya que se respetan facultades de los ámbitos de gobierno con el propósito de construir planes, programas y acciones que permitan contribuir al bienestar social de la población mexiquense que habita metrópolis.

Como ya se mencionó, el 7 de octubre de 2005, en la Sesión de Reinstalación de la Comisión Ejecutiva Metropolitana, el gobierno federal en

³¹⁹ *Ibid.* p. 52.

conjunto con los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, acordaron un fondo financiero para la realización de obras de carácter metropolitano.

Al respecto, el licenciado Enrique Peña Nieto, entonces gobernador Constitucional del Estado de México, refirió que:

[...] solicitó directamente al Ejecutivo Federal crear un fondo de obras y servicios metropolitanos, del que indicó posteriormente contempla la cantidad de mil millones de pesos “cuando menos”, para ejecutar obras metropolitanas; dicha cantidad se sumaría a recursos tanto del Distrito Federal como los que aportaría el Gobierno Federal³²⁰.

Por su parte el presidente de la República, en ese momento, licenciado Vicente Fox mencionó que:

[...] hay materia para sumarnos y ponernos de acuerdo [...] desde ahora comprometo la participación directa presupuestal del gobierno federal en este fondo metropolitano y nos podemos ir peso por peso³²¹.

Quien en ese momento fuera jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Alejandro Encinas Rodríguez, señaló:

[...] manifestó que “en los últimos 30 años a través del trabajo conjunto entre los gobiernos del Estado de México, del Distrito Federal y el gobierno

³²⁰ Secretaría de Desarrollo Metropolitano, “Trabajos de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana”, en *Revista Visión Metropolitana*, año 4, Número 1, Febrero, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2006, p. 19.

³²¹ *Ibid.*, p. 19.

federal, se han encontrado avances importantes en la coordinación de esfuerzos con una visión metropolitana³²².

Los recursos de este Fondo fueron aprobados por primera vez el 22 de diciembre de 2005 -para incluirlos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2006- por la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura.

La creación de este Fondo Metropolitano y la publicación de la última actualización de sus Reglas de Operación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de fecha 26 de abril de 2012, han favorecido los niveles de coordinación para la planeación e implementación de proyectos de infraestructura y servicios prioritarios, independientemente de que dichos recursos requieran fortalecerse ya que siguen siendo insuficientes para atender la problemática de las zonas metropolitanas. Estas reglas:

(...) definen los criterios que se deben atender para la aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, los cuales tienen el carácter de subsidio federal, con el objeto de ser destinados a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso, en las zonas metropolitanas, cuyos resultados e impacto impulsen los siguientes fines:

- a) La competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas;
- b) La viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica;
- c) La consolidación urbana, y

³²² *Ibid*, p. 19.

d) El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas³²³.

Desde el inicio formal de este Fondo, la ZMVM cuenta con recursos de éste, y por consecuencia, con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, al respecto sus Reglas de Operación, en sus numerales 23, 25, 26, 31y 33 refieren que:

23. Las Entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimita cada Zona metropolitana que reciba recursos del Fondo Metropolitano, constituirán un Consejo para el Desarrollo Metropolitano que tendrá carácter estatal, donde las Entidades federativas determinarán los mecanismos de participación de los municipios y un fideicomiso de administración e inversión, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables.

25. Las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano las tomarán los gobiernos de los estados a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano, y deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del Fondo Metropolitano y las demás aplicables (...)

26. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano será un órgano colegiado que tendrá por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana.

El Consejo será una instancia de interés público y beneficio social que apoyará la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para

³²³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de abril de 2012, México, p. 2. En línea, Pág. Web: <http://cancun.gob.mx/gobierno-municipal/files/2012/08/ReglasdeOperaciondelFondoMetropolitano.pdf> consultada: 14 de agosto de 2013.

la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, dirigidas a resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, aspectos prioritarios para el desarrollo de las zonas metropolitanas, a través de los gobiernos locales competentes a los que se destinarán los recursos del Fondo Metropolitano.

31. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integrará, como mínimo, por los siguientes representantes o su equivalente, quienes tendrán el nivel de Subsecretario o equivalente,

De las Entidades federativas:

- a) Gobernador, quien presidirá el Consejo;
- b) Secretaría de Gobierno;
- c) Secretaría de Hacienda;
- d) Secretaría de Planeación y Desarrollo;
- e) Secretaría de Desarrollo Metropolitano;
- f) Secretaría de Desarrollo Social;
- g) Secretaría de Medio Ambiente;
- h) Secretaría de Obras; y
- i) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.

Del ámbito Federal:

- j) SEDESOL (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio);
- k) SEMARNAT (Subsecretarías competentes).

33. En el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, podrán participar todas las instancias del ámbito público, social y privado que se relacionen con la materia del objeto y funciones del Consejo, tales como la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, las comisiones competentes del Congreso local respectivo, las asociaciones o colegios de académicos, científicos, profesionistas, empresarios o ciudadanos, cuyos

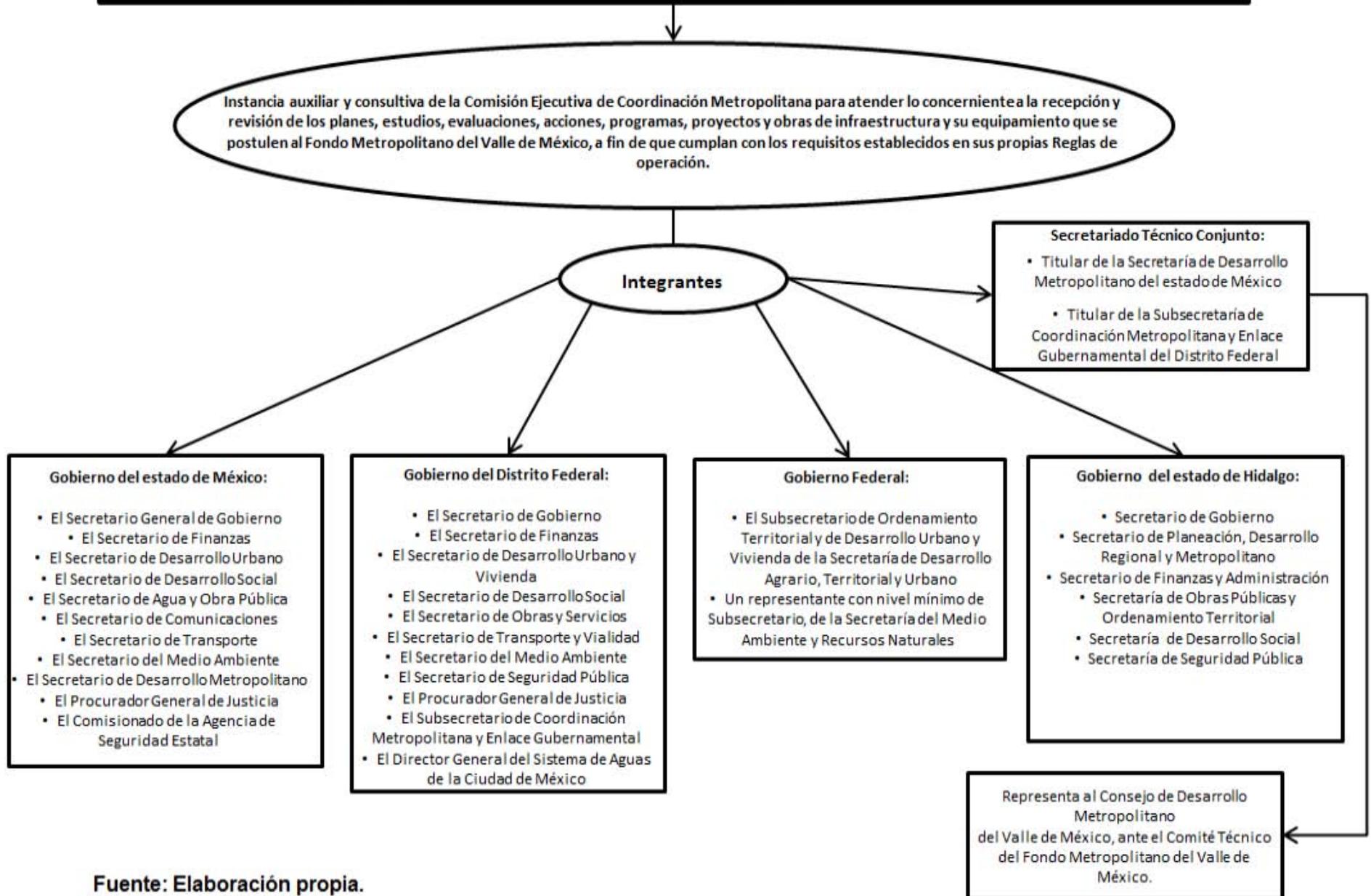
conocimientos y experiencia contribuyan a la eficaz y eficiente atención de los asuntos que se relacionen con el mismo.

Los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, participarán en las sesiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano postulando estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, presentando iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fondo Metropolitano, cuando se traten asuntos de su jurisdicción, competencia e interés, así como para conocer de los avances físicos y financieros de los programas y proyectos ejecutados en el ámbito de su jurisdicción y competencia³²⁴.

De esta forma, el Consejo de Desarrollo Metropolitano para el Valle de México se encuentra integrado como lo muestra el gráfico 1.

³²⁴ *Ibid.*, pp.7-8.

Gráfico 1. Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Recursos del Fondo Metropolitano para la ZMVM, 2006-2013

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL PARA TODAS LAS ZM (EN PESOS)	CANTIDAD DE ZONAS METROPOLITANAS	CANTIDAD Y PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN ASIGNADO PARA LA ZMVM (PESOS)	NÚMERO DE PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONDO METROPOLITANO EN EL VALLE DE MÉXICO
2006	1 000'000,000 (100%)	1	1 000'000,000 (100%)	22 proyectos: 11 para el Distrito Federal 9 para el Estado de México 2 en coordinación para ambas entidades
2007	3 000'000,000 (100%)	1	3 000'000,000 (100%)	49 proyectos: 25 para el Distrito Federal 18 para el Estado de México 3 en coordinación para ambas entidades 3 con carácter fiduciario
2008	5 550'000,000 (100%)	7	3 550'000,000 (64 %)	42 proyectos: 22 para el Distrito Federal 19 para el Estado de México 1 con carácter fiduciario
2009	5 710'000,000 (100%)	16	3 300'000,000 (57.8 %)	59 proyectos: 21 para el Distrito Federal 36 para el Estado de México 2 para el Estado de Hidalgo
2010	7 455'000,000 (100%)	32	3 195'228,779 (42.9 %)	49 proyectos: 20 para el Distrito Federal 25 para el Estado de México 4 para el Estado de Hidalgo
2011	7 846'000,000 (100%)	46	3 348'536,837 (42.7 %)	62 proyectos: 12 para el Distrito Federal 36 para el Estado de México 14 para el Estado de Hidalgo
2012	8 331'900,000 (100%)	47	3 388'500,000 (40.7)	51 proyectos: 9 para el Distrito Federal 38 para el Estado de México 4 para el Estado de Hidalgo
2013	8 616'058,106 (100%)	47	3 395'861,088 (39.4%)	Sin dato

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2006-2013 y de la Pág. Web. Del Fideicomiso para el Fondo Metropolitano.

No obstante de que se ha impulsado la gestión del aumento de recursos al Fondo Metropolitano para el Valle de México, y que éstos se han ido incrementando año con año (véase cuadro 1), aún resultan insuficientes para atender la problemática particular que se presenta en la ZMVM, habitada actualmente por más de 20 millones de personas.

En ánimo de retratar las condiciones históricas del Fondo Metropolitano, podemos decir que este mecanismo de dispersión de recursos se caracteriza por una escasa capacidad técnica e institucional de las entidades encargadas de aplicar el numerario. A esto se suma la falta de coordinación entre los órdenes de gobierno y sociedad civil que ha impactado en el incumplimiento de las reglas de operación.

Aunado a lo anterior, se encuentran evidencias sobre la realización de obras que incentivan acciones urbanas medioambientales insostenibles, además de que los reportes de éstas carecen de expedientes técnicos, calendarios de obra, análisis de costo beneficio, entre otros elementos técnico-administrativos³²⁵. No obstante el posicionamiento gubernamental nos ubica en otro plano.

La operación del Fondo Metropolitano del Valle de México ha demostrado que es posible identificar propósitos comunes de gobierno por encima de las diferencias ideológicas y programáticas derivadas de orígenes partidistas en los distintos ámbitos de gobierno. En este sentido la cooperación de los actores gubernamentales ha sido el factor clave para conformar un espacio institucional en el que se busca corresponsablemente soluciones a los grandes temas metropolitanos³²⁶.

Así, se puede observar que este mecanismo financiero muestra un avance de voluntad entre los actores políticos que participan en su gestión metropolitana, más allá de los inconvenientes ya expuestos.

³²⁵ De acuerdo con el Reporte de la Gestión del Fondo Metropolitano, el hecho de que la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano se encargue de la vigilancia y control de los recursos del Fondo genera la ausencia de acompañamiento técnico, esto implica que no se consigan las metas del subsidio, en este sentido el trabajo de seguimiento se ubica en el campo político o en la acumulación de información e integración de expedientes, olvidando el aspecto técnico e impacto real de las acciones realizadas. Véase Orozco, Mariana, "Reporte de la gestión del Fondo Metropolitano" en línea consultado el 12 de febrero de 2014 <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Reporte-Fondo-Metropolitano.pdf>.

³²⁶ Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, Actualización 2012, Síntesis Ejecutiva*, UNAM, México, 2012, p. 37.

A diferencia de los datos reportados anteriormente correspondientes al principio del milenio, para el año 2005 las zonas metropolitanas del país contaban con 56 metrópolis que incluían 329 municipios metropolitanos y las 16 delegaciones del Distrito Federal, las cuales continuaron abarcando 29 entidades federativas, con 57.9 millones de habitantes aproximadamente, lo que representaba el 56% de la población total nacional³²⁷.

Asimismo, de acuerdo con datos del II Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI en ese mismo año, la ZMVM, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal y un municipio del estado de Hidalgo, se conformó por 59 municipios mexiquenses, ya que fue agregado el de Santa María Tonanitla³²⁸.

5.2. HACIA UNA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL CON ENFOQUE METROPOLITANO

Durante el periodo 2005-2011 de la administración pública del Estado de México se puso énfasis en la materia metropolitana dentro del Plan de Desarrollo, en particular en su pilar de Seguridad Pública, Vertiente 2 “Instituciones y Sociedad”, en el cual se estableció el siguiente diagnóstico:

El fenómeno de concentración urbana más importante ocurrido en nuestro país es el de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que abarca 59 municipios del Estado de México, uno de Hidalgo y 16 delegaciones del Distrito Federal. El crecimiento de esta conurbación se registró sin una adecuada planeación urbana, en virtud de la fuerza centrípeta, económica, política y social de la Ciudad de México. Esta inercia persiste al punto de que se considera a la zona ya no como una metrópoli, sino como una megalópolis por su inmenso tamaño.

³²⁷ Sedesol, Conapo e INEGI, 2012, *Op. cit.*, p. 15.

³²⁸ Véase Sedesol, Conapo e INEGI (eds.), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2007, p. 172. En línea. Pág. Web: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas/completoZM2005.pdf consultada 19 de agosto de 2013.

Las zonas metropolitanas del Valle de México y del Valle de Toluca ofrecen ventajas de economías de escala y aglomeración, que generan empleos y salarios necesarios para la población, pero también costos sociales derivados del congestionamiento demográfico y los asentamientos irregulares, que provocan problemas medioambientales, de vialidades, de dotación de servicios sociales y de seguridad, así como deficiencias en educación, salud, vivienda, servicios urbanos, de transporte, comunicaciones y de acceso a bienes culturales.

Hay consensos en el sentido de que la problemática de la Zona Metropolitana del Valle de México no se ha atendido debidamente por la falta de coordinación interinstitucional entre las 78 instancias de gobierno (federación, estados, municipios y delegaciones) que deben tomar decisiones en torno al crecimiento, desarrollo y organización de la zona, a partir de legislaciones diferentes y de intereses diversos de las fuerzas políticas y productivas, así como de los grupos sociales que conviven en ese espacio urbano. Esto constituye un nuevo y complejo problema de gobernabilidad metropolitana³²⁹. En el punto III de la misma vertiente se establecen los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción:

Objetivo 1: Lograr una mayor coordinación interinstitucional.

Estrategias y Líneas de Acción

1. Otorgar prioridad al establecimiento de mecanismos jurídicos y prácticas políticas que mejoren la coordinación entre niveles y órdenes de gobierno.

Objetivo 2: Impulsar el desarrollo urbano metropolitano.

Estrategia y Líneas de Acción

2. Crecimiento ordenado y armónico.

³²⁹ Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011*, México, 2006, p. 129. En línea. Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf> consultada 19 de agosto de 2013.

Como resultado de las acciones referidas, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano señala algunos logros:

Pilar 3. Seguridad Pública

Programa: Coordinación Metropolitana

1. Reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana; con ello se retomó la actividad de las seis comisiones metropolitanas. Asimismo, en junio de 2008 se celebró la firma del Convenio Modificatorio de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, con lo cual se integró formalmente al estado de Hidalgo en este órgano metropolitano.
2. En el seno de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos se elaboró y presentó en 2006, conjuntamente con el Gobierno del Distrito Federal y de la Secretaría de Desarrollo Social federal, la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.
3. La Comisión Ambiental Metropolitana desarrolla actualmente el Programa Metropolitano para Mejorar la Calidad del Aire 2011-2020.
4. Por otro lado, la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad desarrolló la Encuesta de Origen y Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México 2007. Así mismo, en octubre de 2008 se llevó a cabo la firma del Convenio Modificatorio de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, primer instrumento mediante el cual se incorporó formalmente al estado de Hidalgo en los trabajos de la Comisión.
5. En el marco de la Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje se firmaron los Protocolos de Operación Conjunta para las Temporadas de Lluvias.
6. Firma del Convenio Modificatorio de la Comisión Metropolitana de Protección Civil en agosto de 2009.

7. Se trabaja en la firma de los convenios respectivos de las comisiones metropolitanas de Asentamientos Humanos, Agua y Drenaje, Medio Ambiente, y de Seguridad Pública.
8. En el marco de la Cuarta Sesión Plenaria de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana celebrada en diciembre de 2005, los titulares de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México acordaron la Agenda Metropolitana consistente en 25 temas que fueron atendidos en su oportunidad, además de 5 temas desahogados por la propia Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.
9. Se elaboró y presentó la Agenda Metropolitana trilateral México-Hidalgo-Distrito Federal, que definió temas a atender en el seno de las comisiones metropolitanas sectoriales, entre los que destaca la homologación del sistema de planeación en zonas limítrofes, la elaboración de un padrón de organizaciones de transporte de penetración, la homologación de la verificación vehicular, el estudio conjunto del acuífero de Tula, el fortalecimiento del intercambio de información delictiva, así como la elaboración de protocolos de atención a siniestros.
10. Se participó en la gestión de recursos para el Fondo Metropolitano, sumando 13 mil 795 millones de pesos destinados al Valle de México. Esta acción llevó en 2006 a la firma del Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México. Por lo anterior, se instaló el Comité Técnico del Fideicomiso y se creó el entonces Subcomité de Obras y Acciones.
11. Se creó el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México. Este órgano es instancia auxiliar y consultiva de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana para la recepción y revisión de los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras que se postulen en el Fondo Metropolitano.
12. Se impulsó la elaboración y publicación de las Declaratorias de Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán-Texcoco y Valle de Toluca.
13. Se reinstaló el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana para el Valle de Toluca y se conformaron seis grupos de trabajo en materia de

transporte y vialidad, desarrollo urbano, agua y drenaje, medio ambiente, protección civil y seguridad pública.

14. Se impulsó la realización del Segundo Encuentro Interparlamentario, el cual tuvo como propósito que los integrantes de las comisiones encargadas de los asuntos metropolitanos de la LVI Legislatura del Estado de México y de la IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal intercambiaran puntos de vista, información y criterios tendientes a homologar disposiciones de corte legal a favor del desarrollo del Valle de México en igualdad de condiciones.

15. El titular del Ejecutivo Estatal y el jefe de Gobierno del Distrito Federal firmaron el Acuerdo Integral de Vialidades de la Zona Poniente Primera Etapa, consistente en 11 vialidades fundamentales para mejorar el tránsito vehicular.

16. En el seno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana se acordó la ejecución del Programa Integral de Medio Ambiente; este acuerdo tiene como objetivo implementar siete medidas metropolitanas para mejorar la calidad del aire en el Valle de México, entre las que destacan la realización de un ajuste al criterio de modelos de los vehículos a gasolina para obtener al holograma “Cero” de verificación vehicular, la restricción de lunes a viernes de las 5:00 a 11:00 horas en la Zona Metropolitana del Valle de México, a los vehículos con placas de otras entidades y del extranjero que no porten holograma “Cero” de verificación, así como la extensión del Hoy No Circula a los días sábados.

17. En materia de promoción metropolitana, se impulsó la visión metropolitana mediante la creación e implementación del taller “Hacia la Construcción de Programas, Proyectos y Acciones Metropolitanas”, así mismo se elaboró y ejecutó un programa de promotores de la Cultura Metropolitana y se promovió la identidad mexiquense a partir de dar a conocer a los habitantes de las zonas metropolitanas de la entidad el sentido de pertenencia³³⁰.

³³⁰Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México, *Memoria de la Administración Pública del Estado de México 2005-2011*, Mimeo, México, pp.1-7.

Más allá de lo que la Secretaría de Desarrollo Metropolitano considera como logros, es importante resaltar aspectos de la promoción de una cultura metropolitana en los servidores públicos y la población mexiquense en general; también es menester mencionar que desde nuestra perspectiva en este momento se requiere consolidar y brindar seguimiento a algunos de los trabajos realizados por parte de las instancias ya mencionadas como las Comisiones Metropolitanas.

En lo que respecta al actual gobierno del Estado de México, su Plan de Desarrollo 2011-2017 plasma el estado de la realidad mexiquense, así como las perspectivas y demandas de la sociedad; se considera la base rectora de las políticas públicas que habrá de implementar el gobierno ya que en dicho instrumento se estiman las aspiraciones de la población en cuanto a progreso social, desarrollo económico y seguridad, aspectos que son parte del desarrollo sostenible y por ende metropolitano. Se estructura con tres pilares: Sociedad Protegida, Gobierno Solidario y Estado Progresista.

Este documento considera el aspecto de gobernar con visión metropolitana al referir que: “un Gobierno Municipalista es aquel que reconoce la importancia y el valor de las administraciones locales, que destaca la responsabilidad de sus atribuciones y que permite su coordinación e interacción con estricto respeto de su autonomía”³³¹.

Asimismo en este instrumento de planeación se manifiesta que el gobierno estatal tiene la firme convicción de trabajar con todos los distintos niveles y órdenes gubernamentales, con la finalidad de que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos y libertades. Para ofrecer verdaderas soluciones a la ciudadanía, es indispensable el trabajo en conjunto: cada instancia desde el ámbito de sus responsabilidades con el Gobierno Federal, con los gobiernos de

³³¹ Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*, México, 2012, pp. 35-36. En línea, Pág. Web: http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_1.pdf consultada 14 de agosto de 2013.

otras entidades federativas, con los municipios, así como con los Poderes Legislativo y Judicial³³².

Así, en su eje transversal denominado: “Hacia una Gestión Gubernamental Distintiva”; en su objetivo: Consolidarse como un Gobierno Municipalista; y estrategia: Avanzar hacia un marco normativo eficiente que promueva la competitividad y el desarrollo económico municipal, se consideran, entre otras, las acciones siguientes:

- Promover un mecanismo de asociación y de coordinación intermunicipal por medio de sólidas figuras jurídicas.
- Promover la mejora del marco jurídico que permita la existencia de esquemas de asociación municipal, para financiar proyectos y propiciar el desarrollo regional, así como para regular lo relacionado con los órganos auxiliares municipales.
- Fomentar la descentralización de funciones y recursos hacia los municipios³³³.

En este orden de ideas la estrategia: Coordinar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno y los actores gubernamentales establece:

- Dirigir esfuerzos para un reordenamiento integral del transporte público en estrecha colaboración con los municipios y la participación social.
- Fomentar mecanismos de cooperación intermunicipal para el desarrollo de la infraestructura de agua potable, de alcantarillado y de saneamiento.
- Promover entre autoridades municipales, estatales y la ciudadanía, una cultura metropolitana que impulse la cooperación intergubernamental.

³³²*Ibid.* pp.173-174.

³³³*Ibid.* p.181.

- Fortalecer la cooperación de los municipios mexiquenses con las entidades colindantes.
- Fortalecer la coordinación metropolitana e impulsar la corresponsabilidad de las instancias estatales e intergubernamentales, así como del Poder Legislativo tanto a nivel Estatal como Federal.
- Coadyuvar en la vinculación y la articulación de los recursos de los tres niveles de gobierno en programas y proyectos de desarrollo municipal y regional.
- Colaborar con los municipios en programas de imagen urbana y de coordinación en políticas de uso y ordenamiento de la tierra.
- Fomentar la homologación de los trámites en los municipios de la entidad.
- Liderar la coordinación de políticas públicas de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México³³⁴.

Hoy en día se sabe que para mejorar nuestras ciudades no hay mejor estrategia que el impulso al conocimiento de lo metropolitano en la sociedad y los gobiernos, por ello es importante mencionar que entre las acciones referidas se establece la promoción de una cultura metropolitana en ambos actores (como seguimiento a los trabajos de la administración anterior), misma que considera, entre otros aspectos, el cuidado del medio ambiente y el ahorro del agua, en este sentido el Plan plasma la estrategia: Impulsar el desarrollo sustentable desde el ámbito municipal, a través de:

- Impulsar una agenda verde con un enfoque municipal para el cuidado del ambiente.
- Coadyuvar y ser enlace entre municipios para lograr un mejor manejo de los residuos sólidos, incluyendo su tratamiento y reciclaje.

³³⁴ *Ibíd.*, pp. 180-181.

- Consolidar, en coordinación con los gobiernos municipales y con ayuda de las distintas asociaciones civiles, un programa de reforestación estatal en las zonas con mayor grado de erosión y tala de árboles, así como reforzar la coordinación entre los tres niveles de gobierno y la ciudadanía para evitar la tala clandestina de bosques.
- Realizar campañas de concientización sobre la importancia y escasez de agua potable, que contribuya a fomentar un mayor ahorro del líquido vital.
- Promover una mayor coordinación y orientación de los esfuerzos de los organismos operadores de agua, con el objeto de que sean autosuficientes y el usuario perciba el costo del servicio³³⁵.

En materia de desarrollo sustentable, el Plan reconoce su esencia al referir que no existe disyuntiva entre crecimiento económico y medio ambiente, por lo que el crecimiento sostenido sólo se presentará en la medida en que se preserve el medio ambiente de acuerdo a las siguientes estrategias:

- (i) Hacer un uso responsable y eficiente del agua;
- (ii) llevar a cabo un manejo sustentable de los residuos sólidos;
- (iii) fortalecer el control de emisiones;
- (iv) promover una cultura ambiental; y,
- (v) coordinar y fomentar la protección, conservación y restauración de zonas ambientales³³⁶.

Derivado de lo anterior podemos decir que para el gobierno del Estado de México los aspectos metropolitanos continúan como tareas fundamentales para su desarrollo; sin embargo es importante decir que el documento citado carece de una idea puntal sobre el vínculo que se debe guardar con otras entidades. Si bien

³³⁵ *Ibid.*, p. 181.

³³⁶ *Ibid.*, p. 122

se hace mención a la relación con los municipios, se requiere ahondar en la que se tiene entre las entidades, en especial cuando el estatus jurídico del Distrito Federal centraliza gran parte de las decisiones, disminuyendo la capacidad de interacción con las demarcaciones territoriales.

Por otro lado, el Informe de Gobierno del Estado de México presentado en el año 2012, señaló algunos resultados en materia de las líneas de acción citadas³³⁷:

- Promover un mecanismo de asociación y de coordinación intermunicipal por medio de sólidas figuras jurídicas.
- Promover la mejora del marco jurídico que permita la existencia de esquemas de asociación municipal, para financiar proyectos y propiciar el desarrollo regional, así como para regular lo relacionado con los órganos auxiliares municipales.
- Dirigir esfuerzos para un reordenamiento integral del transporte público en estrecha colaboración con los municipios y la participación social.
- Promover entre autoridades municipales, estatales y la ciudadanía, una cultura metropolitana que impulse la cooperación intergubernamental.
- Fortalecer la coordinación metropolitana e impulsar la corresponsabilidad de las instancias estatales e intergubernamentales, así como del Poder Legislativo.
- Colaborar con los municipios en programas de imagen urbana y de coordinación en políticas de uso y ordenamiento de la tierra.
- Fomentar la homologación de los trámites en los municipios de la entidad.
- Liderar la coordinación de políticas públicas de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México.

³³⁷ Ávila Villegas, Eruviel, *Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Tomo I*, Gobierno del Estado de México, México, 2012, p.p. 401-403 En línea, Pág. Web: http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/informe/edomex_pdf_1erinforme2011_t1.pdf consultada 14 de agosto de 2013.

- Impulsar una agenda verde con un enfoque municipal para el cuidado del ambiente.
- Coadyuvar y ser enlace entre municipios para lograr un mejor manejo de los residuos sólidos, incluyendo su tratamiento y reciclaje.
- Consolidar, en coordinación con los gobiernos municipales y con ayuda de las distintas asociaciones civiles, un programa de reforestación estatal en las zonas con mayor grado de erosión y tala de árboles, así como reforzar la coordinación entre los tres niveles de gobierno y la ciudadanía para evitar la tala clandestina de bosques.
- Realizar campañas de concientización sobre la importancia y escasez de agua potable, que contribuyan a fomentar un mayor ahorro del líquido vital.

En cuanto a las comisiones metropolitanas se realizaron las siguientes acciones:

- Revisión de las reglas de operación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y su implementación³³⁸.
- Se participó en la Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC), junto con representantes de los gobiernos del estado de Hidalgo y del D. F. En este encuentro se definieron las estrategias e intercambio de información para actuar con oportunidad ante el posible impacto de agentes perturbadores³³⁹.

Como se puede observar, las acciones en materia metropolitana llevadas a cabo durante el primer año de gestión de la administración encabezada por el gobernador Eruviel Ávila Villegas, pusieron especial énfasis en la cultura metropolitana, no obstante, aún quedan pendientes algunos aspectos como las

³³⁸ *Ibid.*, p. 208.

³³⁹ *Ibid.*, p. 307.

comisiones metropolitanas que, en su mayoría, requieren actualizar su ámbito de atribuciones y dar seguimiento a sus trabajos con el propósito de evaluarlos y observar el alcance de sus resultados.

La ZMVM continúa delimitada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios mexiquenses, y un municipio hidalguense, sin embargo, desde el año 2012 en las zonas metropolitanas del país, las metrópolis se han incrementado a 59 que incluyen 351 municipios metropolitanos además de las delegaciones del Distrito Federal mencionadas; lo anterior abarca 29 entidades federativas, los habitantes en ellas suman aproximadamente 63.8 millones, representando así el 56.8% de la población nacional³⁴⁰.

En ese mismo año, 2012, se actualizó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el cual surgió en 1998 con una visión del modelo de ordenamiento territorial deseable. Algunas de sus acciones propuestas fueron: atender las redes viales, obras hidráulicas de cobertura mayor, grandes equipamientos, definición de las áreas protegidas, de nuevo desarrollo, de consolidación y reciclamiento, entre otras³⁴¹. (Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1998: 13-14).

Entre sus lineamientos destacaron:

- El desarrollo de las actividades económicas ligadas a los desarrollos industriales, a los nodos de servicio metropolitano y a las áreas de nuevo desarrollo propuestas.
- La localización de actividades industriales competitivas dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México en forma integrada y con acceso a las principales instalaciones y proyectos de cobertura regional.

³⁴⁰Sedesol, Conapo e INEGI, 2012, *Op. cit.*, p. 15.

³⁴¹Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 1998, p. 13. En línea, Pág. Web: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf> consultada 14 de agosto de 2013.

- La concentración de apoyos a la industria, en nodos de servicios metropolitanos especializados y su vinculación con centros de investigación y de educación superior como complemento a las áreas de nuevo desarrollo.
- El apoyo a la consolidación de actividades locales competitivas, principalmente en las áreas de nuevo desarrollo³⁴².

De esta forma, en la sesión del 10 de octubre de 2012 de la CometaH, se aprobó su actualización. El nuevo documento abarcó los siguientes aspectos: Modelo policéntrico de ocupación territorial, movilidad eficiente y equitativa, distribución de bienes y servicios urbanos con equidad, economía competitiva e impulso a la economía social, y sustentabilidad. De acuerdo a lo anterior, en la estrategia metropolitana integral se:

[...] Plantea la construcción y consolidación de una estructura policéntrica que actúe como dispositivo de difusión y articulación de los bienes y servicios que eleven las condiciones de bienestar de los habitantes [...] se identifican los núcleos espaciales más dinámicos, mejor equipados, mejor comunicados, con funciones que organizan territorios y que trascienden las fronteras político-administrativas locales (municipales y delegacionales) [...] La estructura policéntrica propuesta contempla el impulso de 12 centralidades en 2 categorías: las primarias (7) y las complementarias (5), que obedecen a diferencias en la intensidad de las variables analizadas y la magnitud de las poblaciones que aglutinan [...].

El impulso a estas centralidades consiste en concentrar principalmente, pero no de manera exclusiva, la oferta de nuevos equipamientos de cobertura regional, en particular de educación, salud, cultura, recreación y administración pública [...] Se consolida cuando en estos núcleos se promueve también la ubicación de establecimientos y programas de apoyo al desarrollo económico de la región metropolitana.

³⁴²*Ibid*, p.145.

La estructura policéntrica es, asimismo, la base espacial que dota de sentido a la red de comunicaciones y transportes que comunica al conjunto de la ZMVM. Esta red se configura por un conjunto diverso de infraestructuras y sistemas operativos (trenes radiales, trenes ligeros, corredores de transporte público, corredores cero emisiones, sistemas de metrobuses en carriles confinados, autopistas, autopistas urbanas y vialidades regionales y primarias) que articulan el funcionamiento de los movimientos cotidianos de carga y pasajeros [...] se orienta a promover una adecuada conectividad entre los nodos metropolitanos considerando que esto acerca al ciudadano a las oportunidades de acceso a bienes y servicios, mejora sus condiciones de bienestar y facilita la movilidad social [...] La contención de la expansión, y en consecuencia la consolidación de la estructura policéntrica, son condiciones necesarias para garantizar la sustentabilidad ambiental de la ZMVM. Estos dos principios estratégicos contribuyen a evitar la expansión urbana sobre el suelo de conservación. También, se plantea la protección e impulso de las Áreas Naturales Protegidas que son el instrumento fundamental para la consolidación de una “herradura verde” que aseguraría la permanencia de las fuentes de abastecimiento de agua del Valle de México y la mejor condición del aire, así como la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. De esta manera, el ordenamiento territorial del área urbana contribuye a lograr los objetivos de la política ambiental y su ordenamiento ecológico³⁴³.

Entonces se trata fundamentalmente de:

- Crear y operar un sistema metropolitano de capacitación regional que atienda las especialidades específicas del área donde se ubica.
- Consolidar un sistema de equipamientos regionales de apoyo a las actividades productivas que se correspondan con la naturaleza de cada

³⁴³ Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Op. cit.*, 42-43.

nodo y la instalación de centros de atención empresarial diferenciados por las especialidades económicas que se atiendan.

- En función de la conectividad y la ubicación en la red de comunicaciones, habrá espacios que incluirán equipamientos relacionados con el abasto y la logística de mercancías³⁴⁴.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia metropolitana implica en pocas palabras, atender al policentrismo para responder al fenómeno de la dispersión de la población y por ende el crecimiento de la mancha urbana. La intención es transitar hacia un desarrollo más equilibrado y sostenible; implica la concentración de servicios, pretende ser una respuesta al modelo centrífugo que se explica a partir de la dispersión de la población y el alejamiento de las zonas residenciales de los centros de producción y servicios.

En el año 2013 se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis, como una instancia de coordinación para tratar la problemática ambiental de este territorio. El convenio fue publicado el 3 de octubre de ese año y fue firmado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), el gobierno del Distrito Federal y los gobiernos de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Su ámbito de competencia abarca³⁴⁵ las 16 delegaciones del Distrito Federal,³⁴⁶ así como municipios de los siguientes estados: 29 de Hidalgo³⁴⁷, 80 del Estado de México³⁴⁸, 33 de Morelos³⁴⁹, 22 de Puebla³⁵⁰ y 60 de Tlaxcala³⁵¹.

³⁴⁴ *Ibid.*, p.43.

³⁴⁵ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobierno del Distrito Federal y los Gobiernos de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis*, "Diario Oficial de la Federación", 3 de octubre de 2013, p. 4. En línea, Pág. Web:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013&print=true
consultada 12 de agosto de 2013.

³⁴⁶ Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.

³⁴⁷ Ajacuba, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Chapantongo, Cuauhtémoc de Hinojosa, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, Nopala de Villagrán, Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Singuilucan, Tepeapulco, Tepeji del Río de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tizayuca, Tlahuelilpan,

En términos generales esta Comisión está ideada para planear y ejecutar acciones en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona conformada por los órganos político administrativos desconcentrados del Distrito Federal, así como los municipios de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala³⁵².

Entre sus atribuciones encontramos³⁵³:

Tlanalapa, Tlaxcoapan, Tolcayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Villa de Tezontepec, Zapotlán de Juárez y Zempoala.

³⁴⁸ Acolman, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueyoxotla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Lerma, Melchor Ocampo, Metepec, Mexicaltzingo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Ocoyoacac, Otumba, Oztolotepec, Ozumba, Papalotla, Rayón, San Antonio la Isla, San Martín de las Pirámides, San Mateo Atenco, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Temoaya, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcalyacac, Texcoco, Tezoyuca, Tianguistenco, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón Xalatlaco, Xonacatlán, Zinacantepec y Zumpango.

³⁴⁹ Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jantetelco, Jiutepec, Jojutla, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Ocuituco, Puente de Ixtla, Temixco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaltizapán, Tlaquiltenango, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Yautepec, Yecapixtla, Zacatepec y Zacualpan.

³⁵⁰ Amozoc, Atlixco, Coronango, Cuautliancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlalcingo, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Salvador El Verde, Tehuacán, Tepatlaxco de Hidalgo, Telaltenango y Teziutlán.

³⁵¹ Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Atlangatepec, Atltzayanca, Apizaco, Calpulalpan, El Carmen Tequexquiltla, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, Chiautempan, Muñoz de Domingo Arenas, Españita, Huamantla, Hueyotlipan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Ixtenco, Mazatecochco de José María Morelos, Contla de Juan Cuamatzi, Tepetitla de Lardizábal, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Nanacamilpa de Mariano Arista, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Nativitas, Panotla, San Pablo del Monte, Santa Cruz Tlaxcala, Tenancingo, Teolocholco, Tepeyanco, Terrenate, Tetla de la Solidaridad, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Tlaxco, Tocatlán, Totolac, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tzompantepec, Xaloztoc, Xaltocan, Papalotla de Xicohténcatl, Xicohtzinco, Yauhquemehcan, Zacatelco, Benito Juárez, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texóloc, San Francisco Tetlanohcan, San Jerónimo Zacualpan, San José Teacalco, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehtla y Santa Isabel Xiloxotla.

³⁵² *Ibid.*, p. 4.

³⁵³ *Ibid.*, p. 5.

- a) Definir, coordinar y dar seguimiento, en forma concurrente, a las políticas, programas, proyectos y acciones en materia de protección y mejoramiento del ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- b) Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones específicas para prevenir y controlar la contaminación ambiental y para proteger y restaurar los recursos naturales.
- c) Definir la participación que deban tener otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, y establecer los correspondientes mecanismos de coordinación, así como de inducción y concertación con los sectores social y privado interesados.
- d) Implantar acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas.
- e) Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, así como de educación y capacitación en materia ambiental.
- f) Acordar la adecuación y homologación de la normatividad en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- g) Definir los mecanismos para allegarse de los recursos y fondos necesarios para el financiamiento de las políticas, programas, proyectos, acciones y medidas cuya realización acuerde "LA COMISIÓN", así como para la operación de la Coordinación Ejecutiva.
- h) Proponer y fomentar los instrumentos de política ambiental que permitan la preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- i) Evaluar periódicamente el cumplimiento de los acuerdos y determinaciones de "LA COMISIÓN".
- j) Expedir su Reglamento de Operación.

A través de esta Comisión se pretende realizar acciones de coordinación entre los diferentes actores que la conforman, con el propósito ya no de dar soluciones metropolitanas sino megalopolitanas a problemas ambientales como es el caso de la contaminación ambiental. Será interesante conocer los resultados que arrojen los trabajos de esta instancia de coordinación y evaluarlos con los criterios pertinentes.

En ese mismo año, en el Estado de México se creó e instaló la “Procuraduría del Colono del Estado de México”, la cual fue producto de un ejercicio democrático de interlocución con la ciudadanía de la entidad y por ende se trata de una instancia que tiene el propósito de contribuir al bienestar de la población mediante la generación de sinergias que impulsen la participación social, la formulación de propuestas de políticas públicas, programas y acciones tendientes a la resolución de los problemas presentes en los asentamientos humanos rurales y urbanos que conforman a los municipios mexiquenses.

Dicha procuraduría está sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, opera con servidores públicos que ya integran esta dependencia y otras más de la administración pública mexiquense. Su proceso de conformación se dio a partir de las actividades de campaña para la elección de gobernador constitucional del Estado de México de Eruviel Ávila Villegas, buscando con ello un acercamiento democrático a la población mexiquense, para lo cual efectuaron reuniones con diferentes líderes de asociaciones de colonos en las que se plantearon problemas relacionados con el crecimiento urbano, modificaciones del uso del suelo, autorización de nuevos desarrollos habitacionales sin factibilidad de servicios y otras cuestiones administrativas, lo que propició la creación de esta instancia para dar cumplimiento a uno de los compromisos de la gestión de la administración pública del gobernador Ávila Villegas.

Por lo anterior, el 17 de diciembre de 2012 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Procuraduría para la Defensa del Colono*, asimismo, el 31 de enero del 2013 se publicó en este Periódico Oficial el *Decreto del Ejecutivo del Estado por el*

que se modifica el decreto por el que se crea la Procuraduría de la Defensa del Colono que es el que actualmente establece su objeto.

La fuerza medular de esta procuraduría radica en “ser una instancia accesible a las agrupaciones, asociaciones, organizaciones y órganos de representación ciudadana para escuchar y registrar necesidades de gestión social de agrupaciones de colonos que se encuentran asentados en predios regulares conforme a la ley y debidamente constituidos de acuerdo a la legislación civil, a fin de coadyuvar con las dependencias estatales en su atención y canalizar ante los otros órdenes de gobierno para su consideración las que sean de su respectiva competencia” y en “Incentivar, crear, instrumentar, difundir y aplicar mecanismos de participación social, a través de los representantes de colonos y de sus autoridades auxiliares en propuestas de políticas públicas, programas y acciones que beneficien a la comunidad, entre todos aquellos asentamientos humanos regulares de zonas rurales y urbanas”³⁵⁴. Lo anterior significa que se trata de una instancia de vinculación y comunicación entre gobierno y sociedad, en donde además ésta tendrá un papel activo y por ende democrático para la consecución de su bienestar.

Por supuesto para esta Procuraduría el sujeto principal es el “colono” ya que es “la persona que se instala en un lugar para habitarlo en forma más o menos permanente, porque ha decidido residir en el mismo, y que constituye la célula primaria de integración de un asentamiento humano”³⁵⁵.

Actualmente el Estado de México se considera una entidad eminentemente metropolitana casi en su totalidad, toda vez que aproximadamente 88 de cada 100 mexiquenses radican en alguna de la tres metrópolis ubicadas dentro de su

³⁵⁴ Poder Ejecutivo del Estado de México, *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea la Procuraduría de la Defensa del Colono*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 31 de enero de 2013, p.3. En línea, Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013/ene315.PDF> consultada 12 de agosto de 2013.

³⁵⁵ Poder Ejecutivo del Estado de México, *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Procuraduría para la Defensa del Colono*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 17 de diciembre de 2012, p. 2. En línea, Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/dic175.PDF> consultada 12 de agosto de 2013.

territorio con la siguiente distribución: 74 viven en la Zona Metropolitana del Valle de México, 13 en la Zona Metropolitana de Toluca y uno en la Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco. Este 88% de la población se reparte en 80 de los 125 municipios que conforman la entidad.

Cabe aclarar que, por tratarse de una instancia con competencia estatal, la Procuraduría del Colono atenderá los asuntos que se presenten en los 44 municipios que no se consideran metropolitanos.

En este orden de ideas, la Procuraduría del Colono del Estado de México, surge como una política pública porque incorpora a la participación social en su creación y porque finalmente emana de ella. Más allá de su carácter democrático, será necesario que se le dé un seguimiento a sus trabajos con el propósito de conocer su eficacia y eficiencia en el alcance del objeto para el cual fue creada.

Por su parte, el gobierno federal dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece en su Meta: “México Incluyente”, el objetivo: “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, el cual incorpora la estrategia: “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sostenible del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”, con las siguientes líneas de acción:

- Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) ³⁵⁶ y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia.

³⁵⁶ A nivel federal el desarrollo urbano estuvo en manos de diversas áreas. De la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976-1982) pasó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1982-1992), para posteriormente ser atendido por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y en las últimas dos décadas por la Secretaría de Desarrollo Social. A partir de la entrada del gobierno de Enrique Peña Nieto se elevó nuevamente a secretaría de Estado lo cual se puede interpretar como un viraje que pone nuevamente en un primer plano a este tema.

- Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.
- Promover la adecuación de la legislación en la materia para que responda a los objetivos de la Nueva Política de Vivienda³⁵⁷.

En el primer año de su gestión, y en estricto apego a las líneas de acción determinadas por el Plan Nacional de Desarrollo, además de la ya mencionada referente a Consolidar una política unificada [...] la SEDATU, se ha orientado a:

[...] Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.

Promover la adecuación de la legislación en la materia para que responda a los objetivos de la nueva política de vivienda.

En el ámbito de la coordinación entre los diferentes gobiernos y la asociación intermunicipal como una de las estrategias importantes para fortalecer este fundamental aspecto de una gestión metropolitana intergubernamental, cabe

Para Salvador Medina durante el sexenio de Felipe Calderón se percibió una “atmósfera de desinterés en la planeación territorial, acentuada en los últimos 15 años”, no obstante la actual administración federal anunció la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), esta determinación del titular de la administración pública federal, con la aprobación del legislativo resultó alentadora porque retoma un papel preponderante no sólo en el surgimiento de una nueva Secretaría, también por sus implicaciones presupuestales, programáticas, de coordinación, cobertura en los medios de comunicación, reposicionamiento del tema en los gobiernos locales.

De acuerdo con lo anterior, tal parece que con la SEDATU se dará inicio a una nueva etapa, aunque en concordancia con Salvador Medina, esto no implicará necesariamente un cambio radical con las políticas anteriores. Ver idea en Medina, Salvador, “Ciudades catastróficas” en Revista Nexos, 1 de octubre de 2013, consultada el 14 de febrero de 2014 <http://www.nexos.com.mx/?p=15504>

³⁵⁷ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013, p.120. En línea. Pág. Web: <http://pnd.gob.mx/> consultada: 03 septiembre de 2013.

mencionar que en el año 2012, la SEDEMET, signó siete convenios regionales metropolitanos, con distintos gobiernos municipales del Valle de México como lo presento a continuación:

El primero de ellos fue firmado con los gobiernos municipales de Acolman, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Temascalapa y San Juan Teotihuacan. Tuvo el objetivo de intercambiar experiencias, procedimientos administrativos y tecnologías entre ayuntamientos y el gobierno estatal, a fin de potencializar la capacidad económica y el bienestar social de la población de estos municipios.

En este sentido, los participantes se comprometieron a trabajar de manera coordinada, usando las nuevas tecnologías para hacer eficientes los recursos humanos y económicos con los que cuenta cada municipio y con ello, insertar a esta región del estado al mundo globalizado³⁵⁸.

El segundo convenio fue signado con los gobiernos municipales de Chalco, Amecameca, Atlautla, Ecatingo, Juchitepec, Tenango del Aire, Tlalmanalco, Valle de Chalco, Ayapango, Cocotitlán, Ozumba, Temamatla y Tepetlixpa. Su principal propósito fue fomentar el desarrollo de una cultura de sustentabilidad en los ámbitos económico, social, ambiental y de seguridad, entre otros y con ello generar una nueva práctica de gobierno, para compartir y definir responsabilidades entre los municipios de manera particular y conjunta para mejorar la calidad de vida a la población³⁵⁹.

El tercero de estos documentos se firmó con los gobiernos municipales de Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla de Baz; el objetivo fue identificar problemas comunes y lograr acuerdos para darles solución.

De esta forma se manifestó que el gobierno estatal ha enfatizado la importancia de promover y fomentar de manera puntual la coordinación en la suma de esfuerzos de los gobiernos municipales, para enfrentar con acciones

³⁵⁸ Véase Secretaría de Desarrollo Metropolitano, *Revista Prospectiva Metropolitana*, tercer número, 2012, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, pp.16-17.

³⁵⁹ Véase *Ibid.*, pp. 18-19.

concretas los desafíos que contribuyan no sólo a solucionar problemas sino a detonar condiciones favorables para el desarrollo económico, político y social de más de 13 millones de personas que habitan en las zonas metropolitanas de la entidad³⁶⁰.

El cuarto convenio, tuvo como objetivo impulsar la coordinación institucional entre los municipios involucrados que fueron Coyotepec, Huehueteca, Tepetzotlán, Villa del Carbón, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Tultepec y Teoloyucan a fin de que enfrenten los desafíos que comparten entre sí, en razón de que para el gobierno estatal es prioritario promover el desarrollo de las regiones en todos sus ámbitos, el cual debe basarse en la voluntad política de quienes encabezan las administraciones municipales.

En este convenio se destacó la necesidad que tienen los ayuntamientos de planear e impulsar programas y proyectos regionales a largo plazo que trasciendan las administraciones en turno, además de ir acompañados de presupuestos multianuales para garantizar la continuidad de los mismos³⁶¹.

El quinto convenio, signado con los gobiernos municipales de Capulhuac, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Mateo Atenco, Temoaya, Santiago Tianguistenco, Xalatlaco, Xonacatlán, Atizapán y Lerma, tuvo como propósito, dotar de herramientas a las administraciones municipales, para implementar acciones y proyectos de carácter regional en sus Planes de Desarrollo Municipal, de tal forma, que pudieran identificar problemas y desafíos comunes, así como valorar lo que cada gobierno municipal puede aportar para realizar acciones en beneficio de toda la región³⁶².

El sexto de estos documentos fue firmado con los gobiernos municipales de Hueypoxtla, Apaxco, Tequixquiac, Tonanitla, Nextlalpan, Jaltenco, y Zumpango. Su objetivo fue dar paso a un desarrollo urbano ordenado, donde los gobiernos contemplen proyectos de carácter regional con una visión metropolitana, para lo

³⁶⁰ Véase Secretaría de Desarrollo Metropolitano, *Revista Prospectiva Metropolitana*, cuarto número, 2012, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, pp.22-23.

³⁶¹ Véase *Ibid.*, pp. 24-25.

³⁶² Véase *Ibid.*, pp. 26-27.

que se requería ayudar a la contención de uno de los principales problemas que aqueja a esta parte de la zona metropolitana como es la falta de planeación territorial de los asentamientos humanos³⁶³.

Finalmente, el séptimo convenio fue firmado por los gobiernos municipales de Chimalhuacán, Chicoloapan, Ixtapaluca, La Paz, Texcoco, Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc y Tezoyuca. Con el propósito de otorgar facultades institucionales a los ayuntamientos para que puedan ejecutar proyectos y obras de infraestructura conjuntamente con demarcaciones vecinas y de esta forma, maximizar su potencial para convertirse en espacios de mejores y mayores oportunidades para el desarrollo económico y social, por lo que afirmó que este tipo de convenios redundarán en un uso más inteligente de los recursos financieros de cada municipio y en consecuencia se realizarán acciones más eficaces³⁶⁴.

Como se puede observar, tanto el gobierno federal como el del Estado de México han llevado a cabo esfuerzos en materia de temas metropolitanos mediante el impulso de una serie de acciones que contribuyan a un ordenamiento territorial sostenible por ejemplo, más allá de que aún se requieran mayores esfuerzos entre los tres ámbitos de gobierno para continuar aminorando esta problemática; asimismo la instancia municipal adquiere cada vez más un papel de relevancia en la cuestión metropolitana como lo demanda un desarrollo más integral e inclusivo en la materia.

En suma, política, administración y gestión metropolitana en la entidad más poblada del país en la actualidad, han sintetizado un conjunto de acciones y estrategias desde una perspectiva histórica, actual y con visión prospectiva, de tal manera que la complejidad y el dinamismo que reviste puedan ser enfrentados, y no sólo eso, es fundamental que se tienda hacia una gobernanza metropolitana donde distintos actores puedan involucrarse para

³⁶³ Véase *Ibid.*, pp. 28-29.

³⁶⁴ Véase *Ibid.*, pp. 30-31.

lograr mejores resultados, lo cual sin duda plantea esfuerzos conjuntos que aún están en proceso de construcción.

CAPÍTULO 6:00.- PERSPECTIVA ACTUAL Y PROSPECTIVA DE LA GESTIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

6.1 CUESTIONES METROPOLITANAS DE MÉXICO

6.1.1 ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

Como es bien sabido, hasta el último conteo la población de nuestro país ascendía a 112.3 millones de habitantes, de éstos 20.1 millones (17.9%) habitan en la Zona Metropolitana del Valle de México, cuya extensión territorial es de 7,850.92 Km², sólo el 0.40% del total nacional, de lo que se deduce que la densidad poblacional de la ZMVM es de 2,563 habitantes por Km² mientras que a nivel nacional es de 57 habitantes por Km².

Gradualmente la ZMVM se fue integrando con una sorprendente expansión poblacional a las 16 Delegaciones del Distrito Federal y a un número creciente de municipios (59) del Estado de México, y el municipio de Tizayuca perteneciente al estado de Hidalgo, así se convirtió en el principal escenario económico y social del país.

Al ser la fuerza de atracción de capitales, servicios, concentración poblacional y una dinámica de crecimiento demográfico, la ZMVM ha desempeñado un papel estratégico en la vida nacional como centro de la economía y la política. En respuesta a dicha situación, tanto el Distrito Federal como el Estado de México y el municipio del estado de Hidalgo, son parte fundamental del crecimiento económico en todo el país.

Para abordar el concepto de marginación antes que nada es necesario definirlo. Se trata de un fenómeno estructural que integra en una sola valoración distintas formas que hacen referencia a la exclusión o no participación de la

población que habita en una zona determinada; para medirla el Consejo Nacional de Población consideró diez indicadores socioeconómicos, todos ellos en términos de porcentajes:

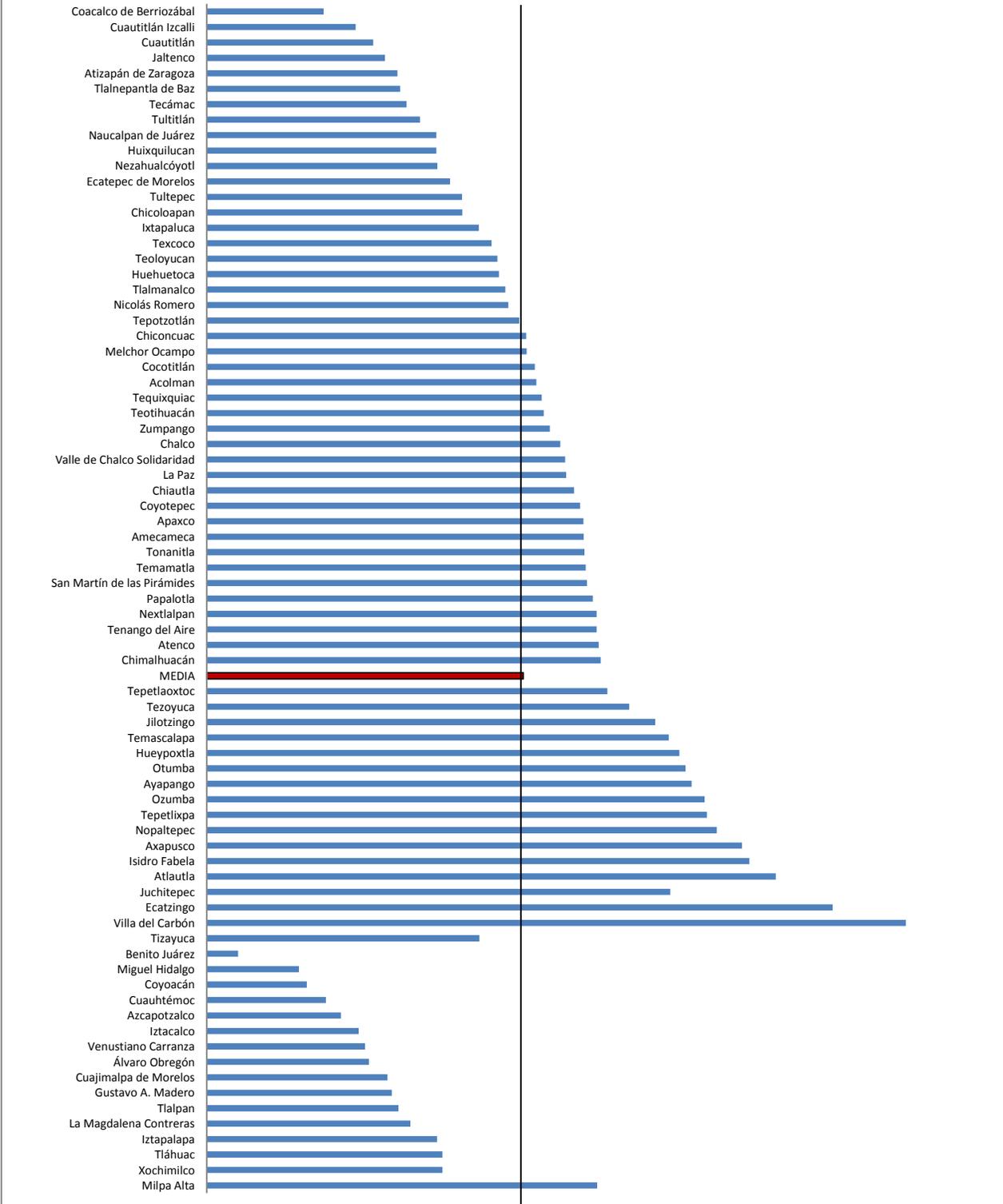
- de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela,
- de 15 años o más sin educación básica,
- sin ser derechohabiente de los servicios de salud,
- de hijos fallecidos de mujeres de 15 a 45 años de edad,
- de viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda,
- de viviendas particulares habitadas sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica,
- de viviendas particulares habitadas sin excusados con conexión de agua,
- de viviendas particulares habitadas con piso de tierra,
- de viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento, y
- de viviendas particulares habitadas sin refrigerador.

En la Zona Metropolitana del Valle de México existe una correlación entre el índice de marginación, el índice de desarrollo humano, ingresos por habitante y densidad poblacional, la cual se asocia con formas diferentes de segregación residencial que limitan el desarrollo socio económico.

Tomando en consideración lo anterior, en la gráfica siguiente se pueden observar los municipios que superan la media del índice de marginación, entre ellos destacan: Villa del Carbón, Ecatzingo, Atlautla, Isidro Fabela, Axapusco, Nopaltepec, Tepetlixpa, Ozumba, Ayapango, Otumba, Hueypoxtla y Juchitepec. También se presentan municipios que se encuentran por debajo de la media del índice de marginación, de los cuales destacamos Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Jaltenco, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz, Tecámac, Tultitlán, Naucalpan de Juárez, Huixquilucan.

También podemos observar que de las 16 Delegaciones del Distrito Federal las de mayor índice de marginación son: Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Iztapalapa y Magdalena Contreras, por su parte las de menor marginación y que están por debajo de la media son: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Cuauhtémoc, Azcapotzalco e Iztacalco.

MARGINACIÓN ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO



6.1.2 ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Desde la perspectiva social, económica y ambiental, los asentamientos humanos se pueden considerar como establecimiento de un grupo social sobre un suelo específico, para utilizarlo como lugar de residencia, de vivienda; para explotar, aprovechar los recursos que en esa superficie se hallen; o bien para desarrollar una determinada actividad económica³⁶⁵.

Por ello, los asentamientos humanos estarán siempre relacionados con la tenencia de la tierra, con la manera en cómo se usa, se disfruta o se dispone de ella dentro de lo que estipulan las normas jurídicas respectivas, por ende éstos dan forma a los centros de trabajo, a los de recreación, a la vivienda, a la ciudad en su conjunto, la cual requiere de un ordenamiento territorial que permita la convivencia social adecuada de la población que las habita. De esta manera, la ciudad es el espacio en donde es más evidente la relación entre gobernantes y gobernados³⁶⁶, ya que es en ella donde viven actualmente la mayoría de personas.

Así, el ordenamiento territorial se puede considerar como un instrumento importante para el logro del desarrollo sustentable; tiene como propósito establecer las relaciones entre el territorio, los recursos naturales y las actividades humanas para alcanzar una utilización adecuada de éste que propicie bienestar social, sus principales fines se pueden orientar a:

- Reconocer las potencialidades, las restricciones, los desequilibrios y los riesgos del territorio.
- Lograr la valoración del territorio y sus recursos por las poblaciones, como base de afirmación de su identidad territorial.
- Detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones.

³⁶⁵ Sánchez Gómez, Narciso, *Crisis metropolitana en México*, Porrúa, México, 2005, p. 39.

³⁶⁶ *Ibid.*

- Reducir los desequilibrios espaciales generados por el crecimiento económico.
- Articular de manera sostenible las actividades practicadas por los grupos sociales, buscando el equilibrio entre utilización y conservación de los recursos naturales.
- Orientar los planes de inversión pública y privada en el territorio.
- Orientar el uso patrimonial del territorio.
- Mejorar la gestión de riesgos ante desastres naturales.
- Desarrollar las capacidades de gestión descentralizada del territorio por quienes se encuentran más cerca de él (principio de subsidiaridad)³⁶⁷.

No obstante, de acuerdo con Roberto Eibenschutz³⁶⁸, actualmente existe un desorden del territorio que impide el desarrollo económico y social; debido a la descoordinación en diferentes aspectos: entre ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal); entre sectores (secretarías, dependencias, empresas descentralizadas, entre otras); entre asignación de recursos (planes, programas, presupuestos); y entre fuentes de recursos (públicos, banca nacional, banca internacional, fondos institucionales, privados y sociales).

Por otro lado, este desorden también se debe a que a nivel nacional no existen normas en la materia (diseño urbano, accesibilidad y dimensionamiento de conjuntos); hay traslapes en el marco jurídico (planeación, desarrollo urbano, medio ambiente, agua, vivienda); omisión constitucional de lo metropolitano; ausencia de sanciones; e instrumentos fiscales y financieros limitados y desvinculados (inducción, captación de plusvalías, acción concertada, ahorro, entre otras).

³⁶⁷ Moreno, Alonso, *Ordenamiento Territorial. Una herramienta para el desarrollo*, en línea, Pág. Web: <http://www.cipotato.org/publications/pdf/003723.pdf> consultada noviembre de 2013, InfoAndina, Chile, 2007, p. 3.

³⁶⁸ Véase Eibenschutz, Roberto, *Las dimensiones del cambio urbano y metropolitano*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, Instituto de Investigaciones Sociales (IIE)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Lo anterior ha propiciado resultados poco favorables, tales como: crecimiento urbano disperso (atomización periférica, suburbanización y pérdida de estructura urbana); especulación del suelo (distancia, cambio de uso del suelo, licencias, factibilidades, permisos); asentamientos irregulares (tenencia, permisos, construcciones vulnerables); desaprovechamiento de infraestructura y equipamiento existente (expulsión, exclusión y segregación social); grandes conjuntos aislados (distantes, sin infraestructura ni equipamiento, desintegrados física y socialmente, sin diversidad de usos).

Ejemplo de lo que sucede hoy en las ciudades mexicanas y su territorio, son las nuevas formaciones espaciales visualizadas en barrios (guetos urbanos) en situación de exclusión, están habitados por los pobres urbanos que muestran graves privaciones materiales, pocas esperanzas de incorporación estable en la estructura productiva, así como condiciones cuya precariedad va en aumento, por ello, parte de las ciudades se vuelven espacios de pobreza, cuya localización es aislada³⁶⁹ y con pocas posibilidades de movilidad social de quienes ahí habitan. Sin embargo, es en estos lugares donde se puede desarrollar un ordenamiento territorial, al respecto, el Centro Mario Molina³⁷⁰ establece ciertas ideas interesantes para mejorar su situación:

Idea 79. Transitar de políticas de vivienda a políticas de barrio, lo que implica pensar los planes y programas habitacionales en íntima relación con el entorno en que se desarrollan. Para ello deben establecerse estándares mínimos no sólo para la vivienda, sino para el barrio que ésta conforma junto a otras, el que a su vez debe estar plenamente integrado -física y socialmente- a un tejido urbano más amplio.

³⁶⁹ Véase Aguilar, Adrián Guillermo y López Guerrero Flor, *Periferia y Espacios de Pobreza en la Ciudad de México. Las Desventajas Acumuladas a Nivel Local*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

³⁷⁰ Véase Centro Mario Molina e Instituto Mexicano para la Competitividad AC, *Reforma Urbana, 100 ideas para las Ciudades de México*, Centro de Transporte Sustentable de México AC, México, 2013.

Idea 80. Priorizar en planes metropolitanos y fondos federales los barrios con mayores carencias. Más del 10% de las familias urbanas en México no cuentan con servicios básicos en sus viviendas, estando muchas veces localizadas en zonas inadecuadas para el habitar humano. Los barrios en que estas familias viven deben ser prioridad en una estrategia nacional orientada a terminar con la marginalidad urbana, lo que implica un agresivo plan de mejoramiento físico –que puede incluir la relocalización– y acompañamiento social.

Idea 81. Integrar políticas de Mejoramiento de vivienda y barrio. Los programas orientados a la dotación o mejoramiento de espacios públicos y equipamientos deben considerar también problemas como la vivienda deshabitada o en estado de precariedad. La revitalización del barrio debe partir por la habitación de su condición de lugar apto para la habitación.

Idea 82. Crear una Agencia Nacional de Mejoramiento Urbano que concentre, coordine y propicie esfuerzos programáticos y financieros a nivel federal para el mejoramiento del espacio físico y el entorno social de los barrios.

Idea 83. Definir visiones estratégicas para los barrios a través de la elaboración de planes metropolitanos y planes parciales dotados de una nueva visión ordenadora de políticas públicas de impacto local. Estos planes deben ir más allá de la mera regulación del uso del suelo: tienen que definir una imagen futura deseada y establecer los instrumentos y mecanismos institucionales, financieros y normativos para plasmar estas visiones estratégicas de mediano y largo plazo.

Idea 84. Incorporar a la ciudadanía en la planeación y gestión de sus barrios a través de la implementación de proceso de planeación participativa en los que la comunidad cuente con real poder de decisión en la identificación de necesidades y posterior definición de visión, desarrollo e implementación y gestión de iniciativas de mejoramiento del entorno físico y social en que viven [...]

Idea 85. Incorporar a los órganos de participación comunitaria a quienes trabajan y estudian en los barrios, y hacerlos corresponsables en la

planeación, desarrollo y gestión de programas sociales y de infraestructura de impacto directo en el espacio barrial³⁷¹.

Además se requiere de otras estrategias y políticas públicas que conlleven una nueva manera de planear la ciudad, la cual debe ser inclusiva y equitativa, en la que la población pueda tener acceso a la garantía de sus derechos, siempre y cuando también participen de manera responsable en el cuidado de la misma, de sus recursos y el aprovechamiento de oportunidades que nos otorga, en otras palabras preservar la ciudad.

Con base en ello, Eibenschutz³⁷², refiere a las siguientes propuestas:

- Adecuación del Marco Jurídico (Constitución, Planeación, Asentamientos Humanos, Medio Ambiente, Reforma Agraria, etcétera).
- Financiamiento y subsidio al suelo (lotes con proyecto, mejoramiento, saturación, actuación preventiva, etcétera).
- Apoyo a la Producción Social de la Ciudad y la vivienda (crédito a grupos, garantía solidaria, ahorro popular, etcétera).
- Expedición de Normas Nacionales (localización, proporción, etcétera).
- Instancias de planeación, certificación y asesoría (academia, ONG' s, etcétera)
- Territorialización del gasto (planeación-programación).
- Mezcla de recursos (empresas, economía mixta); nueva fiscalidad (predial, distribución de mejoras, cambio de uso, constitución de provisiones, derechos de desarrollo, transferencia de potencialidades, readecuación parcelaria, baldíos, etcétera)

³⁷¹ *Ibid.* pp. 45-46.

³⁷² Eibenschutz, Roberto, *Op. cit.*

- Capacitación de cuadros profesionales y difusión para la participación ciudadana.

Dándole continuidad al tema del ordenamiento territorial en nuestro país, Luis Sánchez de Carmona³⁷³ señala que el valor predominante de la vivienda que se construye mayormente en él, ha sido su valor de cambio (cantidad de vivienda que se edifica sobre la menor cantidad de espacio aceptado por las instituciones respectivas, la cual tiene su argumento en la capacidad de pago de los compradores), manejada como una mercancía cuya ubicación de construcción y márgenes de ganancia no se ponen a discusión, mas no su valor de uso, que se da en función de su habitabilidad.

En este sentido, es a partir de la vivienda como se deben alcanzar conjuntos habitacionales (barrios que se localizan en colonias o sectores populares) donde queden satisfechas en una primera instancia las necesidades colectivas de educación, salud, comercio y esparcimiento como principales factores. Para tratar de corregir esta situación se impulsaron los Desarrollo Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), sin embargo sus resultados tuvieron una limitada eficacia; ahora se ha cambiado el nombre por Desarrollos Certificados.

Planear el desarrollo regional territorial implica algo más que la planeación de los centros de población, ya que cobra especial relevancia el ordenamiento ecológico de los asentamientos humanos, asegurando que el uso de la tierra rural corresponda a su debida protección, preservación, conservación y restauración ecológica. Este tipo de ordenamiento se inició con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1976, cuatro años más tarde ya se contaba con un Plan Nacional de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos, de manera que se asesoró la elaboración de los 31

³⁷³ Véase Sánchez de Carmona, Luis, *Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, Pensar el Territorio*, ponencia presentada en el "Seminario Internacional, Repensar la Metrópoli II", 7-11 de octubre, 2013, Programa de Investigación en Estudios Metropolitanos (PUEM)-Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

planes estatales en la materia, así como a más de dos mil municipios, en sus respectivos planes³⁷⁴.

Otra escala urbana es la ciudad, en la cual deben integrarse todos los servicios y equipamientos que requiere la vida en la actualidad, incluyendo la dimensión digital y de comunicaciones que cada vez adquiere mayor importancia. Las ciudades y los centros de población al crecer pueden transformarse en zonas metropolitanas, donde se puede lograr una mezcla de áreas construidas y espacios abiertos debidamente interconectados de manera funcional para satisfacer necesidades sociales especializadas y diversas que solo pueden ofrecer las metrópolis, tomando en consideración lo complejo de su gestión y más allá de su crecimiento como un agregado de espacios construidos sin una estructura adecuada, como por ejemplo, el crecimiento suburbano con polígonos de vivienda, que no pueden como tales llamarse conjuntos de vivienda, mismos que se han ubicado desordenadamente en torno a todo tipo de ciudades³⁷⁵.

El uso del territorio en el país -desde diferentes escalas territoriales (el barrio, la colonia, los diferentes tipos de ciudades)- se enfrenta también a riesgos diversos como los desastres naturales, aspecto que eleva a un nivel más extenso la problemática territorial, considerando la situación global de nuestro planeta que afronta desafíos como el cambio climático, entre otros.

Por ello, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos debe analizarse desde una perspectiva de política pública, de manera holística, toda vez que debe contar con diversas técnicas de las ciencias naturales como la geografía y la ecología, así como de las ciencias sociales y económicas y la administración, de igual manera la arquitectura, las ingenierías y el urbanismo. También debe apoyarse en ciencias estadísticas e informáticas, como los sistemas de información geográfica y los modelos de simulación dinámica.

Así, las situaciones y los problemas derivados del uso y disfrute de la tierra, conciliando el derecho e interés particular con el social, constituyen la base del

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ *Ibid.*

ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Se ha considerado a lo técnico como una manera de aplicar en México tecnologías y modelos sofisticados, basados en sistemas de información geográfica, sin embargo, no considera de manera suficiente la dimensión humana y social, lo que implica el ofrecimiento de soluciones territoriales para elevar la calidad de vida de las personas, tanto en el contexto territorial, como en el social y económico (necesidades de habitación, transporte, trabajo, comercio, educación, salud, recreación, encuentro, etcétera)³⁷⁶, y modificar el marco jurídico correspondiente, ya que cabe mencionar que desde lo político-administrativo se parte de una legislación obsoleta, duplicada y contradictoria.

También es importante mencionar que la participación social y privada se vuelve fundamental para planear ordenadamente el territorio, ya que ambos sectores son necesarios en todas las fases de elaboración de políticas públicas (planteamiento del problema, diseño, implementación y evaluación) tendientes a conseguir dicho ordenamiento y buscar alcanzar así la gobernanza en las ciudades.

Por último, es fundamental referirse a que el problema del desorden territorial no está en la cantidad de habitantes de una zona metropolitana o ciudad, más allá de ello, radica en su estructuración, transporte y ordenamiento, por lo que el aprovechamiento del territorio debe considerar las características físicas, naturales, urbanas y de infraestructura y equipamiento del país para alcanzar la distribución más adecuada de la población. Su orientación debe darse a partir del desarrollo sustentable, mismo que en términos generales se logra a través del equilibrio de los factores del medio ambiente con los sociales y los económicos³⁷⁷.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*

6.1.3 MOVILIDAD

Actualmente, en nuestro país más del 80% de la población vive en 384 ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional, no obstante, su crecimiento y su interconexión han propiciado un mayor uso del automóvil, al carecer de un sistema de transporte público de calidad que contribuya al desarrollo sustentable de estas ciudades.

Lo anterior en gran parte porque el crecimiento de las ciudades ha sido desordenado, sin planeación y por ende anárquico, que responde a un conjunto de insuficiencias institucionales y a incentivos económicos particulares, entre estos podemos encontrar:

- a. Relevo de la planeación urbana y de la movilidad en el sistema de planeación nacional y las políticas públicas federales.
- b. Carencia de mecanismos e incentivos para hacer una planeación metropolitana efectiva.
- c. Un sistema de leyes que reduce la eficacia de la planeación urbana o la contradice, como es el caso de las atribuciones de la Ley Agraria (LA) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).
- d. Una política de vivienda que expande las ciudades.
- e. Un sistema financiero que permite e incentiva la financiación masiva de la vivienda, pero que es ciego a la planeación urbana³⁷⁸.

Más allá de los beneficios que ha traído la expansión de las ciudades como son la generación de vivienda, de empleo, de infraestructura comercial y educativa, también es en ellas donde se manifiestan externalidades negativas producto de los incentivos antes descritos y entre éstas se encuentran la pérdida de servicios ambientales y de biodiversidad en áreas urbanizadas, contaminación de suelo, aire y agua, así como a los medios de transporte, como el uso del

³⁷⁸ Medina Ramírez, Salvador y Veloz Rosas, Jimena, *Desarrollo Orientado al Transporte. Regenerar las Ciudades Mexicanas para mejorar la Movilidad*, Embajada Británica en México e Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, México, 2013, p.10.

automóvil, que propicia efectos perjudiciales para la población, me refiero a tráfico, accidentes viales y ruido, lo que llega a representar hasta el 4% del Producto Interno Bruto que producen el conjunto de ciudades del país³⁷⁹.

Cabe mencionar que el caso particular del Estado de México y la Zona Metropolitana es similar al nacional, pues en cuestión de movilidad se ha privilegiado el transporte individual sobre el colectivo, desde hace ya muchas décadas. El modelo de desarrollo urbano es ajeno a la estrecha relación que debe guardar lugar de vivienda-lugar de trabajo, lo que implica que la población económicamente activa se asiente cada vez más lejos de sus centros laborales, en lugares con pocas conexiones de transporte colectivo y por supuesto con poca o a veces nula infraestructura para peatones y ciclistas, como es el caso del municipio metropolitano de Ecatepec de Morelos ([VER ANEXO 3](#)), a mayor abundamiento:

Aunado a las dificultades de movilidad y transporte, cabe decir que la calidad de vida de los mexiquenses se ve disminuida también por el crecimiento demográfico acelerado y el avance urbanizador dislocado que une al Distrito Federal con el Estado de México. Entre las distancias y una alta inversión del tiempo y dinero dedicado a los traslados simples, hogar-trabajo-hogar, en transportes inseguros y de baja calidad, la gente cuenta con menos tiempo para dedicar a la familia, a la recreación o el descanso, además de que su medio ambiente se encuentra sumamente polucionado y el aire que respira contiene altas cantidades de emisiones contaminantes³⁸⁰.

Ante este escenario, es urgente que se construyan e implementen políticas públicas de corto y mediano plazo que favorezcan la aminoración de este problema, por lo que me parece necesario lo siguiente:

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ Centro de Transporte Sustentable de México, *10 estrategias de movilidad para un Estado de México competitivo, seguro y sustentable: Hacia una Red Integrada de Transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México*, Centro de Transporte Sustentable de México, México, 2011, p. 16.

[...] replantear el desarrollo urbano para generar una movilidad eficaz, incluyente, equitativa y sustentable para los habitantes de las ciudades mexicanas. Esto quiere decir que se debe transitar hacia modelos y estrategias de desarrollo urbano en donde el caminar, usar la bicicleta y el transporte público sean los elementos alrededor de los cuales se genere el desarrollo de las ciudades.

A esto se le conoce como Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), modelo de desarrollo urbano que ha comprobado su éxito en el mundo como lo ejemplifican los casos de Copenhague, Curitiba, Denver y Hong Kong³⁸¹.

Asimismo para el caso del Estado de México y la ZMVM, comparto las siguientes estrategias:

- 1.- Red Integrada de Transporte masivo (Mexibus, Tren Suburbano y Tren Ligero).
- 2.- Movilidad con integración tarifaria (integración de una sola forma de pago: una tarjeta inteligente).
- 3.- Infraestructura para el acceso al transporte (fortalecer la infraestructura existente para que pueda estar en condiciones de ser utilizada por grupos vulnerables: niños, adultos mayores y discapacitados).
- 4.- Más vías no son la vía (es necesario analizar la construcción de un sistema de transporte público sustentable que propicie, por ende, la aminoración de las autopistas y vías urbanas).
- 5.- Ciudades densas, compactas y conectadas (construcción de más infraestructura para peatones, bicicletas y transporte público que favorezcan una conectividad más eficiente).

³⁸¹ Medina Ramírez, Salvador y Veloz Rosas, Jimena, *Op. cit.*, p. 10.

6.- Empresas sólidas, vehículos nuevos, mejor servicio (renovación del transporte público en mal estado por otro de mayor calidad para el usuario y en donde exista participación de empresas formalmente organizadas).

7.- Instituciones fuertes, ágiles y capacitadas (fortalecer las dependencias actuales enfocadas al transporte y las comunicaciones, además de crear una instancia especializada con personal capacitado que permita la planeación de un sistema de transporte de calidad).

8.- Aire limpio en el Estado de México (homologación de emisiones por parte de los vehículos que circulan en la zona metropolitana mediante un parque automotor de gasolina).

9.- Estrategia integral de seguridad vial (mediante educación vial para el usuario).

10.- Financiamiento para la movilidad sustentable (se requiere de la obtención de recursos para la implementación de las acciones mencionadas, a través de mecanismos fiscales innovadores)³⁸².

A propósito de la elaboración de planes y programas de corto y mediano plazo, estas estrategias son enunciativas mas no limitativas, podrían ser parte del hilo conductor de un Plan Metropolitano de Movilidad y Transporte del Valle de México que incluya por supuesto cuatro aspectos fundamentales: competitividad, equidad social, seguridad vial y sustentabilidad, que son finalmente los propósitos de la ciudad a la que se aspira en donde, reitero, es la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno la manera más adecuada de trabajar para conseguirla.

Desde mi perspectiva, lo anterior se puede lograr si comenzamos con la práctica de una nueva cultura que permita a los gobiernos visualizar la ciudad desde una perspectiva metropolitana (coordinación, colaboración, cooperación o asociación entre las diferentes entidades -más allá de sus posiciones políticas-

³⁸² Para mayor detalle de estas 10 acciones, véase Centro de Transporte Sustentable de México, *Op. cit.*, pp. 8-11.

que se traduzcan en acuerdos de beneficio social) y que le permita a la población participar en el cuidado de su ciudad y mejor aún, contribuir a su preservación y a su mejoramiento, como ya se ha mencionado.

6.1.4 TIPOS DE SISTEMAS URBANOS

Un sistema urbano se puede entender como el conjunto de ciudades que funciona de una manera jerarquizada, estructurada y dinámica en diferentes escalas. Presentan una jerarquía en relación a la magnitud de variables socioeconómicas, demográficas, de infraestructura y servicios; éstas son nodos estructuradores de las regiones y su funcionamiento se expresa mediante las interrelaciones que se generan entre ellas y sus territorios de influencia por los vínculos en forma de flujos de personas, bienes, información, comunicación y otros indicadores que reflejan los atributos dinámicos del sistema³⁸³, por lo tanto destaca su jerarquización y funcionamiento que se considera complejo y transversal, el cual debe ser abordado desde estas perspectivas.

Al respecto, una de las maneras de concebir a los sistemas urbanos es mediante redes de ciudades³⁸⁴, que contrasta con el enfoque que las considera de manera aislada. Dicha red se puede entender como un conjunto urbano basado en un sistema jerárquico de nodos dominantes y subordinados que interactúan de manera vertical de abajo hacia arriba, que operan en un contexto de cooperación competitiva, que generan efectos multiplicadores entre todos los integrantes de la red.

De acuerdo con Garrocho³⁸⁵, esta concepción de redes de ciudades es más realista y propositiva para la planeación del desarrollo. Los tipos de redes de ciudades ubicadas dentro de un mismo territorio se visualizan en regiones

³⁸³, Sánchez Almanza, Adolfo, "El sistema urbano nacional y sus áreas de influencia funcional", p.15, en Sedesol, *et. al.*, México, 2020. *Un Enfoque Territorial del Desarrollo; Vertiente Urbana. Síntesis ejecutiva*, Sedesol, México, 2000, pp. 100.

³⁸⁴ Lo descrito sobre este tema tiene su base en Garrocho, Carlos, *Del Sistema Urbano a las Redes de Ciudades: Cinco temas clave para el debate*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

³⁸⁵ Garrocho, *Op. cit.*

nodales o funcionales y por lo tanto regionalizaciones diferentes. Para este autor³⁸⁶, trabajar con redes de ciudades en México resulta complejo, toda vez que no se cuenta con información pertinente que permita observar la diversidad de flujos interurbanos.

No obstante, se pueden analizar las principales ciudades de nuestro país – debido a que la población y las actividades del país están fuertemente concentradas en ellas-, desde una perspectiva estratégica, más allá de dejar fuera de dicho análisis a ciudades con menor importancia para el desarrollo nacional ya que incorporarlas a dicho análisis disolvería los esfuerzos de académicos y tomadores de decisiones, y se caería en comparaciones sin sentido, por lo que resulta inviable su inclusión.

La visión estratégica además permite centrar la atención en temas clave del desarrollo sustentable –examinar su dimensión urbana regional con mayor detalle–, tales como población, empleo, servicios públicos, cambio climático, aguas, transporte, accesibilidad, movilidad entre otros.

Con ello se podría obtener un resultado que implique análisis más productivos en términos conceptuales y de recomendaciones de políticas (comparaciones relevantes entre ciudades clave explorando su realidad intrametropolitana y clasificaciones útiles por nivel de desempeño y tema).

De esta manera, gran parte del problema urbano puede mitigarse con políticas públicas y privadas orientadas de manera estratégica, para lo que se requiere concentrar los esfuerzos analíticos y de política en ciudades estratégicas, con el propósito de mejorar su funcionamiento y comprobar que sus beneficios indirectos se puedan transmitir a las ciudades de menor dimensión para el desarrollo nacional.

Para Garrocho³⁸⁷, es necesario redefinir el concepto de ciudad construido en los años setenta por Luis Unikel³⁸⁸, adecuarlo a la situación actual de nuestro

³⁸⁶ *ibid.*

³⁸⁷ Garrocho, *Op. cit.*

país, de tal forma que incluya las especificaciones que debe tener un asentamiento para ser hoy considerado una ciudad y así avanzar en el estudio de las redes de ciudades en nuestro país.

Así mismo es pertinente considerar un enfoque de servicios públicos modernos basados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) -computadora, internet y telefonía celular-, su disponibilidad es fundamental para las actividades que se sustentan en el conocimiento, las cuales pueden, por ejemplo, generar un mayor crecimiento económico.

Las TIC permiten a las economías aprender y avanzar de manera más rápida ya que favorecen el intercambio de información pertinente -desde lo local, lo regional, lo nacional o bien, lo global-, y por lo tanto aumenta su competitividad.

Por ejemplo el uso del internet de alta velocidad influye de manera positiva en la creación de empleos, la cohesión y retención de la población en sus comunidades, ventas de todo tipo, obtener ingresos tributarios, aumento de exportaciones, entre otros, lo que redundará en un mayor desarrollo económico y social. Por lo tanto, el uso de las TIC debe considerarse como una política pública de alta intensidad, para esto es importantes el monitoreo del estado actual de éstas en las ciudades.

Por último, Garrocho³⁸⁹ considera que para el análisis de redes de ciudades son necesarios métodos genuinamente espaciales, en otras palabras métodos que consideren la localización ya sea absoluta o relativa de los datos (en dónde están o dónde ocurren).

Otro tipo de sistemas de ciudades son los Sistemas Urbano Rurales (SUR) referidos por Adolfo Sánchez³⁹⁰, éstos constituyen territorios integrados delimitados con criterios para definir una región que puede ser de tipo: político

³⁸⁸ Véase Unikel, Luis, *El desarrollo urbano en México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.

³⁸⁹ Garrocho, *Op. cit.*

³⁹⁰ Sánchez Almanza, Adolfo, *Sistemas Urbanos Rurales y regiones medias de México: Propuestas de planeación multiescala* ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

administrativo, económico funcional y homogéneo geográfico, útiles para la planeación territorial en nuestro país.

Los SUR son idóneos para impulsar un mayor equilibrio urbano rural y para constituir la red nacional de ciudades. En la Estrategia Territorial Nacional se construyó la tipología de estos sistemas y se proponen mecanismos para la planeación e implementación de acciones.

Así mismo, para la planeación territorial de nuestro país, resulta acorde la escala territorial de región media formada por un conjunto de municipios que presentan una relativa integración histórica, geográfica, física o funcional, generalmente de escala subestatal.

Las regiones medias de México han sido definidas por varios autores entre ellos Ángel Bassols³⁹¹, quien define 154 regiones medias con criterios geoeconómicos, sociales e históricos. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define 209 regiones medias con criterios de importancia económica, migración y perfil urbano rural³⁹².

Por su parte, los gobiernos estatales también de manera obligada definen sus Regiones Estatales de Planeación (REP) en cada Plan Estatal de Desarrollo y suman 214 en el país, con criterios de contigüidad, homogeneidad o funcionalidad y para fines de planeación.

Estas regiones estatales de planeación constituyen territorios que presentan características sociales, demográficas, culturales, económicas y físico-geográficas similares, que requieren políticas y programas adaptados a su singularidad.

³⁹¹ Bassols Batalla, Ángel, *Geografía económica de México. Teoría, fenómenos generales y análisis regional*, 4ª edición, México, Trillas, 1993.

³⁹² Véase OCDE, *Estudios de Política Rural. México*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), México, En línea, Pág. Web: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf> consultada 10 de agosto de 2013.

De acuerdo con Adolfo Sánchez³⁹³, las REP son espacios desaprovechados en la planeación estatal y carecen de objetivos con instrumentos, programas, presupuesto, metas e indicadores de seguimiento y evaluación en diferentes plazos. Por lo tanto, es una escala de planeación que cuenta con las características adecuadas para dirigir el proceso de desarrollo considerando relaciones complementarias entre Estado, mercado y sociedad.

Por citar un ejemplo, en el caso del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, en el cual se hace alusión a la regionalización económica de la entidad³⁹⁴, compuesta por 16 regiones socioeconómicas delimitadas con base en sus características geográficas y demográficas.

De esta forma, Adolfo Sánchez³⁹⁵, alude a las siguientes aspiraciones de la planeación territorial del desarrollo:

Generales:

- Convergencia territorial.
- Desarrollo regional integral.
- Equidad e inclusión socioespacial.
- Desarrollo económico multiescala.
- Impulso al potencial productivo regional.
- Sustentabilidad ambiental.

Derivados:

- Fortalecimiento del mercado interno.
- Impulso de cadenas productivas.
- Apoyo al sector agropecuario y el minifundio.
- Logro de la seguridad alimentaria.
- Visión étnica con prioridad a las regiones.
- Gobernabilidad y seguridad ciudadana.

³⁹³ Sánchez Almanza, Adolfo, *Op. cit.*

³⁹⁴ Gobierno del Estado de México, *Op. cit.*

³⁹⁵ Sánchez Almanza, Adolfo, *Op. cit.*

Físico-espaciales:

- Consolidación de la red de ciudades.
- Ordenamiento territorial.
- Infraestructura productiva y social.
- Control del uso del suelo.
- Habitabilidad y vivienda digna.
- Movilidad y conectividad.

Transversales:

- Planeación integral multiescala (SUR y REP).
- Coordinación y cooperación interregional.
- Subsidiariedad y descentralización.
- Colaboración, complementariedad y asociación.
- Participación social.
- Aplicación del Enfoque de Derechos.

Por otro lado, existe otro modelo de desarrollo urbano que refiere al de las Ciudades Interactivas, en este sentido, Clemente Ruiz Durán³⁹⁶ señala como parte de este tipo de ciudades al enfoque de estructuras sociales de acumulación, el cual ofrece una nueva manera de analizar la estructura y el desarrollo de las economías de las sociedades capitalistas, es considerado el conjunto de instancias políticas, económicas y culturales que apoyan el proceso de acumulación de capital, incorporando los acuerdos nacionales e internacionales.

Este enfoque permite, además, identificar las diferencias entre los sistemas económicos de diversos países capitalistas, su preocupación comparativa propone que las instituciones y la estructura social deben producir una diferencia en el funcionamiento de los sistemas económicos, no obstante hay que mencionar que dicho enfoque no determina la forma concreta que las instituciones tomen en ciertos países.

³⁹⁶ Para el desarrollo de este tema se toma como referencia a Ruiz Durán, Clemente, *El surgimiento de las ciudades interactivas: hacia un nuevo modelo de desarrollo urbano*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Otro aspecto importante del desarrollo del modelo de las Ciudades Interactivas, son las Ciudades del Conocimiento, el citado Ruiz Durán³⁹⁷ menciona que a lo largo de los últimos años se ha incrementado de manera sistémica el nivel de escolaridad promedio del capital humano, lo cual ha generado la creación de centros de investigación de muy alto nivel que al relacionarse con las vocaciones productivas, propician la generación de innovación lo que da origen a las ciudades del conocimiento.

Así, los elementos que definen a las ciudades interactivas son la especialización productiva, el surgimiento de instituciones flexibles y promoción de mecanismos de movilidad, la alta movilidad de la población y el fortalecimiento de la interacción de empresas e instituciones educativas y de investigación.

El rediseño urbano para lograr Ciudades Interactivas se halla en los vínculos de proyectos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico, asimismo el desarrollo de los proyectos de investigación surge en la relación con instituciones de educación e investigación conjugadas con recursos humanos especializados en las actividades del sector productivo de la empresa.

Este autor³⁹⁸ concluye que en México no existe un sistema de innovación, lo que ha traído como consecuencia una especialización de media y baja tecnología, por lo que se requiere una nueva política industrial que consolide el crecimiento competitivo de este sector en una prospectiva al año 2030 y que ubique a México en un camino de favorecimiento hacia un desarrollo sustentable. Para ello son necesarios por ejemplo, elementos para la transformación de la industria manufacturera, tales como nuevos productos, procesos o métodos mejorados y resolver los problemas del cambio climático, salud, seguridad alimentaria o acceso al agua potable.

De esta manera, afirma Ruiz Durán³⁹⁹ que en las últimas cinco décadas el país ha conseguido consolidar una estructura social de acumulación mediante el

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ *Ibid.*

sistema de educación y de la promoción de la innovación, lo que se ha derivado de la construcción de una base de profesionistas que han apoyado el rediseño de las vocaciones productivas de las diversas regiones del país.

Por otra parte, al incorporar en el análisis -con el modelo propuesto- a las zonas metropolitanas del país, se consigue detectar el surgimiento de ciudades interactivas que, mediante los programas de innovación del gobierno federal, logran establecer interconexiones entre empresas, centros de investigación y universidades.

Con ello, siguiendo al mismo autor⁴⁰⁰, no sólo se logra un proceso interactivo, sino además que las metrópolis del centro generen un proceso de innovación dinámico que concrete un alto registro de patentes, modelos de utilidad y registros de marca, por lo que aun cuando el proceso de innovación se genera en todas las regiones, las que destacan son las del centro, las de estados fronterizos y de las zonas de reindustrialización. En lo que toca a las zonas ricas en petróleo y materias primas, es en donde se genera un proceso de innovación menos dinámico, lo que permite observar la falta de una política de innovación transversal y más enfocada a procesos manufactureros.

Por lo tanto, es pertinente ahondar sobre el proceso de cambio en las vocaciones productivas, unido a los procesos de fortalecimiento del capital humano, con el fin de rediseñar la estrategia de innovación del país. Es evidente por ejemplo, que el proceso de vocaciones productivas, ligado a capital humano en ingenierías, es el camino que puede fortalecer los procesos de innovación de manera más generalizada en el país.

Los enfoques hasta ahora referidos pueden resultar útiles -más allá de las particularidades de cada uno- para el análisis y conformación de las ciudades de nuestro país y más aún, de su adecuada planeación para su desarrollo.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

6.2. ESTUDIOS TERRITORIALES Y DE GESTIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

6.2.1 LA ARTICULACIÓN INMOBILIARIA Y FINANCIERA EN LA CIUDAD DE MÉXICO⁴⁰¹

Las características de la articulación inmobiliaria y financiera de la Ciudad de México se contextualizan a partir de la financiarización⁴⁰² de la economía mexicana en el marco de la adopción de políticas neoliberales en la década de los ochenta. Acompañada de la “Reforma del Estado”, la “Reforma financiera” y la “Reforma Urbana”, a fin de crear los instrumentos de la política neoliberal y hacer de las ciudades espacios atractivos para el capital global, así como los servicios inmobiliarios se articulan con crédito hipotecario y capitales financieros procedentes de las instituciones públicas y privadas locales asociadas con grupos financieros del exterior.

De acuerdo con Patricia Eugenia Olivera⁴⁰³, las estrategias neoliberales en materia urbana y específicamente en el mercado inmobiliario han consistido en:

I. La transición del Estado benefactor al Estado neoliberal

- La “reforma del Estado”: adopción del “liberalismo social” ideología “modernización de México”, discurso apologético de la globalización.
- La “reforma financiera” instrumento del capital financiero con directrices del FMI y BM acorde con grupos financieros, liberación del mercado de valores y fusión del capital industrial, comercial y bancario, agrupado en grandes empresas.

⁴⁰¹ Al respecto sobre este caso de estudio, véase Olivera Martínez, Patricia Eugenia, *La articulación inmobiliaria y financiera en la ciudad de México*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

⁴⁰² Se puede definir como “la importancia creciente que adoptan los motivos financieros, de los mercados financieros, de los actores y de las instituciones financieras en el funcionamiento de las economías domésticas e internacionales”. Véase Felip, Luis, *Financiarización y neoliberalismo, Grecia, 2012. En línea. Pág. Web: <http://enuntrenmarcha.wordpress.com/2012/06/04/214/> consultada 19 de agosto de 2013.*

⁴⁰³ Olivera Martínez, *Op. cit.*

- La “reforma urbana”, incorporación del ejido al mercado inmobiliario, liberación de capital bancario en la conducción de ese mercado, desregulación de la política de vivienda social⁴⁰⁴.

II. El sector inmobiliario y su articulación con el capital

- 1993 Se crean Sociedades Financieras de Objeto Limitado (sofoles): instrumentos financieros intermediarios no bancarios para el otorgamiento de créditos, inversión en valores y bursatilización de cartera de activos.
- 2005 El Banco Mundial da Asistencia Técnica para el sector de Vivienda y Desarrollo Urbano, creación del grupo de trabajo conformado por los institutos de vivienda (Infonavit, Fovissste, Fonhapo, SHCP, Sociedad Hipotecaria Financiera (SHF) coordinados por Conafovi) para acordar los subsidios, la política de vivienda para “personas de bajos recursos”, el “fomento de ahorro familiar y el financiamiento privado.
- 2006 Desregulación de la cartera de crédito hipotecaria y creación de la SHF
- Auge de entidades financieras intermediarias privadas no bancarias.
- Innovaciones en el sistema financiero internacional que han propiciado el desarrollo de la titulización o securitización hipotecaria.
- En poder de instituciones de crédito, sociedades financieras, compañías de seguros o sociedades comerciales, generan elevada disponibilidad de los agentes financieros para manejar ahorros y flujos de capital, lo que permite crear productos financieros de rentabilidad superior al productivo que aumentan la especulación⁴⁰⁵.

III Desigualdad social frente a la orientación de mercado

- 1987 en el Distrito Federal hubo una intensa actividad inmobiliaria, se triplicó el impuesto predial en baldíos para verticalizar las nuevas edificaciones.
- 1989 y 1993 Se edificaron 8.4 millones de m2 de oficinas, comercios, hoteles y otros servicios.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ *Ibid.*

- 1993 a 1996, Inmobiliarias adquirieron bienes en cartera vencida en corredores y zonas de renta capitalizada y potencial muy alto. Bolsa de 10 millones de m² de construcciones para oficinas, creándose nuevas centralidades.
- 1995 Fobaproa, para enfrentar problemas financieros extraordinarios, rescató pasivos por \$552,000 millones de dólares, canjeados por pagarés ante el Banco de México.
- Sobreoferta de proyectos comerciales, oficinas, turismo, residencial.
- Déficit ya histórico de vivienda.
- Encarecimiento del suelo urbano y especulación del suelo urbanizable.
- Gentrificación⁴⁰⁶ urbana⁴⁰⁷.
- En 2004 el 52.3% de la PEA ocupada tenía ingresos menores a tres salarios mínimos y en 2012 el 77% del total nacional de perceptores.
- Fonhapo otorgó 94,500 créditos. Solo 231 fueron para vivienda completa, 94 para mejoramiento y 32,803 a subsidios implícitos para vivienda inicial y 61,372 para mejoramiento⁴⁰⁸.

De esta forma, como menciona José Antonio Rosique:

El mercado inmobiliario y las inversiones de los grandes capitales transnacionales encuentran nuevas condiciones en territorios liberalizados; el Estado saca las manos de la economía, convierte en objeto mercantil la parcela ejidal y tiende a la irregularidad en materia de desarrollo urbano y vivienda para adoptar un papel de planeador indicativo en el que las fuerzas del mercado moldean el uso del espacio y las formas arquitectónicas del desarrollo urbano.

Así, el Estado va perdiendo de vista la importancia del carácter regional de algunos espacios; su concepción sobre el crecimiento de las ciudades que

⁴⁰⁶ Se puede definir como el “proceso mediante el cual la población original de un sector o barrio, generalmente céntrico y popular, es progresivamente desplazada por otra de un nivel adquisitivo mayor”. Véase Estandarte, *¿Cómo se define gentrificación?*, España, 2013. En línea. Pág. Web: http://www.estandarte.com/noticias/idioma-espanol/definicion-de-gentrificacion_1824.html consultada 19 de agosto de 2013.

⁴⁰⁷ Olivera Martínez, *Op. cit.*

⁴⁰⁸ *Ibid.*

comparten el espacio regional, experimentó una regresión en la que se fragmentaron las acciones planificadoras de las distintas instancias de gobierno y en cambio se fue fortaleciendo la visión localista basada en los supuestos principios de las autonomías locales⁴⁰⁹.

Con esto se muestra un panorama general de la articulación inmobiliaria y financiera de la Ciudad de México en las últimas décadas. Periodo en el cual además han influido organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), mediante préstamos supeditados a ciertos compromisos específicos en materia de política económica y elaboración de políticas sociales, de acuerdo a esquemas que privilegian la función del mercado como el eje rector de la economía en este sector. De esta manera, todas las acciones y programas orientados al desarrollo de la vivienda implementados por las instancias respectivas, están direccionados a fortalecer el mercado sobre un mecanismo basado en el libre cambio. De ahí entonces que el sector privado de la construcción se convierta en el pilar que sustente la producción de la vivienda, dejando al Estado el papel de garantizar las condiciones que favorezcan el desempeño de este sector⁴¹⁰.

Ahora bien, la forma del Estado mexicano exigió otorgarle mayores potestades tributarias a los municipios. La hacienda pública de las alcaldías se compone, entre otros, por los ingresos propios, los cuales se obtienen a partir del cobro del cumplimiento tributario. A continuación se expone el comportamiento recaudatorio en los municipios mexiquenses que integran las zonas metropolitanas del Valle de México, Toluca y Tianguistenco^{411 412}.

En la Zona Metropolitana del Valle de México, el gobierno municipal que más recauda en el rubro predial es Tepotzotlán con un 17.6% de su total global,

⁴⁰⁹Rosique Cañas, José Antonio, *Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*, Épica, México, 2006, p. 1999.

⁴¹⁰ Véase Boils, Guillermo, "El Banco Mundial y la política de vivienda en México", en Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 2, abril-junio, México, Distrito Federal.

⁴¹¹ Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, LVIII Legislatura, Poder Legislativo del Estado de México, *Informe de Resultados de la Cuenta Pública, 2012*.

⁴¹² Ver anexo 1.

seguido por Tlalnepantla de Baz, Texcoco, Cuautitlán Izcalli y Naucalpan de Juárez con un 11.1%, 10.9%, 10.7%, 10.3%, respectivamente de sus totales correspondientes.

Estas cifras contrastan con los que menos recaudan en predial, lo cuales no llegan al 1%, siendo éstos, Tenango del Aire, Ecatingo, San Martín de las Pirámides y Ozumba, con un 0.1%, 0.4%, 0.5% y 0.3%, respectivamente de sus totales correspondientes.

En cuanto al rubro de Adquisición de Inmuebles y Otras Operaciones Traslativas de Dominio de Inmuebles, cabe mencionar que con excepción del gobierno municipal de Zumpango (14.1%), de los otros 58 ninguno rebasó el 10% de recaudación; Huehuetoca y Huixquilucan se acercan a esta última proporción con un 9.6% y 8.2%, respectivamente. Los que menos recaudan no llegan al 1% del total, siendo estos Temamatla, Papalotla Ozumba y Villa del Carbón, con un 0.05%, 0.1%, 0.3%, 0.2%, respectivamente de sus totales correspondientes. Cabe mencionar que Ecatingo no recaudó ingresos por este concepto.

En lo que toca a la recaudación del rubro Conjuntos Urbanos, sólo 13 de los 59 gobiernos municipales lo lograron, la proporción correspondiente respecto a su total global, en ninguno de los casos alcanzó el 1%, siendo estos, Apaxco (0.3%), Atenco (0.2%), Cuautitlán (0.001%), Huehuetoca (0.5%), Huixquilucan (0.005%), Melchor Ocampo (0.1%), Tecámac (0.1%), Temascalapa (0.1%), Tequixquiác (0.0003%), Texcoco (0.0001%), Zumpango (0.7%) y Cuautitlán Izcalli (0.03%), de sus respectivos totales globales.

Respecto al rubro Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, recepción de Caudales de Aguas Residuales para su Tratamiento o Manejo y Conducción, el gobierno municipal que más recaudó fue el de Ecatepec de Morelos con un 21.7%, Naucalpan de Juárez con un 18.9%, Coacalco de Berriozábal con un 18.1%, Cuautitlán Izcalli y Chalco con un 17.7% cada uno, además de Tecámac con 16.7%, respectivamente de sus totales globales. Los que no recaudaron en este rubro fueron los gobiernos municipales de Jaltenco, Nextlalpan, Teotihuacan y Jilotzingo, además los que menos recaudaron no superan el 1% de su total, en

esta condición se encuentran Tepetlaoxtoc con un 0.002%, Coyotepec con un 0.01%, Ozumba con un 0.04%, Ecatzingo con un 0.3%, de sus respectivos totales globales.

En el rubro Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el gobierno municipal que recaudó más fue Melchor Ocampo con un 30.3% de su total global, los restantes 58 gobiernos municipales no superaron el 3% de sus totales globales.

En términos generales, los gobiernos municipales que más recaudaron tomando en cuenta los cinco rubros antes mencionados fueron Melchor Ocampo (37.1%), Cuautitlán Izcalli (36.1%), Ecatepec de Morelos (33.1%), Naucalpan de Juárez (33%) y Zumpango (32.8%) de sus totales globales respectivos. Los que menos recaudaron fueron Tenango del Aire (0.4%), Ozumba (0.7%), Ecatzingo (0.7%), San Martín de las Pirámides (0.8%), Chiautla (2.3%) e Isidro Fabela (2.6%).

Respecto al rubro predial, la Zona Metropolitana de Toluca reporta, que ninguno de los gobiernos recaudó más del 10% de sus ingresos, Toluca obtuvo 9.9%, seguido por Ocoyoacac con un 7.2% y Calimaya con un 7%, cada uno de sus totales globales respectivos.

En relación al rubro Adquisición de Inmuebles y Otras Operaciones Traslativas de Dominio de Inmuebles, sólo uno de los gobiernos municipales rebasó el 10% de sus totales globales respectivos, Calimaya (13.6%), el siguiente fue San Antonio la Isla con un 6.2% y Metepec con un 5.5%. Los que menos recaudaron no rebasaron el 1% de sus totales globales correspondientes, siendo estos Chapultepec con un 0.6% y Otzolotepec con un 0.8%.

Cabe mencionar que de los 15 gobiernos municipales de esta zona metropolitana, ninguno recaudó ingresos sobre el rubro de Conjunto Urbanos.

En cuanto a Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, recepción de Caudales de Aguas Residuales para su Tratamiento o Manejo y Conducción, los gobiernos municipales que más recaudaron de sus totales respectivos fueron Toluca y Metepec con un 15.1% y un 14.9%, seguidos por los de Lerma con un 9.2% y

Zinacantepec con un 8.1%. Los que menos recaudaron fueron Oztolotepec y Xonacatlán con un 0.02% y un 0.03% de respectivamente de sus totales globales correspondientes.

Respecto al rubro de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, ninguno de los 15 gobiernos municipales alcanzaron el 3% de recaudación, el que más se acercó fue Calimaya con un 2.5% y el que menos fue el de Oztolotepec con un 0.04%.

Tomando en cuenta los cinco rubros antes mencionados, los gobiernos municipales que más recaudaron fueron los de Metepec (34.6%), Toluca (28.6%) y Lerma (28.3%) de sus totales globales respectivos. Los que menos recaudaron fueron Oztolotepec (2.9%) y Xonacatlán (4.2%).

Las alcaldías que integran la Zona Metropolitana de Tianguistenco reportan que en materia del impuesto predial ninguna recaudó más del 6% de sus ingresos, Tianguistenco fue el que más lo hizo con un 5.6%, seguido por el de Almoloya del Río con un 3.4%. En relación al rubro Adquisición de Inmuebles y Otras Operaciones Traslativas de Dominio de Inmuebles, ninguno de los gobiernos municipales rebasó el 1% de sus totales globales respectivos.

Cabe mencionar que ninguno de los 4 gobiernos municipales de esta zona metropolitana -de los que se presenta información-, recaudó ingresos sobre el rubro de Conjunto Urbanos. En cuanto a Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, recepción de Caudales de Aguas Residuales nadie rebasó el 10% de sus totales globales correspondientes.

En el rubro de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, ninguno de los gobiernos municipales alcanzó el 1% de recaudación.

En términos generales, los gobiernos municipales que más recaudaron tomando en cuenta los cinco rubros antes mencionados fueron los de Almoloya del Río (12.4%) y Tianguistenco (10.3%).

Analizando las cifras anteriores se puede afirmar que existe debilidad recaudatoria de las alcaldías que integran las tres zonas metropolitanas que se

asientan en el Estado de México. Ante esto, las participaciones y aportaciones (recursos externos) poseen una enorme importancia, debido a que la mayor parte de los recursos presupuestales de los municipios provienen de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con el fin de conocer un mecanismo que aspira a fortalecer las haciendas públicas locales y potenciar el desarrollo de las ciudades, a partir del aprovechamiento de los predios y la plusvalía que reportan por las acciones del gobierno, se expone la *Recuperación de Plusvalías*.

Una buena política fiscal en materia inmobiliaria es la que permite el desarrollo de las ciudades. Como se mencionó anteriormente, la urbanización en México y en América Latina se caracterizó por la ocupación ilegal de extensas áreas, con servicios urbanos mínimos, por el desacato a las normas de construcción y paradójicamente por el aumento del valor de la tierra. Reitero que este último aspecto ha generado la existencia de un robusto mercado de tierras y ganancias extraordinarias resultantes, en gran medida, por la intervención gubernamental a través de la provisión de servicios e inversiones públicas que ha elevado el precio de la tierra.

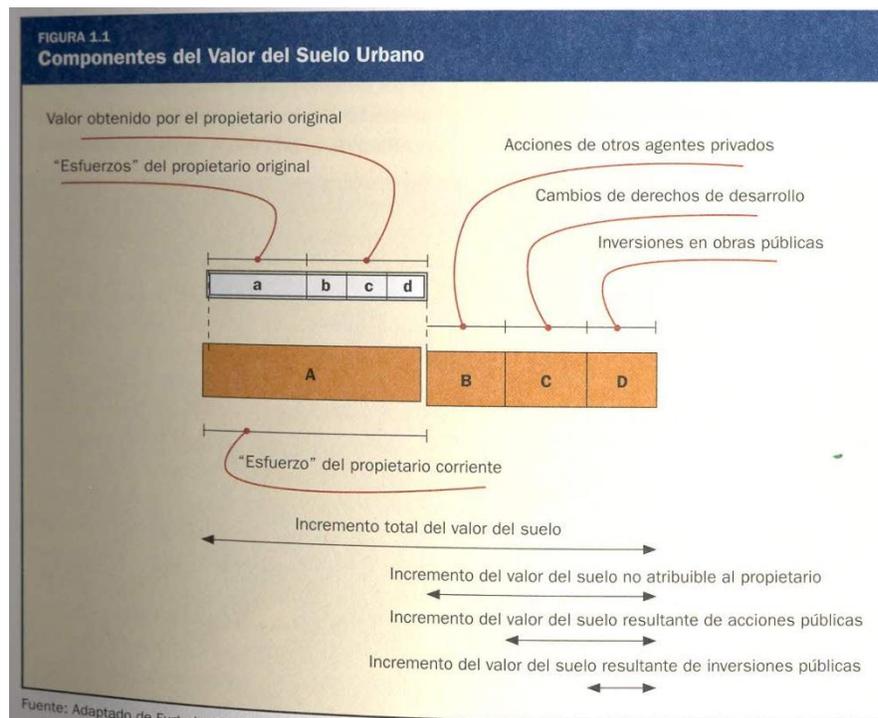
Esta intervención que impacta en el precio del espacio inmobiliario ha dado pauta a la especulación. No obstante, se conocen experiencias donde se ha intentado hacer más equitativo el desarrollo del mercado inmobiliario, a través de la *Recuperación de Plusvalías* que apunta hacia la democratización del aumento del precio de la tierra.

La *Recuperación de Plusvalías*⁴¹³ pretende mover hacia la comunidad una parte o la totalidad del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que se genera por inversiones o acciones públicas. Se refiere al recobro que ejerce el Estado sobre los incrementos del valor del suelo que surgen a partir de inversiones ajenas al propietario, es decir, es el cobro a las ganancias *inmerecidas*, con el objetivo de mejorar el desempeño de la gestión territorial y

⁴¹³ Smolka Martim, *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina*, Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

para generar fondos que permitan brindar servicios e infraestructura urbana a la comunidad en su conjunto.

El siguiente cuadro representa los componentes del valor del suelo urbano, de los cuales se destacan: el valor obtenido por el esfuerzo del propietario y del que se obtiene por inversiones en obras y acciones públicas, así como por acciones de otros agentes privados.



Fuente: Smolka Martim. Op. Cit.

La experiencia internacional nos remite al caso de Colombia donde encontramos la Ley de Desarrollo Territorial de 1997 y en Brasil el Estatuto de la Ciudad. En la primera se establece que el Estado tiene el derecho de participar de los incrementos del valor del suelo resultantes, particularmente en la conversión del suelo rural a urbano, en el establecimiento o alteración en la zonificación de usos de suelo urbano y en la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo para edificaciones. El estatuto brasileño incorpora la función social de la

propiedad, la separación entre los derechos de construcción y los derechos de propiedad y la existencia de consorcios que definen obras o acciones que benefician a la comunidad a partir del gasto de las plusvalías.

En México la reforma constitucional del artículo 115 en 1982, autorizó a los municipios recaudar tasas adicionales sobre ciertas acciones asociadas al desarrollo inmobiliario y sobre mejoras que cambian el valor de las propiedades, no obstante, estos instrumentos no han sido completamente implementados a nivel nacional.

En el mismo tenor, funcionarios públicos argumentan que tienen las manos atadas y evitan tomar acciones en cuanto al cobro, lo cual evidencia la disparidad entre lo que dice la ley y la práctica. A esto se debe sumar que en América Latina la recuperación de los incrementos al valor de las propiedades varía entre los gobiernos locales, incluso en muchas ocasiones la recaudación se deja a la interpretación de los gobiernos, generando así desigualdad entre regiones.

El siguiente cuadro aborda los dos instrumentos dirigidos a la captación de plusvalías.

CATEGORÍA PARA LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS	CARACTERÍSTICAS	PAÍS
Impuesto a la propiedad inmobiliaria.	Se aplica a la tierra de propiedad privada que eleva su precio por la acumulación de acciones e inversiones públicas. Se aplica a la tierra como a la edificación, lo cual equivocadamente ha generado la idea de que se trata de una doble tributación.	Brasil
Contribuciones de mejoras	Es un cargo o tasa impuesta a los dueños de propiedades seleccionadas para sufragar el costo de una mejora pública o un servicio del que obtiene un beneficio específico. Se trata del instrumento de recuperación de plusvalías más utilizado	Argentina, Brasil, Colombia, México, Chile, El Salvador

6.2.2 CLUSTERS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

De acuerdo con Alejandro Mercado⁴¹⁴, en la Ciudad de México se pueden identificar Clusters de diferentes tipos entre los que se encuentran de la construcción, de la industria metálica, del transporte y la logística, de la publicidad, de servicios financieros y de las telecomunicaciones.

Dichos Clusters definidos como “sistemas localizados de agregación de valor con una dimensión horizontal y vertical ”⁴¹⁵, se pudieron identificar gracias al análisis micro de las interdependencias entre los segmentos de cada uno de éstos; al seguimiento a sus cadenas productivas y de complementariedad para evaluar la extensión y densidad de su especialización económica; a la identificación de las redes sociales subyacentes a los diferentes Clusters y sus componentes; a sus mecanismos de coordinación y organizaciones empresariales, gubernamentales y de trabajadores que participan en su gobernanza, así como a la identificación de los puntos de engranaje entre cada uno de los Clusters. Cabe señalar que:

- Los Clusters pueden funcionar como elementos coordinadores de los diferentes ámbitos de política pública que intentan incidir en el desarrollo de la Ciudad.
- En política educativa, técnica y de educación superior habría que evaluar los programas y contenidos –en particular de las universidades públicas- y su posible vinculación con los Clusters.

⁴¹⁴ Al respecto sobre este caso de estudio, véase Mercado Celis, Alejandro, *Clusters de la ciudad de México*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

⁴¹⁵ Brachert, Matthias, “Identifying industrial clusters from a multidimensional perspective: Methodical aspects with an application to Germany” In: *Papers in Regional Science*, 2011. Mercado Celis, *Op. cit.*, considera que esta definición implica que tanto la especialización económica de una región -dimensión horizontal-, como la existencia de relaciones insumo-producto en una cadena productiva son fenómenos relevantes en la conformación e identificación de los Clusters, por lo que para dicha identificación utiliza dicha definición que excluye la parte institucional.

- La Política de innovación tecnológica ganaría en congruencia y utilidad si al menos algunos de sus programas buscaran incidir en los Clusters dinámicos de la metrópoli.
- Los Programas de apoyos a la formación de nuevas empresas podrían potencializarse al poner en la mira la incorporación de nuevas empresas dentro de las cadenas de valor y de complementariedad de productos y servicios de los Clusters identificados.
- Se requiere generar espacios de diálogo y reflexión donde los actores participantes en cada Cluster se identificaran a sí mismos y pudieran generar condiciones para la implementación de estrategias para llevar a los Clusters a niveles más elevados de competitividad frente a la nueva economía y frente a la competencia internacional⁴¹⁶.

Un ejemplo de estos Clusters en la Ciudad de México es el ubicado en las colonias Roma y Condesa, que se compone de aproximadamente 150 empresas de producción multimedia.

Se llama Clúster Croma, es una asociación civil. Estamos en proceso de asociar a las empresas que están en la Condesa-Roma. Son empresas que están integradas por creativos donde todo el tema empresarial todavía se les hace un poco ajeno”, dijo a El Economista Gabriel Grinberg, director general de Incubadora Talento, uno de los impulsores de la iniciativa⁴¹⁷.

Así, los Clusters pueden considerarse como una política pública encaminada al desarrollo de las ciudades, en particular la de México.

⁴¹⁶ Mercado Celis, *Op. cit.*

⁴¹⁷ Sánchez Onofre, Julio, “Van por la formalización de clúster multimedia en DF”, periódico *El Economista*, 2012, en línea, Pág. Web: <http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2012/02/14/van-formalizacion-cluster-multimedia-df> consultada el 22 de noviembre de 2013.

6.2.3 LOS PROCESOS DE VACIAMIENTO INDUSTRIAL DE LA ZMVM

Luis Quintana⁴¹⁸ afirma que la apertura comercial ha contribuido a la desarticulación del cinturón industrial de la Ciudad de México y sus cercanías, y a la formación de centros industriales especializados cercanos a EUA.

El autor⁴¹⁹ hace alusión a una hipótesis que refiere a prever el éxodo de la industria mexicana en dirección Norte y el relevo del mercado de la Ciudad de México por el de Estados Unidos como mercado dominante. Un productor que vende la mayoría de su producto al mercado exterior y, en consecuencia, recibe la mayoría de sus bienes intermedios también de fuera, tendrá poco aliciente para localizarse en la relativamente costosa y congestionada metrópoli.

Sin embargo, la evidencia empírica permite observar que no puede afirmarse que el beneficiario de la apertura y la divergencia resultante haya sido un club de estados ricos del Norte, dicha evidencia matiza esta afirmación: la creciente desigualdad al interior de las regiones (entre los estados del Norte, tanto como entre los del Sur, más que entre unos y otros).

De ahí que se esté experimentando un nuevo proceso derivado de dos características del neoliberalismo referentes por un lado, a altos niveles de explotación que generan altas masas de excedente, y por otro, a una muy baja propensión a invertir, producto del despilfarro, el parasitismo económico y la transferencia de riqueza al exterior.

De tal forma, este proceso es un fenómeno más amplio que la desindustrialización o a la deslocalización; significa no sólo la disminución de la participación industrial sino también el debilitamiento de la industria que subsiste.

⁴¹⁸ Al respecto sobre este caso de estudio, véase Quintana, Luis, *Los procesos de vaciamiento industrial de la ZMVM*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

⁴¹⁹ *Ibid.*

Quintana⁴²⁰ asegura que el vaciamiento productivo se debe a la atrofia y la pérdida absoluta o relativa de la integridad del patrimonio productivo, así como al deterioro constante de su rendimiento y capacidad de reproducción; a los bajos niveles y cadencias de la productividad de trabajo; capacidad ociosa excesiva que tiende además a convertirse en obsoleta; alto componente importado de la oferta, así como a las formas más retrógradas de la explotación del trabajo, derivadas de la reducción tendencial del salario real.

Concluye que la declinación de la industria en la ZMVM es un aspecto al cual no se le otorga la debida importancia, para algunos, es un resultado menor de la tendencia a la terciarización de la economía capitalista; para otros, es la secuela de la relocalización manufacturera derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se concibe, incluso, como un hecho favorable por economistas, políticos y administradores gubernamentales que presumen del equilibrio macroeconómico y el dinamismo de los sectores financiero y comercial, en palabras de Emilio Pradilla y Lisette Márquez:

La industria metropolitana y capitalina se construyó para atender el mercado interno, local y nacional; ella perdió dinamismo con la contracción constante de este mercado desde los años ochenta como resultado de las fases recesivas de la economía acompañadas de altas tasas de inflación, el desempleo masivo, la reducción del salario real a menos de un tercio de su valor real desde 1976, el empobrecimiento generalizado, y la competencia desigual con los productos importados libremente desde mediados de los años ochenta y sobre todo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y de otros acuerdos de libre comercio⁴²¹.

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ Pradilla, Emilio y Márquez, Lisette "Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la ciudad de México", en UAM-CyAD, *Investigación y Diseño. Anuario de posgrado 01*, UAM, México, 2004, pp. 150-151.

No obstante, Quintana⁴²² argumenta que la industria no ha desaparecido, al contrario se reconcentra en las megaregiones mexicanas. La industria sigue operando como motor de la productividad del país, por lo que es necesaria la reinversión en regiones industriales en decadencia.

Por lo tanto, la reindustrialización requiere de un desarrollo industrial y regional, donde la manufactura signifique la base productiva y las regiones el espacio vital de un proceso de desarrollo que articule la dimensión sectorial y la regional, además de una estrategia que al mismo tiempo permita: volver más eficiente la inversión y la asignación de recursos dirigiéndolos a los sectores con alta capacidad de arrastre e impulso local; y planear un ordenado desarrollo de actividades industriales que guarden complementariedad entre sí y estimulen las vocaciones productivas de las regiones.

En este sentido, la parte norponiente de la ZMVM se concibe como la zona estratégica en donde se encuentra la concentración manufacturera, su carácter estratégico lo tiene en razón a su cobertura industrial, la diversidad de su estructura productiva, la participación que mantiene en las distintas ramas y su capacidad de arrastre e impulso regional, por lo que su integración funcional permitiría restituir la esencia productiva del Valle de México y reconvertir a la región en un moderno y dinámico polo de desarrollo industrial para el país.

6.2.4 NUEVAS CENTRALIDADES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Al respecto, Roberto Ramírez⁴²³ menciona que el desafío del desarrollo urbano de la Ciudad de México en prospectiva para el año 2040, necesita abordarse desde una perspectiva integral con un enfoque analítico espacial y de visión de futuro que permita en corto, mediano y largo plazos, dimensionar los esfuerzos y la

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ Véase Ramírez Hernández, Roberto, *Nuevas centralidades en la Ciudad de México*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

orientación de la política pública para el suministro de servicios, el uso racional y eficiente del suelo urbano y de la planeación urbana integral.

No obstante, el desafío es aún mayor si se considera que actualmente se carece de un análisis de prospectiva de largo plazo del crecimiento urbano, que tenga presentes las tendencias, la forma urbana y los impactos territoriales y requerimientos integrales del desarrollo urbano de la Ciudad de México.

De ahí la importancia de efectuar investigaciones que permitan analizar las tendencias del desarrollo urbano de dicha ciudad y de las políticas, así como sus impactos de manera integral, por lo que Ramírez⁴²⁴, utiliza el modelo de Simulación Asistido por Sistemas (SIG) el cual, desde su perspectiva, permite el análisis de diferentes escenarios de política pública, mismo que, de acuerdo con el autor en cita, no se ha dado para esta ciudad.

Por tal razón, para Ramírez⁴²⁵ este modelo puede examinar las tendencias del desarrollo urbano policéntrico de la Ciudad de México y de las políticas urbanas, así como los principales factores económicos, sociales y espaciales que lo determinan y sus impactos y requerimientos territoriales, además de la comprensión de los factores responsables de la forma urbana, del uso de suelo y por ende de las necesidades futuras en materia de infraestructura y servicios urbanos como agua potable, vivienda, transporte público, etcétera, de tal manera que se puedan identificar los requerimientos de la política de desarrollo urbano integral que contribuyan a la toma de decisiones adecuada en materia de planeación urbana.

La importancia de las ciudades ha dado lugar a una gran variedad de enfoques teóricos que pretenden explicar los principios básicos del crecimiento urbano. Estos enfoques tienen orígenes diversos, abordados desde perspectivas sociales, históricas, económicas y demográficas, sin eludir vertientes probablemente más recientes como las del urbanismo, la arquitectura o la geografía.

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ *Ibid.*

Ramírez⁴²⁶ considera también dos orientaciones primordiales para la explicación del crecimiento de las ciudades, aborda el crecimiento urbano de manera agregada dado que no identifica factores ni elementos asociados al territorio natural ni su influencia en las actividades intraurbanas, mucho menos aborda la estructuración interna de la actividad productiva, residencial ni su expresión en usos de suelo urbano. Este enfoque plantea a la ciudad como un todo indivisible, en el que no se asume diferenciación respecto al territorio intraurbano.

Un planteamiento sobresaliente para este autor es la idea del crecimiento económico en un territorio o región bajo un comportamiento 'logístico', que plantea dicho proceso hipotético en tres fases: un crecimiento inicial lento, una expansión acelerada donde están presentes los rendimientos crecientes y finalmente un decaimiento en función del cambio en los patrones de rendimientos a escala.

Tal comportamiento puede ser modelado mediante una función de "S" alargada, es decir, la función matemática denominada Logística. La idea que desde el punto de vista de la concentración geográfica en el contexto de la Economía Regional es planteada por Richardson y posteriormente en términos de la concentración económica espacial (CEE) para el enfoque de la Dimensión Espacial de la Economía.

En este argumento la idea central es que la concentración en una región que por sí misma se encuentra en un contexto de espacio limitado con recursos igualmente escasos, tenderá a pasar por las tres fases: crecimiento lento inicial, expansión acelerada y decaimiento.

La segunda orientación considerada por Ramírez⁴²⁷ hace referencia a un enfoque desagregado territorialmente que observa a la ciudad como un espacio territorial con diversos patrones al interior de ésta, en la que existe una lógica que estructura la actividad económica y la poblacional en diferentes patrones de

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Ibid.*

localización al interior de las ciudades, mismos que tienen su expresión en los usos de suelo resultantes de dicha lógica.

Otro enfoque teórico que el mismo autor⁴²⁸ menciona es el policentrismo urbano, considerado como una nueva explicación de los procesos intraurbanos y de la estructuración de la actividad económica al interior de las ciudades.

El policentrismo urbano establece que en la formación de centros de actividad económica al interior de los espacios urbanos y sus cambios a lo largo del tiempo, en otras palabras, del surgimiento, la desaparición y el crecimiento o decaimiento de los centros de actividad económica, se propician cambios en la forma urbana tanto en su tamaño, como en las tendencias en la ocupación del territorio.

Este enfoque proporciona elementos de explicación de los fenómenos de crecimiento económico y expansión de una ciudad. Así mismo ofrece elementos para el entendimiento de los patrones de uso de suelo urbano en las mismas.

Con base en lo expuesto, Ramírez⁴²⁹ observa que el crecimiento en la Ciudad de México ha mostrado una asociación entre crecimiento económico y demográfico y expansión de la ciudad entre 1940 y 2010.

Vista desde una perspectiva agregada, a partir de 1900 la Ciudad de México ha experimentado tres etapas de crecimiento y expansión, a saber, entre 1900 y 1940 un crecimiento relativamente lento, entre 1940 y 1980 otro mucho más acelerado y finalmente una etapa de desaceleración desde 1980 y que hoy es muestra de ello.

A nivel intraurbano, este crecimiento ha dado lugar a patrones de localización y una clara conformación de un sistema jerárquico de centros de actividad económica al interior de la Ciudad de México. Estos subcentros han surgido a partir de un patrón monocéntrico en los años cuarenta del siglo XX, dando lugar de manera paulatina a un sistema policéntrico que hoy por hoy es una

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ *Ibid.*

clara realidad. Este sistema policéntrico se rige por los principios clásicos de localización, diferenciando en función del tipo de actividad económica. Con ello, la industria capitalina se ubica preferentemente en la periferia metropolitana, mientras que los servicios y el comercio a gran escala se localizan en las áreas centrales de la ciudad, formando corredores económicos que enlazan el distrito central (CBD) con otras áreas centrales a través de las redes de transporte.

El sistema policéntrico de la Ciudad de México ha evolucionado paralelamente con la ciudad, de este modo con el tiempo las áreas productivas fuera del distrito central se han incrementado, mientras que otras han perdido peso en función del tipo de actividad económica específica y su localización.

De allí que Ramírez⁴³⁰ refiera que la industria localizada más cerca de las áreas centrales tiende a perder peso, mismo que se han ganado los nuevos centros industriales ubicados en la periferia metropolitana.

La estructura policéntrica de la Ciudad de México ha impactado en las transformaciones en el área urbana, así como en cambios al uso de suelo a lo largo del tiempo.

Como se ha planteado con anterioridad, los subcentros surgen, declinan y/o permanecen con impacto directo en los tipos de actividad económica de cada área de la ciudad, lo que a su vez tiene influencia en los patrones residenciales de la población urbana, de allí que sea necesario reflejar la importancia de la estructura policéntrica y su progreso en los patrones de cambio de uso de suelo urbano.

De esta forma, el modelo propuesto por el autor⁴³¹ está basado en el cambio de uso de suelo en el que será posible observar la evolución de la estructura policéntrica de la actividad económica de la ciudad en el tiempo, así como sus principales patrones de localización residencial; se pretende entonces mostrar de manera probabilística los cambios de uso de suelo con base en una

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ *Ibid.*

serie de atributos del territorio natural y otros propios del espacio económico generado.

Finalmente, Ramírez⁴³² establece una serie de resultados preliminares que aluden a que las zonas de la Ciudad de México con mayores probabilidades de urbanización están al norte de ésta, tal es el caso de municipios como Teoloyucan, Cuautitlán, Coyotepec, Tepotzotlán, Nextlalpan y Tecámac, entre otros. En el sur-oriental existen también zonas de alto potencial urbanizador, tales como Cocotitlán, Tlalmanalco, Amecameca y Ayapango, entre otros. Además, existe una fuerte presión sobre áreas de reserva o zonas protegidas y restringidas a la urbanización, como Atenco, Xochimilco, Tlalpan y Tláhuac.

Algunos de estos resultados tienen que ver con que el sistema de centros económicos al interior de la Ciudad de México también está evolucionando. Se está dando lugar a nuevas centralidades: los principales centros industriales, tales como Naucalpan, Vallejo o Iztacalco continúan perdiendo el peso específico que tenían. Otros en cambio se están fortaleciendo, principalmente al norte de la ciudad: Tepotzotlán, Cuautitlán Izcalli o Ecatepec.

Asimismo, los centros tradicionales de servicios también mantienen una tendencia a la descentralización, aunque a un ritmo mucho menor que la industria. Esto da lugar a que los servicios de alto nivel aparezcan muy centralizados. Existen centros de servicios que se están fortaleciendo fuera del CBD, como el caso de Santa Fe, muy posiblemente por las políticas urbanas al respecto.

⁴³² *Ibid.*

6.2.5 DINÁMICA ECONÓMICA Y MIGRACIÓN INTERNA EN LA REGIÓN CENTRO DE MÉXICO

De acuerdo con Guillermo Olivera y Carlos Galindo⁴³³, existe investigación especializada sobre dinámica económica y migración que ha contribuido de manera importante a comprender las relaciones que se dan entre los dos procesos, no obstante, son pocos los trabajos que llegan a ser concluyentes, debido al análisis por separado que se hace de cada uno de éstos.

Respecto a lo anterior, los dos autores refieren a una investigación propia, la cual tiene como objeto de estudio la región Centro de México, en la cual establecen dos hipótesis que señalan por un lado, a las variadas relaciones que se dan entre los procesos económicos y los migratorios, mismos que presentan una expresión espacial intrínseca y una de las mejores formas para analizarla es identificar su síntesis territorial, por otro lado, los flujos de migración se enfocan hacia los espacios de mayor dinamismo económico y el sector terciario es el principal “motor” de la economía nacional y de la región Centro.

La justificación que consideran para abordar la región Centro de México es que ésta es el principal espacio demográfico, económico y metropolitano del país, ya que en ella se encuentra el 33% de la población total nacional, se produce el 36% del Producto Interno Bruto (PIB) total, el 37% del PIB de manufacturas, el 41% del PIB de comercio y servicios y el 28% del PIB industrial, además está integrada por 12 de las 59 zonas metropolitanas.

Sobre la discusión entre relación migración-desarrollo, Olivera y Galindo⁴³⁴ abordan ciertos aspectos, el primero que alude a un enfoque dominante de los años ochenta: migración como efecto de desigualdades socio-económicas y búsqueda de mejores condiciones de vida (campo-ciudad). En este sentido: Dinamismo vs Rezago. Un segundo aspecto de la década de los noventa, donde

⁴³³ Véase Olivera, Guillermo y Carlos Galindo, *Recientes formas territoriales en México. Restructuración económica y configuración de las ciudades en el Bajío guanajuatense*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

⁴³⁴ *Ibid.*

se amplía el abanico de causas específicas de la migración (predominio de población urbana, intensificación de metropolización, transición demográfica, cambio económico, medio ambiente, cambio de residencia e inseguridad), favorecido por la urbanización ampliada. El tercer aspecto que establece la combinación de factores causantes de la migración interna de tipo tradicional asociados al desarrollo en su visión más general, con factores relativamente emergentes relacionados con la urbanización en su etapa metropolitana y regional, y a las deseconomías que han sido causa de ello.

Finalmente, Olivera y Galindo⁴³⁵ concluyen que a pesar de la crisis económica que vive el país y particularmente la región Centro, ésta constituye un destino preferencial para los migrantes internos, tanto que ha ampliado su alcance territorial en el proceso de atracción de migrantes internos. La migración hacia la región Centro y particularmente hacia las zonas metropolitanas agudizarán los problemas de subempleo, empleo precario y desempleo. De esta forma, para la organización espacial de las zonas metropolitanas el arribo de migrantes constituye un reto para el ordenamiento territorial, particularmente en materia de vivienda.

6.2.6 RESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y CONFIGURACIÓN DE LAS CIUDADES EN EL BAJÍO GUANAJUATENSE

Sobre este estudio de caso, Carlos Téllez⁴³⁶ menciona que existen problemas relativos a la ciudad, tales como el crecimiento sobreconcentrado, que ya no es concéntrico, la apropiación de la ciudad por parte del centro y la periferia, la especialización y el desequilibrio de la distribución del ingreso y de las relaciones de poder.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ Véase Téllez, Carlos, *Recientes formas territoriales en México. Restructuración económica y configuración de las ciudades en el Bajío guanajuatense*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Refiere que entre 1995 y 2010 la zona del Bajío mostró una reconversión económica, ya que se establecieron en ella más de 600 plantas industriales, dedicadas a la rama automotriz, electrónica, electrodomésticos y del vestido; universidades que ofrecen renovadas profesiones para la región, así como el Puerto Interior Guanajuato.

Las actividades vinculadas con la reconversión económica de León suman 27% del valor agregado, entre éstas se encuentran servicios educativos, servicios profesionales, científicos y técnicos, servicios financieros y de seguros, servicios de apoyo a los negocios, la industria del plástico y del hule, así como la fabricación de productos metálicos.

Téllez⁴³⁷ afirma que una vez que el crecimiento concéntrico de las ciudades dejó de ser útil como modelo de economías de aglomeración, dadas las deseconomías que genera (costo de la fuerza laboral urbana, precio del suelo, transporte intraurbano y tráfico vial), las ciudades empiezan a volverse difusas y las redes territoriales surgen para aliviar las deseconomías de escala.

De tal manera que procesos como las redes territoriales productivas del Bajío y la urbanización difusa, son actualmente la solución al agotamiento del modelo de producción hacia el interior de las ciudades.

Finalmente concluye que la red territorial productiva y la urbanización difusa que tienen lugar en el Bajío, es un proceso de visibilidad reciente en México. El caso en cita muestra que en México existe una red territorial productiva considerada como un conjunto de territorios unidos entre múltiples nodos, núcleos y cuencas productivas y de servicios, encadenados por actividades especializadas y que forman parte de alguna economía de escala a nivel regional; o bien, encadenados con múltiples sectores económicos y Clusters territoriales distantes físicamente.

⁴³⁷ *Ibid.*

6.2.7 GOBERNANZA METROPOLITANA (EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA)

Ignacio Kunz Bolaños y Gerardo González Herrera⁴³⁸ analizan el tema de la gobernanza metropolitana para el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, mencionan que la problemática metropolitana refiere principalmente a la falta de alineación de intereses de los actores participantes en la gestión, alrededor de la atención de un problema en común y por ende una solución conjunta, así como a la ausencia de una adecuación constitucional en materia metropolitana.

Señalan que dentro de la gestión metropolitana existe un problema de conflicto de intereses, ya que cada gobierno municipal tiene su propia agenda, no obstante, se ha demostrado que si cada municipio establece seguir sus objetivos individuales, el costo para todos será mayor, se trata entonces también de un problema de cooperación, de manera que se vuelve necesario convencer (informar) a los actores de la conveniencia de las soluciones colectivas (o en conjunto), las cuales suelen ser óptimas desde esta perspectiva.

Para los autores es posible observar dos tipos de problemas en las metrópolis, por un lado, el relativo a la cooperación –en cuanto a disposición de residuos sólidos, de transporte, de suministro de agua y seguridad pública–, y por otro, el que refiere a una situación competitiva (atracción de inversiones y crecimiento de la mancha urbana, por ejemplo).

El aspecto primordial de la cooperación radica en que de los acuerdos establecidos por ejemplo, entre varios gobiernos municipales se pueden obtener ventajas significativas y con ello, ninguno tendría el interés de buscar otra opción a la cuestión a tratar, tal es el caso de un relleno sanitario o transporte público. Sin embargo, en aspectos como atracción de capitales, lo más seguro es que existirá por parte de cada uno de los actores participantes un interés maximizador e

⁴³⁸ Véase Kunz Bolaños, Ignacio y Gerardo González Herrera, *Gobernanza Metropolitana: más allá del Voluntarismo*, ponencia presentada en el “Seminario Internacional Repensar la Metrópoli II”, 7-11 de octubre, 2013, PUEM-UAM.

individual, por lo que se complicaría la realización de acuerdos de carácter cooperativo⁴³⁹. En este sentido, Rosique Cañas establece que:

(...) es importante entender que la coordinación va más allá de lo que se entiende por concurrencia, ya que ésta simplemente resulta de la suma de recursos y capacidades; de la coincidencia de la acción de las diferentes instancias en un mismo tiempo, espacio y actividad relacionados con una obra o servicio en donde por atribución legal y disposición presupuestal a cada cual le corresponde hacer una parte⁴⁴⁰.

No obstante, el problema de la asignación de los costos entre los diferentes actores de la gestión metropolitana suele presentarse, en ese sentido, Kunz y González⁴⁴¹ mencionan que una posible designación aleatoria de recursos podría solucionarlo, aunque la misma se vuelve difícil, sobre todo en aquellos proyectos de carácter metropolitano, además las diferentes dimensiones temporales que presentan los participantes en cuanto a sus necesidades (corto, mediano o largo plazo) se vuelve también una cuestión que puede impedir el establecimiento de acuerdos de cooperación.

Esta enorme diversidad de intereses, cada uno con sus propios horizontes, hacen virtualmente imposible la negociación voluntarista para la construcción de acuerdos, se requiere de establecer reglas de orden superior (instituciones) que impongan al menos tres elementos para el tratamiento de lo metropolitano: a) la obligatoriedad de la coordinación para todas las autoridades; b) las condiciones y resultados mínimos de esa negociación; y c) un sistemas de incentivos para promover las coordinación; mecanismos de compensación para facilitar las

⁴³⁹ *Ibid.*

⁴⁴⁰ Rosique, *Op. cit.*, p. 204.

⁴⁴¹ Kunz, *Op. cit.*

negociaciones y sanciones (Ostrom, 2009) para castigar a los actores que se desvían⁴⁴².

En el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, para Kunz y González⁴⁴³ la gestión pública de la misma (entre el gobierno de la entidad y 8 municipios metropolitanos), en cuanto a coordinación se refiere, más allá de la legislación en materia metropolitana con la que se cuenta, ha traído pocos resultados de impacto metropolitano, ya que no existen instituciones que promuevan y obliguen la constitución de acuerdos de coordinación entre los gobiernos municipales y el estatal. Se requiere entonces de un proceso de gobernanza metropolitana que permita aminorar esta problemática.

Gobernanza al menos involucra dos elementos clave para la *hoja de ruta* metropolitana: coordinación entre niveles de autoridad y sectores involucrados y corresponsabilidad de autoridades y ciudadanos con procesos eficaces involucrando a la par a la ciudadanía responsable y a los actores frente a los temas públicos⁴⁴⁴.

Es necesario construir y ejecutar una legislación fuerte y eficaz que vaya más allá de reformas legales o decretos de coordinación; si las leyes no se aplican resultan inútiles. El nuevo referente institucional debe considerar los instrumentos de implementación, gestión y sanción, y de forma fundamental, los mecanismos para determinar incentivos al establecimiento de acuerdos de coordinación y cooperación.

⁴⁴² Kunz, *Op. cit.*, p. 10.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ *Ibid*, p.12.

6.3. SOBRE EL DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

6.3.1 PROPUESTA LEGISLATIVA EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

Mario M. Carrillo Huerta⁴⁴⁵ plantea que existen desequilibrios regionales en el desarrollo de México durante el periodo 2000-2008, desde varias perspectivas, tanto del crecimiento económico (divergente desde 2004 entre las entidades federativas), como del desarrollo humano, ya que si se consideran los valores de este último de igual forma para los estados y el Distrito Federal, se puede detectar que los rangos de estos valores se han ensanchado relativamente a partir de 2004.

Carrillo⁴⁴⁶, citando a Sobrino⁴⁴⁷, menciona que los esfuerzos oficiales se pueden agrupar de la siguiente forma:

- 1) Acciones pioneras, 1915-1940.
- 2) Políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970.
- 3) Estrategia económica nacional y política de desarrollo equilibrado, 1971-1976.
- 4) Planificación urbano-regional institucionalizada, 1977-1982.
- 5) Sistema nacional de planeación y acciones ante la crisis económica, 1983-1988.
- 6) Acciones para el reordenamiento territorial y mejoramiento solidario de la calidad de vida de la población, 1989-1994.

Otra clasificación más general agruparía las políticas de desarrollo regional en tres categorías:

⁴⁴⁵ Véase Carrillo Huerta, Mario M., *Propuesta legislativa en la promoción del desarrollo regional*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ Véase Sobrino, Jaime, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993 p. 168.

- 1) Las que han intentado promover el crecimiento regional a partir de la generación de las condiciones socioeconómicas que lo originan. Por ejemplo, la creación de parques, ciudades y/o puertos industriales, como polos de desarrollo.
- 2) Las que intentan resolver las disparidades del desarrollo, considerando más sus resultados que sus causas, y con un carácter más bien redistributivo. Tal es el caso de instancias como fue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).
- 3) Las híbridas, que intentan redistribuir los beneficios del desarrollo, pero también promueven la generación de una base económica que permita su sustento autónomo. Por ejemplo, el Programa Integral de Desarrollo Rural, (PIDER).

En los primeros años de la década de los sesenta apareció el elemento regional en las preocupaciones gubernamentales. A finales de los setenta y principio de los ochenta, la preocupación gubernamental se centró en los problemas de estabilización macro- económica.

Así, la planeación en México tuvo hasta 1980 un enfoque preponderantemente sectorial, marginando la visión espacial o regional, independientemente de si se trataba de promover el desarrollo o simplemente de realizar la obra pública.

Esta visión sectorial se debió a:

- En lo político: la centralización de la toma de decisiones.
- En lo económico: un proceso de concentración de recursos humanos, materiales y financieros.
- En lo administrativo: un fortalecimiento de la administración pública federal en detrimento de las administraciones estatales y municipales.

- La política económica ha tenido como finalidad desarrollar los sectores, independientemente de lo que ocurra en las regiones.

Entre 1982 y 1988 se privilegió la formulación e implantación formal de programas regionales de desarrollo y se adecuó la legislación y el aparato administrativo para permitir su implantación, aunque sin éxito.

En el año 2000 se le empezó a dar otra vez cierta importancia a la planeación como mecanismo de promoción del desarrollo regional desde el nivel nacional en México.

De esta forma, en la LIX Legislatura, en 2004, se creó la Comisión de Desarrollo Regional en el Senado de la República, la cual desde entonces, de acuerdo con Carrillo⁴⁴⁸ ha actuado a favor del desarrollo regional.

El abril de 2013 se creó la Comisión Especial de Promoción del Desarrollo Regional en la Cámara de Diputados, ante el reconocimiento implícito de la importancia que tiene para el desarrollo sustentable futuro de México, que las desigualdades regionales no se sigan ensanchando y se promueva un desarrollo regional más equilibrado en el país.

Para ello, Carrillo⁴⁴⁹ considera algunas medidas que pueden ayudar a resolver los problemas de desarrollo en las regiones, a saber:

- Promover la competitividad regional, mediante la solución de los cuellos de botella actuales en algunos de sus elementos determinantes.
- Aprovechar las ventajas competitivas de las entidades federativas, mostradas por el desarrollo reciente de sus actividades económicas.
- Reorientar el gasto público de manera que se otorguen los apoyos a las regiones que más los necesitan.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁴⁹ *Ibid.*

- Reintegrar a la agenda del desarrollo del Estado el tema de la promoción del desarrollo regional, preferentemente desde las regiones mismas.
- Utilizar como método general para la acción, a la planeación estratégica con base comunitaria, sobre todo al nivel meso-regional.

6.3.2 LOS RETOS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Sobre los antecedentes de la planeación en nuestro país, Víctor Ramírez Navarro⁴⁵⁰, asegura que la primera Ley sobre Planeación General de la República data de julio de 1930; pasó más de medio siglo para que, en febrero de 1983, se dieran las modificaciones a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, relacionados con la planeación del desarrollo y con ello se expidiera una Ley de Planeación. Dicha planeación se puede definir como:⁴⁵¹

La planeación es la actividad que se realiza para establecer una forma de trabajo futura, objetiva y que sea congruente con las necesidades presentes y los insumos con que se cuenta (...) implica hacer la elección de las decisiones más adecuadas acerca de lo que se va a realizar en el futuro, ya que entre otros aspectos minimiza los riesgos y determina los resultados, marcando los cursos de acción para que el organismo social funcione en forma adecuada y óptima.

En este sentido, de acuerdo con Navarro⁴⁵², es pertinente atender los siguientes retos para la planeación del desarrollo:

⁴⁵⁰ Véase Ramírez Navarro, Víctor, *Hacia una política de Estado para el desarrollo regional y urbano*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

⁴⁵¹ Gobierno del Estado de México, *Manual para la planeación democrática en el Estado de México*, en línea. Pág. Web: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_manual_pdem.pdf Consultada: 7 de noviembre de 2013, p.14.

⁴⁵² *Ibid.*

- Hacer realidad los postulados del 25 y 26, en el marco de Derechos Humanos y Garantías Constitucionales. Estos preceptos constitucionales han sido interpretados y utilizados de una manera ambivalente, según quiera y convenga a los gobiernos en turno. Con las mismas normas constitucionales, en la historia reciente de México, se ha visto la transformación de un Estado interventor a uno que se adelgaza, desregula, privatiza y fomenta al mercado y los mecanismos de intervención del sector privado, relegando buena parte de sus tareas y funciones.
- Hacer una planeación efectivamente nacional (regional, metropolitana, ambiental, urbana). No basta la voluntad de un solo ámbito de gobierno. La Ley de Planeación, en todas sus materias y contenidos, es compulsiva solo para el gobierno federal, para los otros ámbitos de gobierno y los sectores productivos requiere de acciones de coordinación y concertación. Requiere la voluntad expresa de los diferentes actores. Debe plantearse una reforma constitucional para posibilitar una Ley General, de carácter nacional que establezca instituciones, procesos, responsables y responsabilidades.
- Lograr una planeación que armonice e integre la visión de los sectores. Hoy día prácticamente cada sector (agua, educación, salud, ambiente, seguridad, desarrollo urbano, etcétera), cuenta con un “sistema de planeación” propio y con criterios de regionalización independientes. Las visiones del territorio y sus criterios y lenguajes se superponen pero no se resuelven en un esquema integrado: mesoregiones, cuencas hidrográficas, ecosistemas, niveles de cobertura y atención, límites políticos, regiones en pobreza y rezago. Cada uno cuenta con sendos ordenamientos jurídicos que, más que articularse en una visión del desarrollo nacional, se acumulan generando una especie de Torre de Babel de la planeación (mismo espacio, pero diferentes criterios, autoridades, lenguajes, principios y prescripciones).

- Darnos un diseño institucional que propicie la responsabilidad de los actores políticos. La perspectiva territorial, se enfrenta y debe trascender los límites de nuestro federalismo, en especial el papel de los gobiernos municipales. La dinámica, temas y efectividad de la planeación regional y metropolitana, se encuentran constreñidas a los marcos jurídico-políticos construidos para realidades de hace 500 años. El diseño y conformación de los estados y municipios y, en particular de nuestras ciudades respondió a intereses, condiciones y formaciones socio-históricas que han cambiado radicalmente. Hoy día los cambios están presentes: urbanización acelerada; globalización; economía posindustrial; nuevas y poderosas tecnologías; sociedad de la información y el conocimiento; nuevos agentes económicos transnacionales; nuevo papel de los gobiernos; nuevo papel de las ciudades. Esas realidades han modificado la percepción y uso del espacio, inclusive de la concepción misma de la propiedad y del gobierno y, desde luego, nos hace enfrentar nuevos retos: cambio climático, agotamiento y sobre explotación de recursos, pérdida acelerada de la diversidad biológica y cultural, entre otros.
- Una planeación efectiva y vinculante. Desde 1930 se propuso que, para el bienestar individual y el interés colectivo, toda medida administrativa importante debe obedecer a un programa definido, basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país. Sin embargo se está lejos de visualizar que la planeación se traduzca en rector de presupuestos, acciones, obras y servicios del quehacer público, es más un referente, casi una evocación que cambia cada seis años, según el gobierno en turno. Los sectores productivos no ven a la planeación como la guía provechosa de sus actividades.

De esta forma, Navarro⁴⁵³, establece las siguientes propuestas:

⁴⁵³ *Ibid.*

- Plantear una reforma constitucional que revise los alcances espaciales, temporales y materiales de la planeación integral del país y posibilite una Ley General de la materia.
- La visión territorial debe ser un criterio básico en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo.
- Debe formularse y sancionarse una regionalización única o maestra, de carácter obligatorio, que debe ser tomada en cuenta por los distintos sectores en la definición de sus políticas, asignación de recursos y definición de prioridades.
- El establecimiento de prioridades y estrategias nacionales implica la selección y reconocimiento de los procesos económicos, sociales y políticos clave para plantear los objetivos cruciales del desarrollo.
- La planeación debe construirse en principio con una visión de largo plazo y dotarse de instrumentos de gestión y sanciones por incumplimiento.
- Todas las acciones de todos los sectores de los diferentes ámbitos de gobierno, deben ajustar y alinear sus programas a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

6.3.3 ÁREAS DE OPORTUNIDAD METROPOLITANA

Para abordar este tópico, Craig Davis Arzac⁴⁵⁴, alude a la importancia de las metrópolis para el desarrollo económico y social de los países en pro del bienestar social de la población que las habita; menciona 10 aspectos para explicar esta situación.

⁴⁵⁴ Véase Davis Arzac, Craig, *Bitácora metropolitana*, ponencia presentada en el “Seminario Internacional, Repensar la Metrópoli II”, 7-11 de octubre, 2013, PUEM-UAM.

- I. **Fragmentos de realidad.-** refiere al principio de subsidiariedad que a su vez tiene que ver con la atención de un problema en particular por la autoridad más próxima a él, así como al reparto de atribuciones entre los diferentes ámbitos de gobierno. En este sentido se requiere observar a las zonas metropolitanas no como fragmentos de un todo, sino como un todo en su conjunto, mediante la colaboración, cooperación y coordinación entre las diferentes instancias que participan en su gestión, lo cual contribuirá al establecimiento de una gobernanza que permita una gestión horizontal.

- II. **Paradigmas del crecimiento.-** Abrir y cerrar la válvula del crecimiento en distintos frentes otorga o limita el acceso a la centralidad y la infraestructura a distintos grupos de interés que se movilizarán para defender o tener acceso a una mayor porción de estos bienes. La gestión metropolitana debe resolver estos frentes mediante la utilización de indicadores técnicos tales como: el grado de aprovechamiento de la centralidad y de la infraestructura, la obsolescencia de las edificaciones, el deterioro urbano, la presión para actualizar los usos del suelo, además del valor de los activos patrimoniales, ambientales y paisajísticos en riesgo. (VER ANEXO 1)

- III. **Centralidad y densidad.-** El aumento de densidad de usuarios es condición necesaria, mas no suficiente, para lograr un entorno atractivo, vibrante y productivo. Los beneficios de la densidad sólo se pueden obtener mediante soluciones arquitectónicas de calidad donde se entreteje lo público, lo comunitario y lo privado; lo natural y lo artificial. En este sentido, el reforzamiento de la calle como lugar público de encuentro y de convivencia debe servir como principio ordenador de las actividades en el espacio tridimensional. (VER ANEXO 2)

- IV. **Transición demográfica y movilidad habitacional.-** La población que finalmente da vida y sentido a la ciudad está en permanente transición,

misma que impone retos y oportunidades extraordinarias a las zonas metropolitanas para su desarrollo. La movilidad habitacional juega un papel fundamental en la adecuación de la metrópoli a la transición demográfica. La gestión metropolitana debe romper las barreras a la movilidad habitacional para lograr la plena interconectividad vivienda-empleo-servicios. La movilidad habitacional implica facilidades para adecuar la vivienda o para cambiar de ubicación.

- V. Mercado laboral.-** La gestión metropolitana debe impulsar el desarrollo económico mediante un clima de confianza y una adecuada administración de la centralidad y la infraestructura. El mercado laboral puede servir como intermediario para fijar los límites operacionales de la metrópoli. Podemos decir que la metrópoli está comprendida por todas las viviendas que se puedan vincular diariamente mediante un viaje redondo “normal” en tiempo y costo con todos los sitios donde se ofrecen empleos.
- VI. Transitando la metrópoli.-** La proximidad facilita la interacción, pero el sistema de interconexión y los medios para mover personas y materiales la hacen realidad. Por ello, la gestión metropolitana debe instrumentar acciones para racionalizar el uso del automóvil repercutiendo plenamente a los usuarios los tres componentes del costo: 1.- el costo que implica el uso y desgaste del conducto y el medio, 2.- el de los energéticos y 3.- la remediación de su huella ambiental y el tiempo perdido en el traslado).
- VII. Paradigmas de la infraestructura.-** La infraestructura facilita la interacción de un sitio con su entorno, un sitio bien ubicado no podrá explotar su centralidad si no tiene oportunidad de interactuar con su entorno y será de poco valor dotar de infraestructura un sitio sin centralidad. La infraestructura troncal anticipa el crecimiento y normalmente permanece un tiempo operando por abajo de su capacidad. Por ello, la gestión metropolitana debe publicar la capacidad troncal, y sólo permitir la ampliación del área urbanizada cuando haya capacidad

troncal subutilizada “río arriba”. Para aplicar este principio se requieren indicadores confiables de aprovechamiento y un mercado de derechos donde los propietarios que vendan, cancelen parcialmente su oportunidad de aprovechamiento y los que compren la habiliten.

- VIII. Energía.-** Las zonas metropolitanas son generadores constantes de energía y uno de los mayores responsables de la huella ecológica de la sociedad, por ende, racionalizar su consumo y hacerlo más limpio debe ser una de las más altas aspiraciones a alcanzar por parte de la gestión metropolitana.
- IX. Control del potencial.-** El *estatus quo* de la regulación siempre refleja un equilibrio entre grupos de interés que buscan, por una parte, promover y por la otra, restringir el aprovechamiento de la centralidad o la infraestructura. Generalmente el grupo que de inmediato impulsa un mayor aprovechamiento, posteriormente lucha por bloquear la entrada a los demás. Una parte de la lucha de ambos grupos se puede caracterizar como legítima y otra como rentista. Precisamente la gestión metropolitana encargada de definir el punto de encuentro se verá presionada por dichos grupos, el que ya disfruta el acceso a la centralidad y la infraestructura y que busca restringir la entrada a los demás. El dictamen que elabore la gestión metropolitana debe girar en torno al aprovechamiento pleno de la centralidad y la infraestructura dentro de una cultura de respeto y legalidad, reconociendo derechos adquiridos y compensaciones.
- X. La metrópoli paralela.-** La confianza reduce la complejidad, disminuye los costos de transacción y propicia la colaboración, la coordinación y la cooperación. Las zonas metropolitanas no son otra cosa que un gran espacio ordenado creado para facilitar su desarrollo. Por ello es necesario contar con una legislación metropolitana que aminore la corrupción y

contribuya a una cultura de la legalidad, tanto para los gobiernos como para la población en general⁴⁵⁵.

6.3.4 HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICA REGIONAL PARA EL PAÍS

Respecto a este aspecto, Javier Delgadillo Macías⁴⁵⁶ argumenta a manera de diagnóstico que en todas las regiones del país la tasa de expansión de la actividad económica continuó moderándose, siendo esto más acentuado en la región sur. En el norte, centro norte, centro y sur la variación anual del Índice de Competitividad Regional (ICR) fue, respectivamente, 2.4, 2.1, 2.4 y 1.0% durante el trimestre de enero-marzo de 2013 y 2.5, 2.0, 3.4 y 3.1 durante el trimestre previo. En contraste, durante 2012 en promedio las cifras correspondientes fueron 4.0, 3.4, 4.9 y 4.1%.

El debilitamiento en el ritmo de crecimiento económico con respecto al observado en promedio durante 2012 afectó a un número relativamente elevado de entidades federativas. El Índice de Difusión de la Actividad Económica Estatal, desarrollado por el Banco de México y que mide la proporción neta de las entidades federativas que registraron una variación mensual positiva en sus indicadores agregados de actividad económica, exhibió un deterioro desde mediados de 2012.

Ese año, al cierre del tercer trimestre, la mayoría de los estados del norte, así como algunos estados del centro norte, centro y sur, exhibían una desaceleración en el ritmo de crecimiento económico con relación al observado al cierre del trimestre previo. Durante el cuarto trimestre la moderación del crecimiento económico se extendió a la mayoría de las economías estatales en las cuatro regiones del país. Finalmente, hacia el final del primer trimestre de 2013 las señales más fuertes de desaceleración se observaron en el sur y en algunos estados de las regiones centro y centro norte del país.

⁴⁵⁵ *Ibid.*

⁴⁵⁶ Véase Delgadillo Macías, Javier, *Hacia una agenda de política regional para el país*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Asimismo, existe un desfase en contenidos y grados de evolución de las diversas agendas para el desarrollo regional, sean iniciativas estatales o regionales y un desfase mayor entre los avances locales y el rezago a nivel federal en la consolidación de una estrategia con agendas y metas.

En este sentido, para construir una agenda para el desarrollo regional, es pertinente mencionar que las políticas públicas no son un fin en sí mismas, sino que son un medio, utilizado por el gobierno de turno, para dar respuesta a una problemática económica-social específica⁴⁵⁷.

Las políticas públicas no se producen en el vacío: no sólo nos informan del ambiente socioeconómico, sino también del Estado. Más que las recetas de gobierno son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la máquina gubernamental⁴⁵⁸, “Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”⁴⁵⁹.

No obstante, Delgadillo⁴⁶⁰ considera que a pesar de la trayectoria de consolidación de política intergubernamental entre instituciones del Estado, veinte años después todavía no existen las instituciones del sistema federal y persisten varios obstáculos, tales como: la centralización del gasto público y de la recaudación tributaria; el sesgo sectorial; el modelo agotado del diseño institucional del municipio; el poder descontrolado de los gobernadores. Han surgido formas supletorias de las instituciones como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) o las asociaciones municipales, pero no están reconocidas en el marco jurídico nacional donde no existen las bases para la colaboración intermunicipal.

Por lo tanto, se requiere promover una gobernanza territorial, la cual propicie un conjunto de modalidades de vinculación entre los actores productivos e institucionales de un territorio y a los arreglos institucionales que se constituyen.

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ *Ibid.*

⁴⁵⁹ Yves, Meny y Thoenig, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Ciencia Política, Ariel, México, 1992, p. 89.

⁴⁶⁰ *Ibid.*

Así, para consolidar una estrategia nacional para el desarrollo regional, Delgadillo⁴⁶¹ propone lo siguiente:

1. Una política regional que privilegie la reducción de divergencias entre las regiones del país y ayude a crear las condiciones para que las regiones potencien su desarrollo e incrementen su contribución a la economía nacional.
2. La política nacional de desarrollo regional debe tener una naturaleza orientadora.
3. Considerar las nuevas condiciones económicas.
4. Una eficiente regionalización, base de la política de desarrollo regional.
5. Establecimiento de alianzas entre municipios y reforma al modelo institucional de municipio.
6. Visión desde los territorios y no sólo sectorial.
7. Desarrollo de capacidades locales.
8. Atender con prioridad regiones rezagadas.
9. El desarrollo regional no es asunto exclusivo del gobierno.
10. Creación de un órgano institucional para la promoción del desarrollo regional.

Un ejemplo de un campo donde se pudiera dar esta estrategia territorial, es el caso de la infraestructura regional, en este sentido, al tomar en cuenta la diferencia entre territorios por su balance regional y por la dinámica productiva, es importante estudiar cómo se logra su especificación de activos como un componente de competencia territorial. Bajo este panorama las infraestructuras, al contribuir con su especificidad, son activos primordiales para el desarrollo regional y un factor potencial que actúa para el descubrimiento y revelación de actividades industriales, de servicios y de nuevos enlaces territoriales y regionales. De aquí que, dependiendo de la particularidad de cada lugar, la infraestructura se desempeña como factor estratégico, estructural o limitante, por ende es importante:

⁴⁶¹ *Ibid.*

- Apoyar la satisfacción de las necesidades sociales a partir de la comunidad;
- Favorecer los sistemas productivos y la estructura económica regional;
- Generar rentabilidad social y económica;
- Fortalecer la planeación que perfile un desarrollo regional con beneficios crecientes.
- Analizar el sistema de planeación del desarrollo en general, y no sólo la planeación en materia de construcción de infraestructura.

6.3.5 SOBRE LA PLANIFICACIÓN URBANA

Carlos Graizbord⁴⁶², menciona que los planes, proyectos y decisiones plantean varios problemas durante su gestión, los cuales refieren a cuando:

- Los grupos de interés involucrados tienen visiones diversas.
- Las definiciones de la problemática entre los grupos de interés son inadecuadas, en especial cuando hay desacuerdos en cuanto a las causas de esos problemas.
- Los encargados de tomar las decisiones usan una modalidad de reactiva que no es proactiva ni preventiva.
- Hay una desarticulación entre el uso de los métodos y técnicas y los objetivos y problemática de interés.
- Falta una visión clara y contextual que justifique y valide las propuestas, cuando no se toma en cuenta la naturaleza de múltiples criterios de la planificación y diseño.
- No se consideran los impactos negativos y positivos al tomar decisiones.

⁴⁶² Véase Graizbord, Carlos, *La relación entre los procedimientos de la planificación, los planes y el diseño de la ciudad*, ponencia presentada en el "Seminario Internacional, Repensar la Metrópoli II", 7-11 de octubre, 2013, PUEM-UAM.

- Se carece de transparencia, inclusión y democracia en nuestros procesos de decisión y gestión.
- Hay arbitrariedad.
- Las decisiones son aleatorias no-sistémicas y no se identifican las prioridades⁴⁶³.

De igual manera, los métodos que se utilizan para la planificación favorecen el normativo y el incrementalista, sin tomar en cuenta las preeminencias de otros más inclusivos y transparentes tales como el racional integral.

Uno de los problemas de nuestro sistema de planificación es su falta de continuidad (3 años para los municipios y 6 años para los estados) así como la escisión entre los partidos que cambian en los diferentes periodos, acompañada de una débil capacidad administrativa que no responde al desarrollo económico y social de las ciudades y, por consecuencia, ni a la respuesta correspondiente en la planificación socio-económica y física. La baja capacidad administrativa obedece también a la falta de otros recursos, tales como personal calificado y financiamiento adecuado⁴⁶⁴.

Una característica especial de la planificación y el diseño urbano es que sus productos tienen que cumplir con múltiples objetivos y criterios y existen diversos grupos de interés con diferentes visiones, objetivos y prioridades. Así, los criterios son que deben identificarse para negociarse entre los sectores utilizando un método adecuado refieren a los siguientes aspectos:

- La calidad de vida e integridad ambiental.
- Una respuesta a la capacidad de absorción del medio (infraestructura medio ambiente y capacidad administrativa), el metabolismo urbano, la estética, el transporte público y la peatonalización urbana.

⁴⁶³ *Ibid.*
⁴⁶⁴ *Ibid.*

- La equidad social y la respuesta a las necesidades y comportamiento social.
- La eficiencia del uso de recursos, la compactación urbana, el confort climático, la habitabilidad, el contexto histórico, y los impactos políticos de los planes en otras jurisdicciones⁴⁶⁵.

Por ello, la negociación entre los sectores en relación con el contexto de los planes y proyectos y con la planificación continua debe responder a un procedimiento adecuado⁴⁶⁶.

Ante esta situación Graizbord⁴⁶⁷ propone como métodos adecuados para la planificación urbana, la utilización del método racional integral y el interactivo o adaptativo, los cuales analizan la ciudad en forma sistémica.

El método racional integral se caracteriza por la evaluación de varias alternativas en cuanto a sus impactos. Así, los resultados de la evaluación de impactos son explícitos y permiten la negociación entre los grupos de interés. Se identifican dentro del proceso los consensos y conflictos entre las alternativas o escenarios variados para una viable reunión con un juego de simulación donde se ajustarían los planes alternos, se harían concesiones y/o se decidiría crear nuevas opciones para integrar consensos y minimizar conflictos. Los criterios de evaluación tendrían que negociarse. El producto del método racional integral es un plan ajustado o consensado, pero más allá de ello, se requiere de un método para cumplir con los requisitos de la planificación continua o activa⁴⁶⁸.

Se deben incorporar más recursos para apoyar al sector público en especial por medio de organizaciones como las universidades y las ONG, efectuando en conjunto procesos permanentes de evaluación (reuniones, ciclos de conferencias, entre otros).

⁴⁶⁵ *Ibid.*

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ *Ibid.*

⁴⁶⁸ *Ibid.*

De esta forma, para Graizbord⁴⁶⁹ el método racional integral propicia la creación de visiones integrales, sistémicas, con prioridades claras a la colaboración y transparencia y por lo tanto a una optimización de la fiscalidad metropolitana; todo esto requiere de la colaboración, coordinación y cooperación de todos los gobiernos municipales y estatales.

6.3.6 HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Respecto a la política de Estado para el desarrollo en este ámbito, Alfonso Iracheta Cenecorta⁴⁷⁰ señala primeramente a una serie de problemas territoriales en nuestro país, tales como:

- a) Baja productividad y competitividad de ciudades y metrópolis.
- b) Desigualdad y pobreza en el campo y la ciudad (entre 50 y 75 % de la población mexicana es pobre).
- c) Dispersión de asentamientos humanos y desorden urbano: el problema del suelo urbano (especulación, ausencia de oferta de suelo urbanizado a los más pobres de la ciudad).
- d) El problema de la movilidad urbana (del orden de 1 millón de nuevos automóviles ingresan a la circulación cada año; falta de una estrategia nacional de transporte público urbano y de movilidad no motorizada).
- e) El problema habitacional (aproximadamente el 60 % de las viviendas son de bajo ingreso y auto-construidas; la política habitacional no aporta al desarrollo urbano sustentable; 5 millones de viviendas desocupadas).
- f) Insustentabilidad ambiental y sobre-explotación de recursos naturales: agua; destrucción del bosque, la selva, el manglar; desechos sólidos

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ Véase Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Hacia una política de Estado para el desarrollo regional y urbano*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

urbanos; contaminación del aire en zonas urbanizadas; y deterioro del paisaje y el patrimonio cultural.

- g) Gobierno ausente de los problemas urbano-ambientales y creciente informalidad y ruptura de arreglos institucionales.

Según Iracheta⁴⁷¹, lo expuesto ha traído como consecuencia, que la ciudad mexicana se está expandiendo muy rápidamente, sin control, ni proyecto. La población más pobre es “expulsada” por la vía del precio del suelo a localizaciones fuera de la ciudad que se caracterizan por ser ilegales y sin servicios. El consumo irracional de recursos naturales y el deterioro ambiental son muy evidentes y graves en todas las regiones. Además ya enfrentamos problemas de gobernabilidad en ciudades y metrópolis.

Estas situaciones han sido causadas por: la carencia de un proyecto urbano consensuado y compartido en el que sea prioritario atender las necesidades comunitarias y no solo las individuales; una visión mercantil que se ha impuesto sobre la producción de la ciudad. El suelo y los edificios son mercancías por encima de cualquier otra consideración. El espacio público cede al privado. Los recursos naturales son sujetos de compra-venta sin recato; una normatividad urbanística insuficiente. En la mayoría de las entidades federativas, los fraccionamientos y desarrollos urbanos donan alrededor del 10% del suelo por urbanizar para equipamiento público, cuando en otros países se aporta 25 y hasta 30%; así mismo hay incapacidad de autoridades estatales y municipales para regular el crecimiento de la ciudad y falta de recursos para infraestructura, servicios y equipamiento por una mala política fiscal inmobiliaria y de distribución de los recursos con que cuentan, entre otras. (VER ANEXO 3)

Sus efectos más visibles son:

- Estructuras urbanas desordenadas, dispersas, sin forma lógica y funcional reconocible y con grandes espacios libres de construcción y baldíos dentro del casco urbano y en su borde.

⁴⁷¹ *Ibid.*

- Costos crecientes de inversión pública para nuevas obras o mantenimiento de las existentes, que rebasan las capacidades municipales.
- Falta de oferta de suelo urbanizado y bien localizado para usos habitacionales de muy bajo ingreso.
- Olvido del espacio público para todo tipo de usos, al grado que plazas, jardines y parques tienden a ser sustituidos por centros comerciales.

Para Iracheta⁴⁷², se están alcanzando límites graves en cuanto a dotación de tierra para equipamientos y espacio público en general, porque en las áreas consolidadas ya no hay tierra vacante y la que existe se encuentra en franco proceso de especulación con la complacencia gubernamental.

Con base en lo mencionado, de acuerdo con ese autor, México es un país urbano y tiende a ser metropolitano, en él predomina la población pobre y el riesgo de una nueva ola de hiperurbanización precaria, informal e insustentable. El gobierno ha dado de sí y requiere de una reforma sustancial para enfrentar la realidad actual. Se requiere asumir la reducción sustantiva de la desigualdad social, el ordenamiento territorial y la sustentabilidad ambiental, de otra manera el modelo de desarrollo corre riesgos serios.

Es importante mencionar que Iracheta⁴⁷³ concibe la urgente pertinencia de nuevos modelos institucionales, entre los que destaca el de la gobernanza.

La gobernanza va más allá del gobierno; debe estar claro que la participación social –no solo del empresariado– es vital. En la planificación urbana y en el espacio público, sólo la vigilancia social tiene perspectivas de ser efectiva, por ende el espacio público requiere más de gobernanza (presencia ciudadana) y no solo de gobierno. Los actores sociales pactan y se corresponsabilizan con el gobierno para lograr un proyecto urbano de largo plazo, integral y participativo. Al respecto, como menciona Luis F. Aguilar:

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ *Ibid.*

El enfoque de gobernanza es postgubernamental. El enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de *un nuevo proceso directivo de la sociedad* más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) *el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente*, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad⁴⁷⁴.

Así, la gobernanza es una construcción social con enfoque político: los actores sociales acuerdan los caminos para alcanzar sus objetivos comunes y actúan con el gobierno. Este enfoque permite mayor flexibilidad, por ejemplo, si por ley no se puede declarar un área protegida, habiendo compromiso social real, se crea el parque y se busca la solución. Lo tradicional es que se declare por ley y luego se pierda por falta de acción y gestión pública.

Las administraciones locales (municipales) responden mejor a la gobernanza que las estatales y nacionales, debido a que enfrentan más directamente la presión social. Todo lo que ocurre en la ciudad les es propio. La gobernanza es una conquista cívica y se requiere aplicar en el espacio local, de hecho es una imperiosa necesidad dada la cercanía de la comunidad y la ciudadanía con las instancias gubernamentales.

Para alcanzar grados importantes de gobernanza es necesario reforzar la eficiencia, complementariedad y competitividad de ciudades, metrópolis y

⁴⁷⁴ Aguilar, Luis F. (2007), *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre, en línea. Pág. Web:<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/aguiar-gobernanza.pdf> Consultada: 25 de noviembre de 2013, p 8.

regiones: desarrollar sus mercados internos y no sólo apoyar el externo; promover asociaciones entre municipios y entre entidades federativas para el desarrollo de metrópolis y de regiones y hacer obligatorio el cumplimiento de acuerdos; promover la participación social y ciudadana.

Asimismo, reducir la desigualdad, la inequidad y la pobreza, dignificando las ciudades y las regiones; dar prioridad al transporte público y no motorizado (bicicleta, peatón) y a la movilidad urbana integral; establecer una estrategia territorial sustentable (agua, bosque, selva, manglar); manejo de desechos sólidos y energía; entre otras.

Además, se requiere establecer una política de suelo urbano y vivienda, basada en una estrategia de desarrollo sustentable de largo plazo, integrada y participativa cuyas acciones se materialicen en ofrecer suelo urbanizado en las ciudades para vivienda de bajo ingreso; desarrollar programas de financiamiento habitacional para población de muy bajo ingreso; ‘hacer ciudad y vivienda’ por medio de proyectos integrados; apoyar la producción social y la auto-construcción de vivienda; recuperar el espacio público; así como promover un nuevo pacto federal para definir ‘quién hace qué’ entre los 3 ámbitos de gobierno en el desarrollo urbano sustentable y el papel de la sociedad.

En este sentido, Iracheta⁴⁷⁵ propone la construcción de una nueva planeación territorial-ambiental que propicie:

- Hacer del territorio y el ambiente asuntos de alta prioridad política.
- Transformar la planeación espacial–ambiental a fin de alcanzar: políticas de largo plazo; una integración de la planeación del desarrollo con la espacial y la ambiental; planes y programas participativos, así como énfasis de la planeación espacial sobre la sectorial.
- Definir orientaciones, normas e instrumentos, a fin de asegurar viviendas y edificación sustentable.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

- Hacia nuevas estructuras de planeación, gestión e información para el desarrollo territorial sustentable, que integren: consejos urbanos, institutos territoriales–ambientales de planeación integral, agencias o corporaciones para un desarrollo económico territorial y ambientalmente sustentable, empresas de servicios territoriales–ambientales, observatorios y sistemas de información territorial–ambiental, así como la formación y capacitación para un desarrollo territorial sustentable, en ese sentido, recuperar la cultura cívica.

En síntesis, Iracheta⁴⁷⁶ propone una política de Estado para regiones y ciudades que debe tomar la forma de una Reforma Estructural, lo cual requiere de una nueva legislación, nuevas estructuras institucionales participativas y un nuevo sistema de planeación.

En este mismo sentido, el Centro Mario Molina, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el CTS EMBARQ México⁴⁷⁷, destacan que las ciudades mexicanas han crecido bajo un modelo al que denominan 3D –Distante, Disperso y Desconectado– caracterizado por la expansión desproporcionada, fragmentada y no planificada. Se trata de un esquema improductivo, que profundiza la desigualdad, genera alta contaminación y emisión de gases de efecto invernadero. Ante ello proponen 7 iniciativas que pretenden revertir dicho modelo y detonar el potencial urbano de México.

- 1. Planear el territorio.** Promover la coordinación interinstitucional y facilitar la planeación, gestión y evaluación de las políticas y acciones sobre el territorio, mediante la creación de un Sistema Nacional Unificado de Planeación del Territorio.
- 2. Acercar la ciudad.** Generar mecanismos legales, fiscales y financieros para habilitar las 85,000 hectáreas de terrenos disponibles en las ciudades mexicanas de más de 50,000 habitantes y facilitar la renovación de áreas susceptibles de cambio. Esto se pretende mediante la creación del

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ CTS EMBARQ, IMCO, Centro Mario Molina, *Reforma urbana 7 propuestas para las ciudades de México*, México, s/e, s/f.

Programa Nacional “Acercar la Ciudad”, a través del cual se integren proyectos y políticas que promuevan el desarrollo de la ciudad interior, dándose prioridad a la construcción de vivienda.

- 3. Fortalecer lo metropolitano.** Facilitar la gestión estratégica y sustentable de las ciudades a través del fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana, a partir de la creación de un marco integral de fortalecimiento de la capacidad institucional metropolitana.
- 4. Mover la ciudad.** Mejorar las condiciones de movilidad en las ciudades mediante implementación de sistemas integrados de transporte público, fomento de opciones no motorizadas y la promoción del uso racional del automóvil. Se propone la creación de un Programa Nacional para la Movilidad Urbana Sustentable que asuma la rectoría de todos los programas y proyectos de movilidad urbana.
- 5. Revitalizar el barrio.** Consolidar el tejido urbano a través del mejoramiento físico y social de barrios altamente deteriorados. Pretende crear un programa nacional que rescate a estos lugares y los coloque como unidades homogéneas de intervención urbanística, social, económica y ambiental.
- 6. Reorientar el financiamiento de la vivienda.** Alinear adecuadamente los incentivos del gobierno federal a través de la reingeniería de los criterios de asignación de recursos para la consolidación ciudades compactas y sustentables. Esto se pretende mediante la creación de indicadores que orienten la entrega de subsidios a partir del cumplimiento de elementos como la calidad de vida de las ciudades sustentables y que responda a las necesidades de personas en rezago habitacional.
- 7. Innovar en la ciudad.** Crear e instrumentar soluciones novedosas que cambien la realidad de las ciudades, a través de las creación de un Fondo Sectorial que se oriente hacia el desarrollo de investigación en materia de vivienda, transporte, movilidad no motorizada, planeación territorial, infraestructura urbana, medio ambiente, espacio público etcétera.

Con lo anterior, las tres organizaciones en cita intentan modificar los patrones urbanos que han privado en nuestro país y trazan el camino para la consolidación de una política nacional, a partir de una reforma urbana, que altere estructuralmente la calidad de vida de los millones de habitantes que viven en las ciudades.

Tal parece que la apuesta de la reforma es transitar hacia la construcción de una ciudad que permita la expresión de las aspiraciones más sentidas de los habitantes. En este sentido, el Derecho a la Ciudad se constituye en un vehículo que pretende alterar los patrones de exclusión urbanos e impulsar el cambio social, a partir de la incorporación de los habitantes en la toma de decisiones y el reconocimiento de sus derechos y libertades fundamentales.

Si bien el Centro Mario Molina, el Instituto Mexicano para la Competitividad y el CTS EMBARQ México, exponen los factores inherente a una reforma urbana, es preciso citar a la Organización de las Naciones Unidas en cuanto a los 5 factores que evitan que las ciudades borren la desigualdad urbana y que se alcance el derecho a la ciudad, éstos son: 1. Mala coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, 2. Ausencia de datos para tomar decisiones de política fundamentadas en información fidedigna; 3. Influencia de grupos de interés, 4. Capacidad inadecuada para ajustarse a cambios en las condiciones económicas y 5. Exclusión de grupos marginados y discriminación de minorías⁴⁷⁸.

Igualmente, el organismo internacional señalado detalla 5 estrategias para lograr una ciudad incluyente.

⁴⁷⁸ Organización de las Naciones Unidas, Senado de la República, *Estado de las ciudades del mundo 2010/2011*, México, Senado de la República, 2010.

CINCO MEDIDAS ESTRATÉGICAS PARA LOGRAR UNA CIUDAD INCLUYENTE

ESTRATEGIAS	CARACTERÍSTICAS
Evaluación del pasado y medición de avances.	Puede ayudar a determinar la dirección del cambio y anticiparse a los requisitos institucionales y financieros necesarios para la reforma. Asimismo, contribuye a colocar un punto de partida para evaluar políticas y prácticas futuras.
Instituciones más efectivas y más fuertes.	Las instituciones son el centro de los esfuerzos para adquirir un desarrollo sustentable, reducir la pobreza y la desigualdad; implica una revisión integral de sus sistemas, estructuras y mecanismos institucionales para que se lleve a cabo un cambio genuino.
Construyendo nuevos vínculos y alianzas entre los diversos niveles de gobierno.	La reforma requiere de la intervención de los tres niveles de gobierno, además de la intervención de un cuarto nivel encargado de coordinar a las áreas metropolitanas. La construcción de vínculos entre las autoridades públicas y la sociedad social permiten mayor sustentabilidad de los programas locales.
Demostrar una visión sostenida para promover la inclusividad.	Las ciudades requieren de una clara visión de futuro que se ancle en la creatividad, realismo, inspiración y planeación estratégica. La visión de una ciudad debe ser optimista, ambiciosa y realista.
Garantizar la redistribución de oportunidades.	Las ciudades son sitios de oportunidad, que impulsan las economías de los países, crean riqueza, empleos y desarrollo social, sin embargo los malos gobiernos pueden construir andamiajes disfuncionales en la distribución de los atractivos de las ciudades.

Fuente: elaboración propia con base en ONU, Senado de la República, *Estado de las ciudades del mundo 2010/2011*, México, Senado de la República, 2010.

Las estrategias descritas brindan a las autoridades municipales un marco para cerrar la desigualdad urbana y crear ciudades más incluyentes. Para lograr lo anterior, la misma ONU detalla cinco catalizadores que permitirían las inclusiones social, económica, de derechos, política y cultural.

CATALIZADORES PARA ALCANZAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

CATALIZADORES	CARACTERÍSTICAS
Mejoramiento de la calidad de vida.	Crear condiciones para un mejor acceso a: vivienda segura y saludable; tenencia de propiedad, servicios básicos y sociales.
Inversión en la formación de capital humano.	Coordinar a las instituciones y partes interesadas en la formación de capital humano.
Promoción de las	Las ciudades pueden promocionar proyectos que requieran un uso

oportunidades económicas.	intensivo de mano de obra (obras públicas e industria de construcción) y apoyar empresas de pequeña escala y al sector informal.
Mejoramiento de la inclusión política.	Acercar a los gobierno a la gente ordinaria, mediante una mejor interacción mutua.
Promoción de la inclusión cultural.	La cultura es una de las palancas del éxito, esto ha obligado a que los gobiernos viren hacia la recuperación de las dimensiones culturales para imprimirlas en la vida urbana.

Las aportaciones de las siete iniciativas que pretenden revertir el modelo urbano mexicano y detonar el potencial urbano de México, aunadas a las estrategias y catalizadores expuestos, constituyen un marco referencial fundamental para el desarrollo de las ciudades. Como se puede percibir, la construcción del derecho a la ciudad se ancla en la conjugación de los aspectos técnicos e instrumentales para el desarrollo urbano, sin embargo no se puede dejar de lado el estímulo a la condición y anhelos de los habitantes.

En suma, la gobernanza metropolitana reclama una reforma urbana que rescate la política, al individuo y a las instituciones como piedras angulares del desarrollo y de la prosperidad de las ciudades.

6.3.7 PLANEACIÓN METROPOLITANA PARA EL DESARROLLO DE CIUDADES PRÓSPERAS

Más allá de la problemática y crisis que presentan las ciudades a nivel mundial, las mismas pueden ser consideradas como espacios de oportunidades y como el medio para remediar dicha crisis, ya que ellas pueden: impactar de manera real la economía; coadyuvar a crear mejores vínculos, confianza y respeto; estar en una mejor posición para negociar y preparar respuestas locales; además de concebir nuevas alianzas y pactos sociales con el propósito de fortalecer a los gobiernos nacionales, por ende, las ciudades pueden transformarse en aquellas plataformas

flexibles y creativas que optimicen recursos y aprovechen las potencialidades del futuro⁴⁷⁹.

La Iniciativa de las Ciudades Prósperas persigue tres objetivos generales que son complementarios:

1. Impulsar a nivel mundial un nuevo enfoque de prosperidad urbana, holístico e integrado, esencial para la promoción de un bienestar colectivo y de satisfacción para todos.
2. Ayudar a las ciudades a conducir el mundo hacia un futuro urbano económico, social, político, y ambientalmente próspero.
3. Catalizar las políticas y acciones de las ciudades hacia el camino de la prosperidad, creando condiciones para medir el progreso presente y futuro de las ciudades que integren esta iniciativa⁴⁸⁰.

Las ciudades guardan prosperidad, no obstante, ésta se ha interpretado de manera errónea, ya que se le ha asociado con patrones de acumulación de riqueza, con un enfoque enteramente financiero, además de una alta especulación inmobiliaria. En consecuencia, se ha generado un crecimiento desmedido de la mancha urbana hacia las periferias; una desigualdad en aumento entre pobres y ricos, graves deformaciones a la funcionalidad y estructura de las ciudades; así como un daño significativo al ambiente y un sistema financiero insostenible.

Por ello, se requiere un cambio en la concepción de la prosperidad que hasta ahora se tiene, la cual se enfoque en una perspectiva holística e integral, centrada en las personas, incluyente y sustentable, de aquí entonces que las

⁴⁷⁹ Véase Pérez Arellano, Francisco, *Planeación Metropolitana para el desarrollo de Ciudades Prósperas. Articulación del CPI con la Planeación Metropolitana*. ExpertGroup Meeting/Cali 2013, Colombia, 2013.

⁴⁸⁰ ONU, Habitat (Para un mejor futuro urbano), *Iniciativa global de las Ciudades Prósperas* en línea. Pág. Web: http://www.implancancun.gob.mx/_pdf/1%20Iniciativa%20de%20las%20Ciudades%20Prósperas.pdf Consultada: 25 de noviembre de 2013, pp. 2-3.

ciudades del siglo XXI puedan responder con eficacia a su problemática y necesidades, de tal forma que puedan generar bienestar social⁴⁸¹.

De esta forma, la prosperidad de las ciudades contiene cinco dimensiones a saber: 1. Productividad, 2. Infraestructura, 3. Calidad de Vida, 4. Equidad y 5. Sustentabilidad Ambiental, que a su vez forman parte del Índice de Prosperidad de la Ciudad (CPI), que calcula el presente y futuro del progreso de las ciudades y puede permitir la identificación de oportunidades e información confiable que influyan en la toma de decisiones, como se puede observar en el siguiente cuadro:

DIMENSIONES DE UNA CIUDAD PRÓSPERA		
CONCEPTO	MODELO	PLANEACIÓN
1. Productividad	Ciudad competitiva; ventajas comparativas y competitivas; proyectos estratégicos y productivos.	Introductora: canalizar tendencias; Promotora: del desarrollo económico; Efectiva: instrumentada; Eficiente: Flexible; Eficaz: Vinculada con los presupuestos del gobierno.
2. Infraestructura	Ciudad conectada; autosuficiente y Sustentable.	Funciones urbanas; Estructura urbana: Básica+corredores+nodos; Uso de suelo y densidades
3. Calidad de vida	Ciudad integrada; vivible; saludable y atractiva.	-----
4. Equidad	Ciudad inclusiva; universalmente accesible; comunitaria y abierta/espacios públicos.	Para todos; buscando el bien común; participativa; plusvalías en favor de la ciudad; subsidiariedad; clara y entendible.
5. Sustentabilidad	Ciudad compacta; uso responsable de agua, energía y recursos naturales; y "Resiliente".	-----
Prosperidad	Instrumentación Político-institucional; Técnica; Financiera y participación ciudadana/Gobernanza	

Fuente: Elaboración propia con base en información de Pérez Arellano, Francisco, *Planeación Metropolitana para el desarrollo de Ciudades Prósperas. Articulación del CPI con la Planeación Metropolitana*. Expert Group Meeting/Cali 2013, Colombia, 2013.

⁴⁸¹ *Ibid.*

Así, de acuerdo al CPI, se puede obtener la siguiente clasificación: 1.- Grupos 1 y 2, países desarrollados con un índice sólido de prosperidad; 2.- Grupos 3 y 4, países de América Latina y de Asia con índices moderados de prosperidad y 3.- Grupos 5 y 6, países de África (la mayoría) con índices débiles de prosperidad⁴⁸². (VER ANEXO 4)

Cabe mencionar que los países desarrollados (Grupos 1 y 2), cuentan con una sólida integración de las 5 dimensiones del CPI, ya que presentan una alta producción de bienes públicos y una alta productividad económica. Mientras que los países de América Latina o Asia por ejemplo, presentan menos coordinación y desequilibrio entre dichas dimensiones, así como el proceso de consolidación de sus instituciones y marcos legales.

Para implementar este CPI es necesaria la planeación metropolitana, misma que considera una efectiva coordinación intermunicipal, la cual requiere la obligatoriedad constitucional, atractivos financieros (fondos de carácter metropolitano), impulsar y favorecer acuerdos, además de la promoción de una activa participación ciudadana.

Cabe mencionar que este CPI se aplicó en la Zona Metropolitana de Guadalajara, que es considerada una de las cinco principales metrópolis con más actividad económica del país, ya que se considera uno de los principales pasos de corredores comerciales, con mano de obra calificada y con disponibilidad suficiente de infraestructura y servicios, la problemática que presenta refiere: a una débil coordinación intermunicipal; a falta de un modelo de desarrollo; a una región poco integrada; con potencialidades desaprovechadas; con un ambiente deteriorado, además de un modelo territorial: ambientalmente insustentable, socialmente inequitativo y económicamente improductivo⁴⁸³.

El contenido del estudio se basó en la redefinición de la Zona Metropolitana de Guadalajara como una Ciudad Próspera, un Modelo de Desarrollo

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ *Ibid.*

Metropolitano y una Estrategia Integral para una Movilidad Urbana Sustentable, cuyo desarrollo se puede observar en el siguiente cuadro:

CONTENIDO DEL ESTUDIO	
ASPECTOS	DESARROLLO
Redefinición de la Zona Metropolitana de Guadalajara como una Ciudad Próspera (cinco dimensiones)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Productividad.- Nuevas necesidades económicas; economías de aglomeración; oportunidades regionales; crecimiento económico y promoción de empleos. 2. Infraestructura.- Movilidad urbana y transporte; agua, saneamiento y drenaje pluvial; consumo de energía; comunicaciones; financiamiento y operación. 3. Calidad de vida.- Dotación de servicios públicos; producción y mejoramiento de vivienda; espacios públicos y áreas verdes; imagen urbana; conectividad; recreación y patrimonio. 4. Equidad.- Mejoramiento de barrios marginales; redistribución de oportunidades; participación ciudadana, derechos de minorías y tendido de puentes. 5. Medio ambiente.- Consumo de energía y control de emisiones CO²; áreas naturales; saneamiento; desechos sólidos y riesgos.
Modelo de Desarrollo Metropolitano	<p>Revalorización de las ventajas comparativas de la ciudad desde una perspectiva regional, integrando una visión prospectiva y el desarrollo de una marca de ciudad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contexto mundial: Marcos de referencia; “Benchmarking”; reposicionamiento; competitividad y buenas prácticas. • Rol regional: Conectividad; oportunidades; capacidad de transformación y articulación urbana-regional. • Escenarios de desarrollo y visión prospectiva: Factores impulsores/inhibidores; escenarios de desarrollo; acciones promotoras y acciones preventivas. • Ventajas comparativas y competitivas: Atributos, oportunidades; potenciales; valores simbólicos y valor agregado. • Creatividad e innovación: innovaciones sociales e institucionales; creación de cultura de creatividad; eficiencia y gestión urbana y rescatar prácticas históricas exitosas. • Revisión del modelo de ciudad: Problemática y potencial; expectativas ciudadanas; grupos de interés; visión; cambios funcionales y espaciales, además de criterios de ordenamiento territorial. • Acciones y proyectos estratégicos: “Visión renovada de la planeación urbana; cartera de acciones y proyectos integrales e indicadores para medir el grado de aportación al índice de prosperidad. • Desarrollo de una marca de ciudad: acciones estratégicas; una nueva visión de ciudad y creación de una imagen de “Ciudad Próspera”.
Estrategia Integral para una Movilidad Urbana Sustentable	<ul style="list-style-type: none"> • Marco conceptual: Un enfoque integral de sustentabilidad (ambiental, económica, social e institucional); un cambio de paradigma y una visión renovada de ciudad. • Análisis y evaluación de estudios existentes y proyectos en proceso: Planes de desarrollo de la región metropolitana; estudio de demanda multimodal; encuesta de origen y destino; plan maestro de movilidad no motorizada; Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable; estudios para Macrobús y estudios para el Tren Ligero. • Síntesis de diagnóstico-pronóstico de la movilidad urbana en esta metrópolis: Sistema vial; sistema de transporte público; avances en el Plan Maestro de Movilidad No Motorizada; demandas y tendencias. • Lineamientos estratégicos: impulso a la movilidad mediante el transporte; infraestructura para el transporte sustentable; movilidad urbana y ordenamiento territorial para una mejor calidad de vida; movilidad no motorizada como un agente de equidad social; y transporte y movilidad como agentes de sustentabilidad.
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • A) Foro metropolitano: 1.- Índice de prosperidad; 2.- Visión prospectiva; 3.- Modelo de Ciudad; y 4.- Estrategia de movilidad. • B) Plataforma virtual: 1.- Página web; 2. Twitter; 3.- Facebook; y 4.- YouTube.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Pérez Arellano, Francisco, *Planeación Metropolitana para el desarrollo de Ciudades Prósperas. Articulación del CPI con la Planeación Metropolitana*. Expert Group Meeting/Cali 2013, Colombia, 2013.

Cabe mencionar que la medición del CPI en la Zona Metropolitana de Guadalajara aún se encuentra en proceso, sin embargo con base en la información disponible, puede notarse un avance significativo hacia la consecución de una Ciudad Próspera para esta metrópoli, más allá de la evaluación final, que será la determinante para medir hasta qué punto se alcanzó realmente.

6.3.8 PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL NOMBRE DE LA LEY DE PLANEACIÓN Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE ESTE ORDENAMIENTO, DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DE LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Esta presentación fue desarrollada por Francisco Salvador López Brito⁴⁸⁴, Senador de la LXII Legislatura. En cuanto el entorno y argumentación de esta iniciativa, para él, en los últimos 25 años la planeación nacional ha dejado de tener representatividad y realismo, ya que no se actualiza conforme a las condiciones económicas cambiantes y las necesidades de cada territorio.

Así mismo, los instrumentos técnicos, operativos y financieros que se tienen para alcanzar el desarrollo regional son pocos y no corresponden a la urgencia del desarrollo de las regiones más vulnerables del país.

Por ello el desarrollo regional como política pública en México ha tenido un comportamiento inconsistente, lo que en buena medida explica que el desarrollo nacional continúe marcado por diferencias regionales persistentes y significativas. De ahí la necesidad de fortalecer la institucionalidad y coordinar todas aquellas acciones pertinentes a favor de la planeación del desarrollo regional.

Nuestro país requiere urgentemente que el desarrollo regional sea visto desde una perspectiva amplia, federalista, incluyente y participativa, que involucre

⁴⁸⁴ Véase López Brito, Francisco Salvador, *Presentación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica el nombre de la Ley de Planeación y se reforman y adicionan diversos artículos de este ordenamiento, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Asociaciones Público Privadas*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

tanto al sector público como al privado y al social y en la que los tres ámbitos de gobierno participen mediante nuevos espacios de coordinación y colaboración para el desarrollo regional.

Para López Brito⁴⁸⁵, si se comparten las responsabilidades en la planeación nacional y de las regiones, se podrá aspirar a darle a toda la población mejores perspectivas de desarrollo colectivo y personal.

En este sentido, los programas regionales modernos tienen como premisa fundamental la participación de los sectores sociales, productivos, ciudadanos y académicos. De igual manera, toman en cuenta los constantes cambios tecnológicos y las tendencias de la globalización.

Por ello, es perentorio impulsar la regionalización del presupuesto y la conjunción de esfuerzos interinstitucionales e intergubernamentales. Así, las dependencias trasladarán recursos a fondos regionales de tal manera que los recursos atiendan proyectos y temas específicos.

De acuerdo con el autor⁴⁸⁶, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 resaltó la importancia del desarrollo regional y definió cinco mesoregiones para propiciar la coordinación intergubernamental: Noroeste, Noreste, Centro Occidente, Centro País y Sur Sureste.

A partir de este concepto (desarrollo regional) surgieron los siguientes aspectos institucionales:

- 1.- En cada mesoregión se constituyó en 2001 un fideicomiso para estudios y planes de desarrollo regional. Estas instancias funcionan a partir de un fondo al que aportan cantidades idénticas los estados de la mesoregión. Por su parte, la federación agrega a cada fideicomiso una cantidad igual a la suma de las aportaciones estatales correspondientes.

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*

2.- Cada fideicomiso tiene un Comité Técnico que funciona como órgano de gobierno conformado por representantes designados por los respectivos gobernadores, el cual tiene como misión profundizar en estudios sectoriales tales como: carreteras, agua, desarrollo agropecuario, salud, seguridad pública, competitividad, entre otros⁴⁸⁷.

En el año 2007 se creó un instrumento presupuestal denominado Fondo Regional, planeado para ser aplicado conforme al Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los 10 estados con el menor grado de desarrollo. Asimismo, el Fondo Metropolitano que se destina prioritariamente a estudios y obras de infraestructura con la finalidad de promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, entre otros aspectos.

Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, el desarrollo regional como política pública en México sigue sin conseguir todo su potencial, ya que las herramientas con que se cuenta para alcanzarlo siguen siendo escasas.

Si bien es cierto que el sistema nacional de planeación democrática establece que habrá coordinación con las entidades federativas para hacer compatible la planeación que se efectúa en cada ámbito de gobierno, así como la definición de mecanismos institucionales operativos que permitan dicha coordinación para lograr el crecimiento y desarrollo económico regional, también lo es, que estas disposiciones no se implementan, por lo que es urgente impulsar cambios legislativos que ayuden a que las entidades federativas tengan una mayor injerencia en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para que en coadyuvancia con la planeación nacional, los planes estatales y municipales de desarrollo puedan concretarse de manera eficaz.

⁴⁸⁷ *Ibid.*

El federalismo y la planeación son complementos para mitigar los efectos devastadores de la economía de mercado y motivar el desarrollo social y productivo a partir de la visión y las necesidades que surgen en las entidades federativas, con la concurrencia municipal y la participación ciudadana.

Basta recordar que el 90% de los recursos que reciben los estados y municipios provienen de la federación, mientras que los recursos locales son muy escasos. Es en este sentido que se da una asimetría entre las estrategias a nivel federal con las necesidades regionales.

Una vez expuesta la situación del desarrollo regional en nuestro país, de acuerdo con López⁴⁸⁸, la Comisión de Desarrollo Regional del Senado de la República, LXII Legislatura, propone:

- Un marco jurídico que permita un esquema de coordinación intersecretarial e intergubernamental debidamente articulado con la planeación del desarrollo, añadiendo a la dimensión nacional, una nueva dimensión regional.
- Lograr un modelo de coordinación intergubernamental basado en mesoregiones⁴⁸⁹.

En este sentido, el propósito de la iniciativa presentada el 5 de septiembre de 2013 es:

Adicionar y reformar las siguientes leyes:

1. La Ley de Planeación.
2. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y
3. Ley de Asociaciones Público Privadas.

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ *Ibid.*

En el caso de la Ley de Planeación, se propone:

- Cambiar el nombre de la Ley de Planeación para denominarse Ley General para la Planeación del Desarrollo Nacional y Regional.
- Lograr que el Plan Nacional de Desarrollo se nutra del consenso de las entidades del país y que este instrumento refleje no sólo los programas sectoriales como hasta ahora, sino sobre todo, los proyectos de infraestructura productiva que detonen el desarrollo regional.
- Incorporar una adecuada regulación y articulación de la planeación regional que obligue a los tres órdenes de gobierno a orientar de manera más coordinada el rumbo de las inversiones en torno a una estrategia que garantice el desarrollo territorial equilibrado, para cerrar las brechas de desigualdad entre las entidades federativas.
- Además, como ya se mencionó, se requiere crear un marco normativo que nos ayude a impulsar políticas públicas de alivio a la pobreza, vinculación eficiente de los territorios y superación del atraso provocado por falta de infraestructura, bajas capacidades laborales, productividad deficiente y estancamiento económico de las regiones.
- Lograr un sistema de planeación dinámico de constante participación de los gobiernos estatales, municipales y de la sociedad en general.
- Impulsar con mayor eficacia el desarrollo regional y proyectos de inversión que tengan alto potencial para favorecer el desarrollo integral de las mesoregiones.
- El INEGI y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) deben generar información cualitativa y cuantitativa con indicadores de desarrollo económico y social en materia de planeación nacional y regional, con el objetivo de contar con un gran inventario de proyectos de infraestructura para detonar el desarrollo entre las regiones de la República Mexicana.

En el caso de las reformas propuestas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

- Crear de manera permanente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Fondo para el Desarrollo Regional, el cual, deberá estar orientado al financiamiento de los programas, acciones y obras que el Gobierno Federal y las entidades federativas acuerden a través de convenios para el desarrollo de las mesoregiones.
- Crear un Fondo de Cohesión Social y de Inversión Productiva, para hacer frente a los desequilibrios del desarrollo entre las regiones y al interior de cada una de ellas.

Respecto a las modificaciones propuestas a la Ley de Asociaciones Público Privadas:

- Reformar la Ley de Asociaciones Público Privadas para que en los convenios entre el Gobierno Federal y la iniciativa privada, prevalezca como parte sustantiva de los mismos una visión de desarrollo integral y sustentable del país, así como de las mesoregiones, regiones y zonas metropolitanas.

Así, López Brito⁴⁹⁰ afirma que México requiere un esquema federalista que permita a cada región explotar sus ventajas comparativas, atenuar los efectos negativos de un entorno internacional abierto, contar con instituciones y políticas acordes a un sistema competitivo, descentralizado y responsivo de las necesidades locales, además de fomentar la cooperación institucional entre las distintas jurisdicciones.

Lo anterior, con el propósito de lograr un nuevo arreglo institucional a partir del fortalecimiento de las instancias mesoregionales promover la participación ciudadana en los procesos de desarrollo regional, así como afinar los instrumentos para la promoción de esfuerzos que se emprenden desde lo local y de estas

⁴⁹⁰ *Ibid.*

manera, que desde el ámbito local se generen mayores posibilidades de aglutinar la participación ciudadana; es ahí donde la gente se puede involucrar con mayor entusiasmo para participar en modificar sus condiciones de vida. A partir de este proceso podría construirse la identidad regional.

Concluye que es indispensable impulsar este importante marco jurídico, con el fin de plantear el desarrollo regional desde una visión integral y federalista, incluyente y participativa, que involucre a todos los sectores posibles, tanto el sector público como el privado y el social, en el que los tres niveles de gobierno participen mediante nuevos espacios de coordinación y colaboración para el desarrollo regional.

6.3.9 UN ACERCAMIENTO AL DESARROLLO SUSTENTABLE

Es importante hacer referencia al desarrollo sustentable, ya que en prospectiva, es lo que la ciudadanía y los gobiernos de todos los ámbitos desean y en teoría buscan alcanzar mediante procedimientos democráticos de gestión dentro del espacio político.

Dentro de la gestión urbana o pública se hallan diferentes tipos de problemáticas que se deben atender, entre ellas destacan la ambiental, económica y social, cuestiones que no necesariamente están apartadas una de otra, sino al contrario en conjunto representan una problemática de gran complejidad, la cual para su atención adecuada requiere de políticas públicas diseñadas bajo un enfoque integral que incluya una serie de elementos de corte ambiental, económico, social, cultural, entre otros, mismos que por ende contribuyan a un desarrollo sustentable.

Es pertinente mencionar que las diferentes concepciones sobre desarrollo sustentable no propician el consenso respecto a las políticas para la operacionalización de éste. Tanto Tony Meppen⁴⁹¹ como J. M. Harris⁴⁹²,

⁴⁹¹ Meppen, Tony, Gill, Roderic, "Planning for sustainability as a learning concept", en *Ecological Economics*, 26, Estados Unidos, 1998.

convergen en la importancia de la teorización de este concepto para que se puedan construir indicadores que permitan medir el grado de viabilidad y aplicación del mismo.

Harris establece varias concepciones sobre desarrollo sustentable, a manera de ejemplo basta citar la que retoma de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que lo define como: “un desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”⁴⁹³.

Una crítica a esta definición es que no pone énfasis en los valores espirituales, individuales o responsabilidad, de manera que se concibe bajo una visión antropocéntrica⁴⁹⁴.

En la discusión de este concepto se ha podido notar la presencia de tres aspectos: el económico, el ambiental y el social⁴⁹⁵. Cada uno de estos elementos o dimensiones puede identificarse como un sistema, en la medida que funcionen correctamente se puede hablar entonces de desarrollo sustentable, en otras palabras de un sistema total. A continuación una breve descripción de las características de estos sistemas:

1.- El económico: Un sistema económicamente sustentable debe producir mercancías y servicios sobre una base continua, es decir, manteniendo la deuda externa de los gobiernos sobre niveles manejables, así mismo, evitar los desequilibrios sectoriales, aspectos que perjudican por ejemplo, la producción

⁴⁹² Harris, J.M. (2004), *Basic Principles for Sustainable Development. Global Development and Environment*, Institute, working paper 00-04, en línea, Pág. Web: http://ase.tufts.edu/gdae/publications/Working_Papers/Sustainable%20Development.PDF consultada el 20 de octubre de 2013, 2014.

⁴⁹³ Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, *Informe Brundtland, Nuestro Futuro Común*, en línea, Pág. Web: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427> consultada el 20 de noviembre de 2013, 1987, p.59.

⁴⁹⁴ Refiere al enfoque que sitúa al hombre como centro del universo.

⁴⁹⁵ Harris, *Op. cit.*, Meppen, *Op. cit.*, y Robinson, J., “Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development”, en *Ecological Economics* 48 (4), Estados Unidos, 2004.

agrícola e industrial⁴⁹⁶. Bajo este elemento se busca proporcionar una apropiada forma de vida para todos⁴⁹⁷.

2.- El ambiental: Un sistema ambientalmente sustentable debe mantener una base de recursos estables, evitando la sobreexplotación de los sistemas de los recursos renovables y el agotamiento de los recursos no renovables. Esto contiene el mantenimiento de la biodiversidad, de la estabilidad atmosférica, y otras funciones del ecosistema a quienes no se les clasifica como recursos económicos⁴⁹⁸. O bien en otras palabras, la preservación de la biosfera⁴⁹⁹, entendida esta última como las capas del planeta tierra -sólida, gaseosa y líquida- que originan y conservan a la vida. (VER ANEXOS 5 y 6)

3.- El social: Un sistema social sustentable debe alcanzar la equidad distribucional, una adecuada disposición de derechos que incorpora derechos sociales y políticos, tales como: la salud, la educación, la equidad de género, la responsabilidad y la participación política⁵⁰⁰. Refiere a proporcionar gobiernos que promuevan nuevos valores en las personas⁵⁰¹. De tomar en cuenta a todos los actores involucrados, de aquí una noción que refiere a un desarrollo sustentable de aprendizaje, donde los políticos conocen la problemática particular de la población y por tanto consultan e incorporan a la ciudadanía en la construcción de la toma de decisiones⁵⁰².

Un proceso social de corte participativo pretende involucrar los valores y las percepciones de los interesados y su aprendizaje dentro de un contexto sociocultural que proporciona un reconocimiento necesario de la importancia de actitudes, de opiniones y de valores en la conducción de las relaciones económicas e institucionales que forman parte del tejido funcional de una sociedad. Dicho proceso se puede dar por medio de foros de discusión racional

⁴⁹⁶ Harris, *Op. cit.*

⁴⁹⁷ Robinson, *Op. cit.*

⁴⁹⁸ Harris, *Op. cit.*

⁴⁹⁹ Robinson, *Op. cit.*

⁵⁰⁰ Harris, *Op. cit.*

⁵⁰¹ Robinson, *Op. cit.*

⁵⁰² Meppen, *Op. cit.*

que propicien el diálogo y tolerancia entre los actores involucrados, para conocer la problemática en común y establecer soluciones en conjunto⁵⁰³.

Se podría pensar entonces al desarrollo sustentable como un método o proceso a largo plazo basado en un contexto determinado que indica que se integran a él los tres elementos en cita, permaneciendo abierta la forma en que se va a lograr y sus respectivos resultados, tomando en consideración de manera fundamental a los actores involucrados y su interacción, por lo tanto el desarrollo sustentable puede ser considerado un acto político más allá de su concepción científica⁵⁰⁴.

Con base en lo anterior, es pertinente resaltar la relación entre complejidad y contexto, por lo tanto, los contextos son complejos ya que incorporan los elementos socioculturales, políticos, económicos, sociales.

La operacionalización del desarrollo sustentable necesita mover entonces las definiciones literarias o científicas hacia un proceso que reconoce la diversidad de la perspectiva, es decir, que reconoce la complejidad del contexto (socio-cultural, económica, política, ecológica, etcétera)⁵⁰⁵.

En suma, los procesos de urbanización y metropolización que caracterizan a las sociedades contemporáneas y la mexicana no es la excepción, como lo he comentado, a la fecha se reconocen 59 zonas metropolitanas que día a día arrojan una mayor complejidad, problemas muy diversos, exigencias y demandas cotidianas en aumento y, por otro lado, ofrecen oportunidades múltiples que no se aprovechan de manera automática, sino que es indispensable desarrollar las estrategias, formular políticas y brindar la posibilidad de una participación creciente de diversos actores sociales, privados, no gubernamentales y una conducción gubernamental comprometida, abierta y con visión metropolitana, de tal manera que podamos construir un futuro promisorio.

⁵⁰³ *Ibid.*

⁵⁰⁴ Robinson, *Op. cit.*

⁵⁰⁵ Meppen, *Op. cit.* y Robinson, *Op. cit.*

Hasta aquí me he propuesto ubicar un estado del conocimiento sobre un conjunto de aspectos que me parecen relevantes, y que constituyen elementos fundamentales para la construcción de mi objeto de estudio en torno al caso del Estado de México y sus zonas metropolitanas.

CONCLUSIONES

– 1 –

El fenómeno urbano – metropolitano con sentido moderno, constituye uno de los grandes fenómenos que ha marcado y trascendido la vida de las generaciones comprendidas, al menos desde la década de los cuarenta del siglo XX, toda vez que es en aquellos años, en que se acelera el proceso de crecimiento y desarrollo de las ciudades, muchas de las cuales, resultado de un crecimiento natural y de movimientos migratorios entran en un proceso de conurbación ascendente, y al parecer irreversible, que dan lugar a las denominadas zonas metropolitanas y, desde luego a las grandes metrópolis.

– 2 –

En la formación y desarrollo de las ciudades y las zonas metropolitanas, han concurrido una serie de factores y procesos que es indispensable tener en cuenta, a fin de explicar el crecimiento y desarrollo que observan múltiples áreas o zonas en el país e inclusive en otras partes del planeta, entre los que hay que considerar: la migración del campo a la ciudad lo que se aceleró con la industrialización resultado de la denominada primera revolución científico-tecnológica, la Revolución Industrial en el siglo XVIII; el desarrollo de los servicios de toda índole que se desencadenaron resultado de la concentración humana en los centros urbanos que trajo consigo la generación de múltiples empleos que demandaron fuerza de trabajo en cantidades considerables; la explosión demográfica natural, toda vez que la planificación familiar y el desarrollo de métodos anticonceptivos es propio de muy entrada la segunda mitad del siglo XX.

En el proceso de crecimiento y desarrollo de las ciudades y consecuente conformación de las zonas metropolitanas, también han concurrido otra serie de factores como los de carácter político, social y cultural cuya conjunción ha dado lugar a la multiplicación de las ciudades y regiones con una alta concentración humana. En el aspecto político en el caso mexicano el refrendo de lo que fue la antigua Gran Tenochtitlan capital del imperio azteca, que se prolongó como tal a lo largo de los 300 años de dominación española. De igual manera se mantuvo como tal desde los primeros años del México independiente y hasta nuestros días, ha sido determinante en el desarrollo del núcleo de la zona metropolitana del Valle de México. La centralización político-administrativa que hunde sus raíces desde la época prehispánica, se prolonga durante la época colonial y se fortalece durante el México independiente ha constituido uno de los aspectos fundamentales que perfilaron y cincelaron la megalópolis que es hoy la ciudad de México y el área conurbada en la que concurren 59 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo.

La gestión del desarrollo metropolitano, la asocio a los planteamientos desplegados por Bernardo Kliksberg cuando se refiere a una de las características fundamentales de la gestión pública moderna que es la de gerenciar complejidad, así la gestión metropolitana es, ni más ni menos que una gestión de lo complejo, de lo diverso, lo plural, lo contradictorio y lo dinámico y tal complejidad se agudiza si tenemos en cuenta que en el crecimiento de nuestras ciudades han estado presentes también el desorden, el caos, la espontaneidad, la ausencia de planeación, la superposición de épocas históricas, el ahí se va, la improvisación y hasta la dejadez. En suma estamos frente a una de las tareas y políticas más complejas que revisten altos retos para los gobiernos y las administraciones públicas de los órdenes de gobierno, central, regional y local o para decirlo en nuestros órdenes, el federal, el estatal y el municipal.

El contexto de crisis que se vive en el mundo capitalista desde el último cuarto del siglo pasado, ha dado lugar a múltiples problemas que impactan de manera directa la administración y gestión del desarrollo metropolitano, puesto que ha dado lugar a una escasez o astringencia de recursos, producto de la crisis fiscal del Estado; asimismo ha provocado una desvalorización del capital que se ha pretendido compensar con una depreciación del poder adquisitivo del salario de las clases trabajadoras, de reformas de la administración pública, de la implantación de técnicas gerenciales buscando hacer más eficaz, eficiente y económica la gestión pública; el contexto aludió a provocado también una ingobernabilidad dada la incapacidad gubernamental para responder a una sobrecarga de demandas. Así para lograr recuperar y mantener una gobernabilidad, se han ensayado diversos mecanismos y estrategias como la promoción de la denominada nueva gerencia pública; el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) difundió un documento de amplio impacto continental: “Una nueva gestión pública para América Latina” (1998), en el cual se hizo referencia inclusive a la reconstrucción del Estado, se busca en suma lograr una gobernabilidad democrática, lo cual también es extensivo a la gestión pública del desarrollo metropolitano.

El protagonismo creciente de la sociedad civil y de sus grupos organizados se va desarrollando en paralelo a los procesos de democratización que se viven en México como resultado, en buena medida de las reformas políticas promovidas desde 1977, así como de las luchas, reivindicaciones y movilizaciones de múltiples grupos, estratos sociales y de la ciudadanía, corresponde a una síntesis de la denominada democracia representativa con otra más bien participativa; se expresa en el interés creciente de la sociedad por tener una mayor injerencia y participación en los asuntos públicos de la más variada naturaleza, entre ellos los asociados a la vida en los centros urbanos, las ciudades y las metrópolis, este fenómeno lo han explicado los especialistas a través del concepto de la

gobernanza, toda vez que en los últimos años en la gestión de los asuntos públicos, en la formulación, hechura, implementación y evaluación de políticas públicas concurren tanto actores gubernamentales como no gubernamentales, aquéllos de índole público pero también los de carácter privado, en donde se está desarrollando una corresponsabilidad en la atención a los asuntos públicos que les competen e interesan. En el caso de los asuntos metropolitanos la gobernanza es una categórica realidad, habida cuenta de que cotidianamente diversos actores participan en la gestión de asuntos múltiples, así las instancias gubernamentales tienen que desplegar una fina, eficaz y eficiente coordinación, gestión y administración para enfrentar y resolver los problemas de las zonas metropolitanas en pleno proceso de crecimiento.

– 7 –

En una visión y análisis retrospectivo, la importancia de las culturas asentadas en la gran zona conocida como Mesoamérica, es de gran relevancia, puesto que lograron un desarrollo genuinamente notable en diversos planos que incluye un desarrollo urbano en el que es de subrayarse la planeación de sus ciudades, además de que nos permite entender que aún persisten fragmentos de instituciones antiguas en forma de ritos, folklore, usos y costumbres, fiestas religiosas, creencias prehispánicas, mitos y tabúes que se mezclan en la vida cosmopolita de la población de nuestras urbes y metrópolis contemporáneas. Desde esta perspectiva es fundamental analizar el proceso y tránsito del México rural al México urbano-metropolitano el cual, reitero recupera aspectos aparentemente distantes pero todavía vivos en el imaginario colectivo; desde luego el fenómeno metropolitano de nuestro tiempo lo situamos a partir de la época de la posguerra y expresamente en la segunda mitad del siglo XX.

– 8 –

En la gestión metropolitana contemporánea observamos que las políticas públicas van en pistas diferentes a los ordenamientos constitucionales, toda vez que las necesidades y las tendencias plantean que la antigua fragmentación de la

gestión pública, impuesta por la división territorial y gubernamental reconocida en el marco jurídico formal, inclusive en el ámbito de las zonas metropolitanas más allá del marco constitucional, se integran consejos metropolitanos por convenios promovidos entre estados y municipios orientados a resolver múltiples problemas, a optimizar recursos escasos como los del Fondo Metropolitano, lo que de suyo constituye razones de peso para actualizar los marcos legislativos-constitucionales tendientes a perfilar un desarrollo metropolitano ágil, integral, sustentable y con visión de futuro.

– 9 –

El proceso de desarrollo urbano en el Estado de México, data fundamentalmente de la década de los cuarenta del siglo pasado, a partir de entonces se inicia un crecimiento de los municipios enclavados en el Valle de México como lo fueron inicialmente Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza; posteriormente se agregan los de Ciudad Nezahualcóyotl, San Cristóbal Ecatepec, Texcoco, Chalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y todavía más reciente los de Valle de Chalco, Ixtapaluca, Huixquilucan, entre otros muchos, hasta llegar actualmente a la cantidad de 59 municipios, lo que nos brinda una clara idea de la dimensión de la mayor de las zonas metropolitanas del país. El Valle de Toluca, por su parte, conforma una segunda zona metropolitana del Estado de México que ha tenido también un crecimiento notable, en este caso desde la década de los sesenta, lo cual fue resultado del dinamismo de la capital de la entidad, del avance de la industrialización y de las actividades terciarias o de servicios que han observado avances que añaden mayor complejidad a la gestión del desarrollo de esta zona metropolitana, misma que actualmente está conformada por 14 municipios. La zona metropolitana de Santiago Tianguistenco, que tiene a este municipio como su eje fundamental observa también un crecimiento significativo de los seis municipios que la conforman

En la misma magnitud han crecido los problemas de toda índole en las zonas metropolitanas mencionadas, por ello la gestión pública es de un alto grado de complejidad y requiere de cuadros político-administrativos con amplia

especialización y grado de profesionalización, lo que aún se encuentra distante de ser logrado.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Adrián Guillermo y López Guerrero Flor, *Periferia y Espacios de Pobreza en la Ciudad de México. Las Desventajas Acumuladas a Nivel Local*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Aguilar, Villanueva Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Alomar Esteve, Gabriel. *Teoría de la Ciudad. Ideas Fundamentales para un Urbanismo Humanista*. Madrid: INAP, 1980.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Estrategia de Modernización del Estado*, Estados Unidos, Washington, DC, 2003.

Bassols Batalla, Ángel, *Geografía económica de México. Teoría, fenómenos generales y análisis regional*, 4ª edición, México, Trillas, 1993.

Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-ECE., 1998.

Bobbio, Matteucci, Pasquino, *Diccionario de política –Gobernabilidad-*, México, Siglo Veintiuno editores, 1999.

Boils, Guillermo, “El Banco Mundial y la política de vivienda en México”, en Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 2, abril-junio, México, Distrito Federal.

Bonilla de León, Laura Edith y López Mora, Rebeca, *Tlalnepantla, una región en la historia*, editado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 1994-1996, México.

Broudehoux, Anne, *A construçao da imagen urbana orientada por grandes eventos: potemkismo, a mídia e a periferia*, en Sánchez Fernanda, *A copa do mundo e as cidades*, Brasil, Associação Brasileira das Editoras Universitárias, 2014.

Cabrero, Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

Camou, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación Democrática, no. 6.

Campagna, Francesco. *La Política de la Ciudad*. Madrid: INAP, 1974.

Carrillo Huerta, Mario M., *Propuesta legislativa en la promoción del desarrollo regional*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Centro de Transporte Sustentable de México, *10 estrategias de movilidad para un Estado de México competitivo, seguro y sustentable: Hacia una Red Integrada de Transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México*, Centro de Transporte Sustentable de México, México, 2011.

Centro Mario Molina e Instituto Mexicano para la Competitividad AC, *Reforma Urbana, 100 ideas para las Ciudades de México*, Centro de Transporte Sustentable de México AC, México, 2013.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). *Los Resultados de los Fondos Metropolitanos en México*. México, Distrito Federal: CESOP, 2010.

Cerrillo, Agustí, *Gobernanza hoy: introducción*, en Cerrillo, Agustí “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Child, Gordon. *Orígenes de la civilización*, México, Fondo de Cultura Económica. 1994

Cieslik, Thomas (compilador), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, México, 2007.

Closa, Carlos, *El libro blanco sobre la gobernanza*, en Revista de Estudios políticos, número 119, enero-marzo, 2013.

Conapo, *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis*, México, 1998.

Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watanuki, Joji, *The crisis of democracy report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Estados Unidos, University Press, 1975.

CTS EMBARQ, IMCO, Centro Mario Molina, *Reforma urbana 7 propuestas para las ciudades de México*, México.

Davis Arzac, Craig, *Bitácora metropolitana*, ponencia presentada en el “Seminario Internacional, Repensar la Metrópoli II”, 7-11 de octubre, 2013, PUEM-UAM.

Delgadillo Macías, Javier, *Hacia una agenda de política regional para el país*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Delgado, Javier, et al, “*La corona regional de la Ciudad de México. Primer Anillo exterior en formación*”, en Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez Coordinadores, *Territorio y Cultura en la Ciudad de México*, Tomo I Transiciones, México, UAM-Plaza y Valdez. 1999.

Demographia, *World Urban Areas (World Agglomerations)*. 9th Annual Edition, March, 2013.

Dericke, Pierre-Henri. *La Economía Urbana*. Madrid: INAP, 1971.

Díaz Alfaro, Salomón, “El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, Serie G. ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 132, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

Eibenschutz, Roberto, *Las dimensiones del cambio urbano y metropolitano*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, Instituto de Investigaciones Sociales (IIE)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Fabela, Isidro, *Mi gobierno en el Estado de México 1942-1945*, Gobierno del Estado de México, México, *cit. pos.* Bonilla de León, Laura Edith y López Mora, Rebeca, *Tlalnepantla, una región en la historia*, editado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 1994-1996, México, 1996.

Florescano, Enrique, Los orígenes del poder en *Mesoamérica*, México D.F. Fondo de Cultura Económica, 2009.

Florescano, Enrique y Francisco Eissa. *Atlas Histórico de México*, México, Aguilar. 2008

Friedmann, John; WeaverClyde. *Territorio y Función*. Madrid: INAP, 1981.

Garrocho, Carlos, *De El Sistema Urbano a las Redes de Ciudades: Cinco temas clave para el debate*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Garza, Gustavo. *La urbanización de México en el siglo XX*, México, Colegio de México. 2003.

Glaeser, Edward, *El triunfo de las ciudades*. México, Taurus, 2013.

Guerrero, Omar, *La reforma del Estado como modernización*, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Pública Municipal A.C., *Revista Civitas*, octubre-marzo, no. 3 y 4, 1991.

Guerrero, Omar, *Ingovernabilidad: disfunción y quebranto institucional*, Revista *Reforma y Democracia*, Caracas, no. 3, enero, 1995.

Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Porrúa, 1999.

Gobierno del Estado de México, *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, Gobierno del Estado de México, México, 2008.

Graizbord, Carlos, *La relación entre los procedimientos de la planificación, los planes y el diseño de la ciudad*, ponencia presentada en el “Seminario Internacional, Repensar la Metrópoli II”, 7-11 de octubre, 2013, PUEM-UAM.

Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, España, ediciones Cátedra, 1999.

Hap y Dubois, Emilio A. *El Transporte Colectivo de Viajeros Urbano y Metropolitanos*. Madrid: INAP, 1973.

Iglesias, Ángel, *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobedas 1979-2003*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

INAFED. *Impacto del Fondo Metropolitano*. México, D.F: Secretaría de Gobernación, 2010.

Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, El Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Hacia una política de Estado para el desarrollo regional y urbano*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Kunz Bolaños, Ignacio y Gerardo González Herrera, *Gobernanza Metropolitana: más allá del Voluntarismo*, ponencia presentada en el “Seminario Internacional, Repensar la Metrópoli II”, 7-11 de octubre, 2013, PUEM-UAM.

Legorreta, Jorge, “*Transformación y restauración lacustre de la ciudad de México*”. en Jorge Legorreta (Coordinador) *La ciudad de México a debate*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. 2008

López Brito, Francisco Salvador, *Presentación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica el nombre de la Ley de Planeación y se reforman y adicionan diversos artículos de este ordenamiento, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Asociaciones Público Privadas*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Mastache, Guadalupe y Robert Cobean, *“Sociedad urbana y población”*, Conapo, El poblamiento de México. Tomo I, El México Prehispánico, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población. Editores. 1993.

Mayntz, Renate, *Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, No. 21, Oct. 2001.

Mcloughlin, Brian. *Planificación Urbana y Regional. Un Enfoque de Sistemas*. Madrid: INAP, 1971.

Medina Ramírez, Salvador y Veloz Rosas, Jimena, *Desarrollo Orientado al Transporte. Regenerar las Ciudades Mexicanas para mejorar la Movilidad*, Embajada Británica en México e Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, México, 2013.

Mercado Celis, Alejandro, *Clusters de la ciudad de México*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Moreno Armella, Florita, *“Los gestores sociales de la ciudad”*, *Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes*, México, UAM-Xochimilco. 1991

Morenos, Ana, *Impactos sociales del cambio climático en México*, México, PNUD-SEMARNAT, 2008.

Morgan, Lewis, H. *La sociedad primitiva*, México, Fondo de Cultura Económica. 1993.

Olivera, Guillermo y Carlos Galindo, *Recientes formas territoriales en México. Reestructuración económica y configuración de las ciudades en el Bajío guanajuatense*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Olivera Martínez, Patricia Eugenia, *La articulación inmobiliaria y financiera en la ciudad de México*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Organización de las Naciones Unidas, Senado de la República, *Estado de las ciudades del mundo 2010/2011*, México, Senado de la República, 2010.

Organización Mundial de la Salud, *Estadísticas sanitarias mundiales*, Suiza, 2013.

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, LVIII Legislatura, Poder Legislativo del Estado de México, *Informe de Resultados de la Cuenta Pública, 2012*

Osborne, David y Gaebler, Ted, *Un nuevo modelo de gobierno. Como transformar el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika, 1994.

Pascual, Josep, *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, España, Tirant lo Blanch, 2011.

Pérez Arellano, Francisco, *Planeación Metropolitana para el desarrollo de Ciudades Prósperas. Articulación del CPI con la Planeación Metropolitana*. Expert Group Meeting/Cali 2013, Colombia, 2013.

Peters, B. Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

_____, *¿Por qué ahora el interés en la gobernanza?*, en Cerrillo, Agustí “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Pradilla, Emilio y Márquez, Lissette “Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la ciudad de México”, en UAM-CyAD, *Investigación y Diseño. Anuario de posgrado 01*, UAM, México, 2004.

_____. *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, UAM-Xochimilco. 2012.

Pino Hidalgo, Ricardo Adalberto. *Las políticas urbanas en el Distrito Federal durante el largo siglo XIX*, México, UAM-Xochimilco, CIAD, Tesis doctoral. 2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Estados Unidos, 2013.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, Actualización 2012, Síntesis Ejecutiva*, UNAM, México, 2012.

Quintana, Luis, *Los procesos de vaciamiento industrial de la ZMVM*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Ramírez Hernández, Roberto, *Nuevas centralidades en la Ciudad de México*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Ramírez Navarro, Víctor, *Hacia una política de Estado para el desarrollo regional y urbano*, ponencia presentada en el “XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México”, 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Real Academia Española, *Diccionario*.

Rico Carlos, *Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia*, en Cuadernos Semestrales, México, CIDE, No 2-3, primer semestre, 1978.

Rousseau, Jacobo, *El contrato social*, México, Porrúa, 1992.

Rodríguez Uribe, Hugo. Ideología y política ambiental en el siglo XX. La racionalidad como mecanismo compulsivo, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. 2005.

Rosique Cañas, José Antonio, *Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*, editorial Épica, México, 2006.

Ruiz Chiapetto, Crescencio. "Hacia un país urbano", Alba, Francisco y Gustavo Cabrera (Compiladores) *La población en el desarrollo de México*, México, Colegio de México. 1994.

Ruiz Durán, Clemente, *El surgimiento de las ciudades interactivas: hacia un nuevo modelo de desarrollo urbano*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Sánchez Almanza, Adolfo, *Sistemas Urbanos Rurales y regiones medias de México: Propuestas de planeación multiescala* ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

_____, "El sistema urbano nacional y sus áreas de influencia funcional", p.15, en Sedesol, *et. al.*, México, 2020. *Un Enfoque Territorial del Desarrollo; Vertiente Urbana. Síntesis ejecutiva*, SEDESOL, México, 2000.

Sánchez de Carmona, Luis, *Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, Pensar el Territorio*, ponencia presentada en el "Seminario Internacional, Repensar la Metrópoli II", 7-11 de octubre, 2013, Programa de Investigación en Estudios Metropolitanos (PUEM)-Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)

Sánchez Gómez, Narciso, *Crisis metropolitana en México*, Editorial Porrúa, México, 2005.

Sánchez González, José Juan, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

Sánchez González, José Juan, *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*, en Lerner, Bertha, "Gobernabilidad y gobernanza", Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.

Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México, *Memoria de la Administración Pública del Estado de México 2005-2011*, Mimeo, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Gobernación (Segob) y Consejo Nacional de Población (CONAPO) (eds.), *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*, México, 2012.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Consejo Nacional de Población (CONAPO) e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (eds.), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, primera edición, México, 2012.

Sobrino, Jaime, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1993.

Storper, Michael "The sources of urban development: wages, housing, and amenity gaps across american cities" en revista Journal of Regional Science, vol. 52, no.1. 2012.

Téllez, Carlos, *Recientes formas territoriales en México. Restructuración económica y configuración de las ciudades en el Bajío guanajuatense*, ponencia presentada en el "XXIII Seminario de Economía Urbana y Regional, Nuevos enfoques del desarrollo territorial en México", 9-11 de septiembre, 2013, IIE-UNAM.

Unikel Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza. *El desarrollo urbano de México*, México, Colegio de México. 1976.

Vicher, Diana, El laberinto de governance. La gobernancia de los antiguos y la de los modernos, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2014

Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica. 2003.

Wolff, Joseff. *La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios*. Madrid: INAP, 1973.

Yves, Meny y Thoenig, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Ciencia Política, Ariel, México, 1992.

HEMEROGRAFÍA

Aguirre Cárdenas, Blanca Alicia, "Mecanismos de coordinación y concentración metropolitana" en Instituto de Administración Pública, *Gobierno y administración metropolitana*, Revista de Administración Pública, Número 83, Año 1992.

Álvarez Loza, José de Jesús, "Soluciones planteadas para la mejora en el Transporte y la Vialidad", en Revista *Visión Metropolitana*, año 3, núm. 5, mayo, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2005.

Brachert, Matthias, "Identifying industrial clusters from a multidimensional perspective: Methodical aspects with an application to Germany" In: *Papers in Regional Science*, 2011.

Gracia Sain, María Amalia, "El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa", en *Perfiles Latinoamericanos*, México, 24 de junio de 2004.

Madera, Flores, Carlos Alberto, "Protección del medio ambiente; Reto Inaplazable", en Revista *Visión Metropolitana*, año 3, núm. 5, mayo, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2005.

Meppen, Tony, Gill, Roderic, "Planning for sustainability as a learning concept", en *Ecological Economics*, 26, Estados Unidos, 1998.

Robinson, J. (2004), "Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development", en *Ecological Economics* 48 (4), Estados Unidos.

Valdez Garza, Federico, "Espacio de Planeación para una mejor calidad de vida", en Revista *Visión Metropolitana*, año 3, núm. 5, mayo, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2005.

Rébora, Alberto "Hacia un derecho urbanístico: el caso de México", en *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, volumen 26, no. 12, diciembre de 1976.

Rosales, Natalie, *Planeación urbana, metrópoli y sostenibilidad: instrumentos para transitar hacia la sostenibilidad territorial*, Observatorio Mexicano de la Crisis, Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Repensar la Metrópoli", Universidad Autónoma Metropolitana, octubre, 2013.

Rosique Cañas, José Antonio y Sergio Alejandro Méndez Cárdenas. "*Cuenca de México: un hábitat en riesgo*", Veredas. Revista de Pensamiento Sociológico, México, UAM- Xochimilco. 2013.

_____ "*Evolución de las teorías sobre el buen gobierno*", Revista Buen Gobierno No. 2, México, FUNDAMESPA A. C. 2007.

Secretaría de Desarrollo Metropolitano, "Editorial", en *Revista Compromiso metropolitano*, tercer trimestre, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2006.

Secretaría de Desarrollo Metropolitano, "Trabajos de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana", en *Revista Visión Metropolitana*, año 4, Número 1, Febrero, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, México, 2006.

Secretaría de Desarrollo Social, "Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México", México, 2012.

Smolka Martim, *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina*, Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

MESOGRAFÍA

Agencia Mexicana de Noticias, Medios de Comunicación, *Evolución poblacional del Estado de México, 1810-2009*. En línea, Pág. Web: <http://www.agenciamn.com/Nacional/evolucion-poblacional-del-estado-de-mexico-1810-2009.html> consultada 10 de agosto de 2013.

Aguilar, Luis F. (2007), *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre, en línea. Pág. Web: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/aguilar-gobernanza.pdf> Consultada: 25 de noviembre de 2013.

Ávila Villegas, Eruviel, *Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Tomo I*, Gobierno del Estado de México, México, 2012, pp.608. En línea, Pág. Web: http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/informe/edomex_pdf_1erinforme2011_t1.pdf consultada 14 de agosto de 2013.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Asentamientos Humanos*, "Diario Oficial de la Federación", 21 de julio de 1993, México, pp. 23. En línea, Pág. Web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> consultada 10 de agosto de 2013.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en línea Pág. Web: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/3_dmetropolitano.htm consultada el 12 de febrero de 2014.

Camou, Antonio, *El discurso sobre la crisis de la gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la Comisión trilateral (1975-2010)* en línea pág. web: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/990/903> consultada el 16 de febrero de 2014.

Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística, AC, *Los antecedentes del derecho urbanístico en México*, 2007, pp. 5. En línea. Pág. Web:

<http://es.scribd.com/doc/151607043/Antecedentes-Derecho-Urbanistico> consultada 14 de agosto de 2013.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Política de cohesión y ciudades - La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, consultado en línea pág. Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0385:FIN:ES:PDF> consultada el 5 de marzo de 2014.

Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 1998, pp. 206. En línea, Pág. Web: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf> consultada 14 de agosto de 2013.

Comisión Nacional del Agua, Gobierno del Estado de México y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de coordinación para la integración de una Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana*, México, 1994, pp.11. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0002.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, promulgada el 04 de octubre de 1824, pp. 77-94. En línea, Pág. Web: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf consultada 10 de agosto de 2013.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, 1995, pp. 70. En línea, Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> consultada 14 de agosto de 2013.

Cuajimalpa 2012-2015, *Historia*, México, 2012. En línea, Pág. Web: <http://www.cuajimalpa.df.gob.mx/historia/> consultada 10 de agosto de 2013.

De Miguel, Rafael, *Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas*, consultado en línea pág. Web: <http://age.ieg.csic.es/boletin/48/14%20DE%20MIGUEL.pdf> consultada el 5 de marzo de 2014.

Estandarte, *¿Cómo se define gentrificación?*, España, 2013. En línea. Pág. Web: http://www.estandarte.com/noticias/idioma-espanol/definicion-de-gentrificacion_1824.html consultada 19 de agosto de 2013.

FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, en línea pág. web: <http://www.fao.org/docrep/018/i3458s/i3458s.pdf> [consultado el 15 de febrero de 2014.](#)

Felip, Luis, *Financiarización y neoliberalismo, Grecia, 2012. En línea. Pág. Web:* <http://enuntrenmarcha.wordpress.com/2012/06/04/214/> consultada 19 de agosto de 2013.

Fondo de Población de las Naciones Unidas, Informe anual 2012, en línea. Pág. web:

<http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2012/AR%202012%20ES-Final.pdf> consultado el 15 de febrero de 2014.

Harris, J.M. (2004), *Basic Principles for Sustainable Development. Global Development and Environment*, Institute, working paper 00-04, en línea, Pág. Web: http://ase.tufts.edu/gdae/publications/Working_Papers/Sustainable%20Development.PDF consultada el 20 de octubre de 2013, 2014.

Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Gobierno Estado de Hidalgo, *Primer Convenio Modificadorio al Convenio por el que se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, México, 2008. En línea, Pág. Web:

<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0030.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México, *Convenio para la creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 23 de marzo de 1998. En línea, Pág. Web:

<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0009.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México, *Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 23 de enero de 2006. En línea, Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2006/ene231.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México y Gobierno Estado de Hidalgo, *Primera Declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México*, "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, México, 18 de agosto de 2008. En línea, Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2008/ago183.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno del Estado de Guerrero, *Erección del Estado de Guerrero*, México, 2011. En línea, Pág. Web: <http://guerrero.gob.mx/articulos/ereccion-del-estado-de-guerrero/> consultada 10 de agosto de 2013.

Gobierno del Estado de Hidalgo, *Erección del Estado*, México, 2013. En línea, Pág. Web: http://www.hidalgo.gob.mx/estado/ereccion_estado.html consultada 10 de agosto de 2013.

Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011*, México, 2006, pp. 203. En línea. Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf> consultada 19 de agosto de 2013.

Gobierno del Estado de México, *Manual para la planeación democrática en el Estado de México*, en línea. Pág. Web: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_manual_pdem.pdf Consultada: 7 de noviembre de 2013.

Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*, México, 2012, pp. 190. En línea, Pág. Web: http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_1.pdf consultada 14 de agosto de 2013.

_____ *Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011*, México, 2006. En línea. Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf> consultada 19 de agosto de 2013.

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013, pp.183. En línea. Pág. Web: <http://pnd.gob.mx/> consultada: 03 septiembre de 2013.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *1er Informe de Gobierno 2012-2013*, México, 2013, pp.821. En línea. Pág. Web: http://d5d3d27e1f3d539a162fa00104427ebc661a8d17f062b85c9f9a.r74.cf2.rackcdn.com/1_IG_DOCUMENTO_ESCRITO.pdf consultada 3 septiembre de 2013.

Gobierno federal, Gobierno del Estado de México, Gobierno del Estado de Hidalgo y Gobierno del Distrito Federal, *Convenio modificador al Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi)*, México, 2008, pp. 12. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0032.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno federal, Gobierno del Estado de México, Gobierno del Estado de Hidalgo y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de transporte y Vialidad (Cometravi)*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 29 de junio de 1994. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0004.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno federal, Gobierno del Estado de México, y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 17 de septiembre de 1996, pp. 9. En línea, Pág. Web:

<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0007.pdf>
consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno federal, Gobierno del Estado de México, Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de Hidalgo, *Convenio modificadorio al Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de Protección Civil*, México, 2009, pp. 14. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0034.pdf>
consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno federal, Gobierno del Estado de México y Gobierno del Distrito Federal, *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Metropolitana de Protección Civil*, 2009, "Gaceta del Gobierno", México, 15 de junio de 2000, p.4. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0017.pdf>
consultada 12 de agosto de 2013.

Gobierno Federal, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, 2001, pp. 188. En línea, Pág. Web: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/pndu01-06/introduccion.pdf>
consultada 10 de agosto de 2013.

INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010*. [en línea]. México, 2011. Consultado el 28 de Noviembre de 2013, en la página <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est>

INEGI, *Censo de Población y Vivienda 1900*, México, 2013. En línea, Pág. Web: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/default.aspx?c=16770&s=est>
consultada 10 de agosto de 2013.

_____, *Censo de Población y Vivienda 1940*, México, 2013. En línea, Pág. Web: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=16766&s=est>
consultada 10 de agosto de 2013.

Instituto Nacional de Estudios Políticos AC, *Memoria política de México, Se crea el Estado de Morelos*. México, 2013. En línea, Pág. Web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/4/17041869.html> consultada 10 de agosto de 2013.

Iracheta, Alfonso, *Zona Metropolitana del Valle de México: crisis y oportunidad*, consultado en línea pág. Web: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_38/Alfonso%20Iracheta%20Cenecorta.pdf
consultada el 5 de marzo de 2014.

I Satélite, *Iniciativa Satélite*. México, 2013, pp. 14. En línea, Pág. Web: http://radioarquitectura.com/new-page/wp-content/uploads/2013/04/I-Sate_lite_Contentido.pdf
consultada 10 de agosto de 2013.

Jarquín, María Teresa y Carlos Herrejón Peredo, *Breve historia del Estado de México*, El Colegio de México, 1995. En línea, Pág. Web: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/edomex/html/estadodemex.html> consultada 10 de agosto de 2013.

Klink, Jeroen, *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad*, en Banco Interamericano Desarrollo, “Gobernar las metrópolis”, consultado en línea pág. Web: <http://cendoc.esan.edu.pe/fulltext/e-documents/BID/gobernarmetropolis.pdf> consultado el 11 de marzo de 2014.

Latinobarómetro, *Informe 2013*, consultado en línea pág. Web: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf consultada el 2 de marzo de 2014.

Manero, Fernando, *La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española*, consultado en línea pág. Web: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-36.htm> consultada el 5 de marzo de 2014.

Mayntz, Renate, *Nuevos desafíos de la teoría de governance*, consultado en línea pág. Web: <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc> consultada el 23 de febrero de 2014.

Mella, José, *Ciudad, territorio y proyección urbana: la cooperación intermunicipal en las áreas metropolitanas*, consultado en línea pág. Web: <http://www.eixoatlantico.com/eixo/sites/default/files/Retos%20de%20la%20accion.pdf> consultada el 5 de marzo de 2014.

Moreno, Alonso, *Ordenamiento Territorial. Una herramienta para el desarrollo*, en línea, Pág. Web: <http://www.cipotato.org/publications/pdf/003723.pdf> consultada noviembre de 2013, InfoAndina, Chile, 2007.

Muñoz, Blanca, *Teoría de la crisis de Habermas/Offe*, en línea pág. web: http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/offe02.pdf consultado el 15 de febrero de 2014.

Naciones Unidas.Org, *Podemos erradicar la pobreza*, en línea pág. web: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/Goal_5_fs_sp.pdf consultado el 15 de febrero de 2014.

Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2013*, en línea pág. web: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf> consultado el 15 de febrero de 2014.

Ocampo Arenal, Emilio, “Delimitación Geográfica”, en Merino Mañón, José (compilador), *Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, AC, México, 1996, pp.185. En

línea. Pág. Web: http://www.iapem.org.mx/iapem_nueva/docs/libros/968-6452-17-6.pdf consultada: 17 agosto de 2013.

OCDE, *Estudios de Política Rural. México*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), México, En línea, Pág. Web: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf> consultada 10 de agosto de 2013.

OCDE, *Participatory development and good governance*, en línea página Web <http://www.oecd.org/dac/governance-development/31857685.pdf> consultada el 21 de febrero de 2014.

ONU, Habitat (Para un mejor futuro urbano), *Iniciativa global de las Ciudades Prósperas* en línea. Pág. Web: http://www.implancancun.gob.mx/_pdf/1%20Iniciativa%20de%20las%20Ciudades%20Prósperas.pdf Consultada: 25 de noviembre de 2013.

Organización de las Naciones Unidas, *¿What is the governance?* En línea Pág. Web: <http://cyberschoolbus.un.org/briefing/governance/gvprogress.htm> consultada 20 de febrero de 2014.

Organización de las Naciones Unidas, *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*, en línea pág. Web: <http://www.regionalcentre.un.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/estadociudades.pdf> consultada el 30 de enero de 2014.

Orozco, Mariana, “Reporte de la gestión del Fondo Metropolitano” en línea <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Reporte-Fondo-Metropolitano.pdf>. consultado el 12 de febrero de 2014.

Pascual, Josep, *La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades*, en línea pág. web <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/53-3.pdf>. consultado el 11 de marzo de 2014.

Pérez Arellano, Francisco, *Planeación Metropolitana para el desarrollo de Ciudades Prósperas. Articulación del CPI con la Planeación Metropolitana*. Meeting/Cali 2013, Colombia, 2013.

PNUD, Reducir la mortalidad infantil, línea pág. web: http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/mdg_goals/mdg4.html consultado el 15 de febrero de 2014.

Poder Ejecutivo del Estado de México, *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea la Procuraduría de la Defensa del Colono*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 31 de enero de 2013, pp. 4. En línea, Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013/ene315.PDF> consultada 12 de agosto de 2013.

Poder Ejecutivo del Estado de México, *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Procuraduría para la Defensa del Colono*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 17 de diciembre de 2012, pp.8. En línea, Pág. Web: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/dic175.PDF> consultada 12 de agosto de 2013.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay, *Libro blanco del área metropolitana*, consultado en línea pág. Web: http://archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/docs/l_blanco.htm consultada el 5 de marzo de 2014.

Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de México, y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de Coordinación que da origen a la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 29 de junio de 1994, pp.7-9. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0003.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de México, y Gobierno del Distrito Federal, *Convenio que modifica el diverso de coordinación que crea la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 25 de junio de 2000, pp.9-16. En línea, Pág. Web: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0018.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*. España, 2013. En línea, Pág. Web: <http://lema.rae.es/drae/?val=metro> consultada 10 de agosto de 2013.

Sánchez Onofre, Julio, “Van por la formalización de clúster multimedia en DF”, periódico *El Economista*, 2012, en línea, Pág. Web: <http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2012/02/14/van-formalizacion-cluster-multimedia-df> consultada el 22 de noviembre de 2013 Secretaría de Desarrollo Social- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, *ACUERDO de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, por el que se aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Diario Oficial de la Federación, México, 1 de marzo de 1999. En línea. Pág. Web: http://www.dof.gob.mx/DOFmobile/nota_detalle.php?codigo=4945401&fecha=01/03/1999 consultada 14 de agosto de 2013.

Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México, *Antecedentes*, 2013. En línea. Pág. Web: http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/acerca_dela_secretaria/antecedentes/index.htm consultada 14 de agosto de 2013.

Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, Gobierno del Estado de México, y Departamento del Distrito Federal, *Convenio de Coordinación para la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos*, “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, México, 26 de junio de 1995, pp.8. En línea, Pág. Web:

<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedemet/informacion/convenios/c0005.pdf> consultada 12 de agosto de 2013.

Secretaría de Desarrollo Metropolitano, *Antecedentes Históricos de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano*, 2013. En línea, Pág. Web: http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/acerca_de_la_secretaria/antecedentes/index.htm consultada 10 de agosto de 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de abril de 2012, México, pp.8. En línea, Pág. Web: <http://cancun.gob.mx/gobierno-municipal/files/2012/08/ReglasdeOperaciondelFondoMetropolitano.pdf> consultada: 14 de agosto de 2013.

Sedesol, Conapo e INEGI (eds.), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, 2004, pp. 110. En línea. Pág. Web: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/zonas_met.pdf consultada 19 de agosto de 2013.

Sedesol, Conapo e INEGI (eds.), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2007, pp. 183. En línea. Pág. Web: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas/completo/ZM2005.pdf consultada 19 de agosto de 2013.

Soberano Congreso Constituyente, *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, aprobada el 31 de enero de 1824, pp. 12. En línea, Pág. Web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf> consultada 10 de agosto de 2013.

Soberano congreso constituyente mexicano, *Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes en las Provincias, que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana, y que no las tienen establecidas*, aprobada el 08 de enero de 1824, México. En línea, Pág. Web: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Ley_para_establecer_las_Legislaturas_Constituyentes_particulares_en_las_provincias.shtml consultada 10 de agosto de 2013.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobierno del Distrito Federal y los Gobiernos de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis*, “Diario Oficial de la Federación”, 3 de octubre de 2013, pp.7. En línea, Pág. Web:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013&print=true consultada 12 de agosto de 2013.

Solá, Amadeu, *La traducción de governance* En línea pág. Web <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm> consultada 19 de febrero de 2014.

Unión Europea, *Gobernanza metropolitana y competitividad en las ciudades europeas*, consultado en línea pág. Web: http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Joining_Forces/outputs_media/JoiningForces-BS-Vol1-Spanish.pdf consultada el 5 de marzo de 2014.

World Trade Organization, Informe sobre el comercio mundial 2013, en línea pág. web: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr13-2b_s.pdf consultado el 15 de febrero de 2014.

ANEXOS

ANEXO 1 REPARTICIÓN DE LAS COMPETENCIAS PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES FRANCESES

ANEXO 2 TASAS DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, 2000-2010

ANEXO 3 MOVILIDAD Y EVOLUCIÓN DEL REPARTO MODAL EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, 1986-2010

ANEXO 4 INGRESOS PROPIOS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DEL VALLE DE MÉXICO, TOLUCA Y TIANGUISTENCO

ANEXO 5 NORMAS DIRIGIDAS A LA ESTANDARIZACIÓN DE INDICADORES PARA MEDIAR EL DESARROLLO Y DESEMPEÑO DE LAS CIUDADES

ANEXO 5 BIS NORMAS DIRIGIDAS A LA ESTANDARIZACIÓN DE INDICADORES PARA MEDIR EL DESARROLLO Y DESEMPEÑO DE LAS CIUDADES

ANEXO 6 LAS ESTRATEGIAS DE REDENSIFICACIÓN Y REVERDECIMIENTO DE RÓTERDAM

ANEXO 7 LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS COMO MECANISMO PARA UNA MEJOR POLÍTICA FISCAL INMOBILIARIA

ANEXO 8 FACTORES QUE PROMUEVEN O IMPIDEN LA PROSPERIDAD EN LAS CIUDADES

ANEXO 9 LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y SU PROPUESTA PARA UNA ECONOMÍA VERDE

ANEXO 10 LA CIUDAD SUSTENTABLE DESDE LA CONCEPCIÓN FRANCESA